

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE-
URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

**LA RÉORGANISATION MUNICIPALE AU QUÉBEC (2000-2003):
VERS UN RENFORCEMENT POLITIQUE DES NOUVELLES
GRANDES VILLES?**

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN ÉTUDES URBAINES

PAR
JASMIN SAVARD

AOÛT 2004©

REMERCIEMENTS

Si ce mémoire n'est pas l'œuvre d'une vie, il représente à tout le moins un investissement considérable de temps et d'énergies et le sacrifice de précieux moments d'une vie. Si seuls les écrits restent, on m'excusera certainement de profiter de cette page pour immortaliser ma reconnaissance à l'égard des personnes qui m'ont si gentiment appuyé.

Tout d'abord, je remercie mon directeur de recherche, Pierre Delorme, d'avoir accepté si généreusement de reprendre le flambeau de la direction de mon mémoire. Pédagogue remarquable, M. Delorme a fait preuve d'une grande disponibilité. À quelques reprises, il a su éclairer mes moments d'obscurité.

Je tiens également à témoigner ma gratitude à Jean-Pierre Collin ainsi qu'à Jacques Léveillé dont le départ m'a grandement attristé. Qu'il sache qu'il a laissé une marque indélébile. Je remercie ces deux acolytes de m'avoir fait confiance en m'accueillant au sein de leur équipe de recherche. Affichant une simplicité désarmante, ils ont été pour moi une source de grande inspiration. À les côtoyer, j'ai pu approfondir ma connaissance de la politique municipale québécoise. Je me dois également de remercier M. Collin de même que Mme Louise Quesnel d'avoir accepté d'évaluer de ce mémoire.

Ma dette la plus grande, je la dois à mes parents qui, par leurs encouragements et leur soutien constant, ont été une source intarissable de motivation, mais surtout d'équilibre. Sachez que vous êtes en grande partie responsables de mes succès. Merci aussi à tous les membres de ma famille qui ont souvent été une source d'encouragement. Je suis tout particulièrement reconnaissant à ma sœur Maryse, à Marius et Marie-Andrée de même qu'à Carole et Michel qui m'accompagnent depuis ma tendre enfance et qui, par leur accueil, m'ont permis d'entreprendre du bon pied mes débuts universitaires. Finalement, à tous ceux et celles qui ont, de près ou de loin, contribué à l'avancement de mon projet, qu'ils se considèrent remerciés.

Je dédie ce mémoire à Sylvie qui, le soir, me demandait gentiment ce que j'avais fait durant la journée et à qui je répondais laconiquement : « J'ai écrit et j'ai lu ». Pour avoir partagé sa vie avec un étudiant physiquement présent, mais à l'esprit souvent hagard, elle mérite toute mon affection. Je lui témoigne aussi ma gratitude pour avoir été une correctrice hors pair. Je te remercie du plus profond de mon cœur. Aujourd'hui commence notre vie.

Ce mémoire a été réalisé grâce au soutien financier du Département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC).

RÉSUMÉ

Après plus de quarante ans de débats portant sur l'organisation municipale, le gouvernement québécois a entrepris en 2000 une importante réorganisation de la carte municipale dont l'aboutissement a été marqué par la création de huit nouvelles grandes villes au sein des régions métropolitaines du Québec. Le présent mémoire a pour principal objectif de mieux comprendre les transformations politiques et institutionnelles survenues au sein de ces huit villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Lévis, de Gatineau, de Sherbrooke, de Saguenay et de Trois-Rivières. À cette fin, notre recherche prend appui sur la littérature consacrée à la gouvernance urbaine. Notion populaire dans le champ de la politique urbaine, la gouvernance urbaine, dans sa dimension verticale, prétend que les villes sont progressivement en voie d'acquiescer davantage de poids politique, d'autonomie et de moyens ce qui leur permettrait de s'imposer face à l'État central à titre d'actrices politiques légitimes et incontournables. Cette dimension de la gouvernance urbaine nous permet de nous interroger sur l'hypothèse du renforcement de la capacité politique des grandes villes québécoises, de leur autonomisation progressive et de leur possible émergence en tant qu'actrices politiques.

La présente recherche, qui s'appuie essentiellement sur une analyse d'un grand nombre de documents produits dans le cadre de la réforme municipale, vise spécifiquement à cerner dans quelle mesure la récente réorganisation municipale a contribué à l'émancipation et au renforcement politique des nouvelles grandes villes québécoises. Le présent mémoire analyse, à travers le processus de la réforme, l'évolution du rôle politique des villes, de leurs capacités politiques et stratégiques, de la place qu'elles occupent dans la configuration du pouvoir et de leur position dans le cadre de leurs rapports avec le gouvernement provincial.

