

<https://journal.alternatives.ca/?Une-democratie-a-geometrie-variable>



L'an 1 de la fusion des villes de l'île de Montréal :

Une démocratie à géométrie variable

- Journal des Alternatives - Publications - Articles et analyses - Articles de l'extérieur -

Date de mise en ligne : lundi 6 janvier 2003

Copyright © Le Journal des Alternatives - Tous droits réservés

Comme toute réforme, c'est dans sa phase de mise en oeuvre que la politique des fusions fait apparaître ses contradictions, ses manques, ses effets pervers. C'est dans cette perspective que se situe cet article qui insiste sur les tensions qui structurent le fonctionnement des nouvelles institutions locales et métropolitaines.

Quid de l'équité entre les arrondissements ?

Pour saisir la globalité des enjeux liés à la fusion de Montréal et des vingt-sept municipalités de l'île pour constituer une nouvelle ville insulaire, il s'avère important de distinguer les objectifs visés par le gouvernement avec cette réforme de ceux liés à la gouvernance urbaine et à la démocratie locale auxquels de nombreux citoyens et citoyennes montréalais sont attachés. À l'instar de l'Ontario, le gouvernement québécois a finalement retenu la fusion de la ville-centre de Montréal et des municipalités locales de l'île pour donner naissance à une superstructure, la nouvelle ville de Montréal.

Le but explicite étant de rencontrer des objectifs de rationalisation et d'économie d'échelle, mais également de plus grande compétitivité. Notons au passage que le gouvernement du Québec semble avoir très peu pris en considération des éléments majeurs liés à la démocratisation du système municipal, comme si la gouvernance urbaine, qu'elle soit métropolitaine, locale ou infralocale, était strictement l'affaire des élus, et ce, peu importe leur performance.

Ainsi, les lois 34, 170 et 29 adoptées en 2000 ont permis la mise en place de nouvelles structures dotées de certains pouvoirs à l'échelle de la métropole, de la ville et des arrondissements. L'option d'une certaine décentralisation a été retenue par le gouvernement du Québec. Les pouvoirs de la Communauté métropolitaine de Montréal ont été élargis. Et, pour la première fois dans l'histoire de la municipalité de Montréal, les arrondissements sont devenus des instances de gouvernance territoriale gérées par des élus et dotées d'un budget, de personnels et de certains pouvoirs. Toutefois, outre la mise en place de comité-conseil d'urbanisme, les conseils d'arrondissement ne sont pas tenus par la loi de consulter les résidents et résidentes sur les enjeux qui concernent leur territoire.

Décentralisation relative

Toutefois, comme il est souligné dans les articles parus ces derniers jours dans *Le Devoir*, la décentralisation demeure relative et objet de tensions entre l'administration centrale et les arrondissements. De plus, elle soulève de nombreuses questions. D'une part, il faut reconnaître avec Mme Dida Berku, conseillère dans Côte-Saint-Luc-Hampstead-Montréal-Ouest et M. Dimitri Roussopoulos, président de la SODECM et militant engagé de longue date pour le droit à la ville, que le nouveau statut juridique des arrondissements n'a pas le même impact pour les uns et pour les autres.

Il est vrai que pour les anciennes municipalités de banlieue, ce nouveau statut constitue en soi une perte de pouvoir puisqu'en effet, elles étaient soumises à la Loi des cités et villes qui les reconnaissait comme des municipalités à part entière. Par exemple, les municipalités de banlieue pouvaient emprunter, décider des services à offrir directement ou à sous-contracter ou encore tenir un référendum. Aujourd'hui, leur statut d'arrondissement les soumet à plusieurs égards aux décisions de l'administration centrale.

Un certain déséquilibre

S'il est indéniable que cela représente une perte de pouvoir des élus des anciennes municipalités, dont un bon nombre à l'instar de Mme Berku, ont été réélus à titre de conseiller municipal ou d'arrondissement, rappelons ici que le modèle retenu par le gouvernement visait également à répondre à un certain déséquilibre fiscal, financier et de qualité de vie qui séparait de plus en plus les résidants de la ville-centre des anciennes municipalités de banlieue. Les statistiques de 1996 démontraient que le territoire de la Ville de Montréal concentrait une part plus grande de personnes précaires socio-économiquement que les municipalités de banlieue de l'île. Par exemple, les ménages à une seule personne, de familles monoparentales, de personnes immigrantes et de personnes à faible revenu étaient plus nombreux dans la ville-centre que dans les municipalités de banlieue.

Or, selon la professeure Danielle Pilette du département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM, le taux de taxation globalisée était plus faible dans presque toutes les municipalités de banlieue que celui de l'ancienne ville de Montréal. En d'autres termes, les résidants de ces municipalités de l'île sont non seulement plus riches que ceux de la ville-centre mais ils contribuaient moins sur le plan financier à l'entretien des équipements et infrastructures régionaux localisés à Montréal.

Il fallait mettre un frein au dépérissement de la ville-centre et trouver un mécanisme, un modèle de planification et de gestion des affaires urbaines qui mette fin à cette dualisation socio-spatiale qui risquait de perdurer. Or, s'il est trop tôt pour se prononcer, rien n'indique encore que l'on verra la situation changer radicalement. D'une part, s'il est vrai que les arrondissements obtiennent un budget selon une formule de péréquation qui en principe tient compte de l'état de la situation de chacun, les arrondissements sont autorisés par la loi à prélever une taxe spéciale qui leur permettrait, par exemple, d'offrir des services spéciaux à leurs résidants. En d'autres termes, il est légitime de se demander ici dans quelle mesure, la formule retenue ne favorisera pas un statu quo plutôt que de rétablir une certaine équité entre les divers arrondissements. Par ailleurs, s'il est vrai que la décentralisation puisse apparaître comme une formule intéressante pouvant accorder une certaine autonomie (pour ne pas dire flexibilité !) aux arrondissements et favoriser la proximité avec les citoyens et citoyennes, qui s'assurera de l'équité entre les arrondissements et de l'intérêt général de la ville ?

Et la Communauté métropolitaine ?

Autre défi posé à la démocratie locale à Montréal, le fonctionnement de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Que sait-on de cette nouvelle institution ? Bien peu de choses à vrai dire, mis à part qu'elle fut instituée le 16 juin 2000 par le chapitre 34 des Lois du Québec 2000. La CMM exerce ses compétences depuis le 1er janvier 2001 sur le territoire de 64 municipalités. Elle hérite de certaines compétences de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal mais se voit dotée de nouvelles attributions qui en font une institution de première importance pour la vie quotidienne des Montréalais (au sens large) : développement économique, artistique et culturel, logement social, équipements, infrastructures, services et activités à caractère métropolitain, transport en commun et réseau artériel métropolitain, planification de la gestion des matières résiduelles, assainissement de l'atmosphère et des eaux.

Limites structurelles

Certaines de ces attributions sont partagées avec les municipalités, d'autres comme les équipements (infrastructures et services à caractère métropolitain) et la promotion économique internationale sont exercées en propre par la CMM. Que connaît-on de son fonctionnement interne, des choix qui y sont faits ? La CMM peut-elle devenir une instance de régulation métropolitaine au sein de laquelle se construira sur certains dossiers l'intérêt général métropolitain ? Il est certes encore un peu tôt pour juger de la performance de cette nouvelle institution, mais on peut néanmoins montrer du doigt de sérieuses limites structurelles.

Si la CMM a été créée par le provincial, ce palier de gouvernement a pris soin de ne pas heurter les intérêts municipaux. Comment ? Tout simplement en agissant sur le système de représentation politique. Quelles sont les

personnes siégeant dans cette institution ? Des maires et des élus municipaux désignés par leurs municipalités. Le Conseil de la CMM est ainsi composé de 28 élus locaux, selon un subtil dosage tenant compte du poids démographique et politique des municipalités.

Le Comité exécutif quant à lui est présidé par Gérald Tremblay, maire de Montréal et compte parmi ses membres Jacques Olivier, maire de Longueuil, Georges Bossé (Verdun), Pierre Bourbonnais (Chambly), Yvan Deschênes (Rosemère), Michel Prescott (Plateau Mont-Royal), Gilles Vaillancourt (maire de Laval), Frank Zampino (Saint-Léonard). Que représentent ces élus : l'intérêt général métropolitain ou la collection d'intérêts municipaux pas toujours compatibles, voire contradictoires ?

Même si l'on ne peut mettre en doute la bonne volonté et l'engagement de ces élus pour faire de la CMM une instance puissante, à même de remplir l'objectif ambitieux fixé par le gouvernement provincial, il reste qu'ils sont structurellement responsables devant leurs électeurs. Comment l'action des « grands maires » que sont devenus, grâce aux fusions municipales, Gérald Tremblay, Gilles Vaillancourt ou Jacques Olivier au sein de la CMM sera jugée lors des prochaines élections municipales ? En fonction de leur capacité à avoir bien défendu les intérêts de leurs municipalités notamment au sein de la CMM ou en fonction de leur capacité à avoir bâti un intérêt général métropolitain, quitte à aller à l'encontre des intérêts de leurs électeurs (par exemple pour la localisation de certains grands équipements) ?

Qu'on le veuille ou non, l'imputabilité et la responsabilité politiques restent campées, dans la nouvelle organisation administrative à Montréal, sur le plan municipal et des arrondissements. En cela, la réforme de 2001 n'a rien changé. L'enjeu est donc de faire de ce niveau métropolitain un véritable espace politique à part entière, capable d'agir sur les relations intergouvernementales (municipalités, provincial, fédéral) et de produire des politiques publiques spécifiques. Il faut pour cela décaler l'exercice de la démocratie locale vers ce niveau, tout en conservant une démocratie de proximité dans les arrondissements.

En définitive, l'une des solutions avancées lors du Sommet de Montréal pour revivifier la démocratie locale dans les arrondissements à€” l'élection directe des présidents d'arrondissement au lieu de leur sélection par leurs pairs à€” pourrait fort bien s'appliquer à l'échelle métropolitaine, créant ainsi une classe politique métropolitaine autonome, à condition d'interdire le cumul des mandats.

S'agit-il d'un projet impossible à réaliser ? En tout cas, il existe des villes qui ont opté pour cette solution : Stuttgart, en Allemagne, par exemple où le Land de Bade-Würtemberg a créé en 1994 une institution métropolitaine avec un personnel politique autonome, le Verband Region Stuttgart, qui se surajoute au niveau communal. De même à Londres, le gouvernement de Tony Blair est allé encore plus loin en 2000 en faisant élire au suffrage universel direct, tout en gardant les 32 boroughs et la City, les membres de la Greater London Authority et le maire de Londres.

À ce titre, on ne peut que regretter l'absence de cette question de la démocratie « métropolitaine » sur l'agenda de la réforme des institutions démocratiques, lancée par MM. Landry et Charbonneau en juin 2000, en plus de la modification du mode de scrutin pour les élections générales, de la place des régions et des nations autochtones dans le système politique québécois. Il est vrai que cela conduirait à reconnaître que les grandes villes sont des objets juridiques, et donc politiques, particuliers.

Pas prêt à l'admettre

L'État québécois, comme beaucoup d'autres, n'est visiblement pas prêt à l'admettre. Il faut dire que la CMM représente 3,5 millions d'habitants et celle de Québec 700 000. Pour une population provinciale totale de 7,3 millions d'habitants, on mesure alors mieux les « risques » d'émergence de contre-pouvoirs territoriaux de type métropolitain.

Une démocratie à géométrie variable

Au Québec, comme ailleurs, traiter de la « démocratie métropolitaine » conduit inéluctablement à traiter de la structure de l'État. Le défi réside alors dans la redéfinition des relations entre le pouvoir central et les pouvoirs régionaux et dans la démocratisation des institutions (métropolitaine, de la ville et des arrondissements) ce qui implique notamment d'accorder une large part à la participation citoyenne aux affaires de la ville.

Post-scriptum :

Cet article a été publié dans Le Devoir le 4 janvier 2003.

Bernard Jouve est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en étude des dynamiques territoriales de l'UQAM.

Anne Latendresse est professeure au département de géographie de l'UQAM.