Après avoir examiné les questions d'autonomie, de décentralisation et analysé les transformations en regard de la position politique des maires et des relations provinciales-municipales, nous arrivons à la conclusion selon laquelle, malgré l'absence de décentralisation et le maintien d'un contrôle serré du gouvernement dans la gestion des affaires urbaines, les villes bénéficient, depuis la réforme municipale, d'un relatif renforcement politique et institutionnel. En effet, la réforme a contribué au renforcement des nouvelles grandes villes par la centralisation de la gouvernance et le réaménagement des compétences à l'échelle locale et régionale. Aussi, nous avons pu remarquer que la réforme avait eu pour conséquence de renforcer la position du maire au sein de l'échafaudage politique et institutionnel de l'agglomération. Finalement, notre analyse de l'argumentaire des villes a, notamment, fait ressortir la volonté des grandes villes de promouvoir une nouvelle conception de leur rôle et de leur statut dans le cadre des relations intergouvernementales.

Dans un contexte où les nouvelles villes ont moins de trois années d'existence et où la démarche de défusions dans certaines villes a considérablement ralenti le processus d'édification des villes et de reconfiguration des dynamiques intergouvernementales, notre mémoire souligne également la nécessité d'effectuer des recherches subséquentes pour bien comprendre l'évolution des nouvelles relations qui se tisseront, à l'avenir, entre les grandes villes québécoises et les gouvernements provincial et fédéral et en saisir la portée.

Jasmin Savard

Étudiant

Pierre Delorme

Directeur de recherche

Mots clés : Regroupements municipaux, réorganisation municipale, gouvernance urbaine, politique urbaine, grandes villes.

AVANT-PROPOS

Effectuer une recherche sur un sujet d'actualité comporte des avantages précieux. L'observation d'un phénomène politique dans sa phase d'édification et de consolidation, en l'occurrence la constitution des nouvelles grandes villes québécoises issues des récents regroupements, revêt un caractère fort stimulant. Inutile de rappeler que la question des regroupements municipaux a suscité, au cours des dernières années, de vives réactions sur la scène publique. Cependant, travailler sur un sujet d'actualité comporte aussi son lot de difficultés. Entreprise en janvier 2003, notre recherche avait pour objectif d'évaluer les incidences politiques des regroupements dans les grandes villes québécoises qui n'avaient alors qu'une année complète d'existence. Malgré les difficultés reliées à un tel exercice, il nous semblait nécessaire d'examiner le processus d'édification et de consolidation des nouvelles villes. En avril 2003, l'élection d'un nouveau gouvernement provincial (libéral) a bouleversé le processus de réorganisation municipale en cours. Déterminé à tenir sa promesse de permettre aux anciennes municipalités de se retirer d'une ville fusionnée si tel était le désir des citoyens, le nouveau gouvernement a alors enclenché un processus devant mener au « démembrement » de certains secteurs des nouvelles villes. Le 20 juin 2004, au moment où nous rédigeons les dernières pages de ce mémoire, les citoyens de quelques anciennes municipalités se sont exprimés en faveur de la « défusion » de leur secteur. Dans l'exercice, trois des huit nouvelles grandes villes ont vus quelques-unes des anciennes municipalités décider de leur reconstitution.

Notre recherche a donc dû composer avec le processus de « défusions » enclenché en juin 2003 par le nouveau gouvernement libéral. Évidemment, le « démembrement » de certains secteurs des nouvelles villes de Montréal, de Longueuil et de Québec influence la lecture des incidences politiques de la réorganisation. Certaines observations faites dans le cadre de notre recherche devront en conséquence être nuancées à la lumière des résultats des référendums de juin 2004. Afin de limiter le plus possible les inconvénients des « défusions », nous avons fixé notre période d'étude du 1^{er} avril 2000 au 31 décembre 2003. En faisant le choix de terminer l'étude en décembre 2003, nous avons pu intégrer le processus menant à la consultation référendaire sans avoir à remettre littéralement en question nos résultats en raison du « démembrement » de certains secteurs des grandes villes. Le présent mémoire traite donc des incidences politiques des regroupements municipaux au cours des deux premières années (2002-2003) de leur existence. Par conséquent, il écarte en pratique les conséquences des démembrements intervenus au sein des villes de Montréal, de Longueuil et de Québec, ces conséquences étant pour l'heure impossible à évaluer. Dans ce contexte, nous prendrons néanmoins soin de nuancer à quelques reprises certaines affirmations. Évidemment, il est légitime de penser que le processus de « défusions » dans certaines villes du Québec modifiera la dynamique

politique locale. Il incombera à d'autres chercheurs la responsabilité d'examiner plus à fond les effets de ces démembrements.

Démembrements survenus dans les villes de Montréal, de Longueuil et de Québec, 20 juin 2004

Montréal : Senneville, Sainte-Anne-de-Belleville, Baie-d'Urfé, Beaconsfield, Kirkland, Dollard-des-Ormeaux, Pointe-Claire, L'Île Dorval, Dorval, Côte-Saint-Luc, Hampstead, Mont-Royal, Westmount, Montréal-Est, Montréal-Ouest.

Longueuil : Boucherville, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Lambert, Brossard.

Québec : Saint-Augustin-de-Desmaures, L'Ancienne-Lorette.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	i
RÉSUMÉ.....	iii
AVANT-PROPOS.....	v
LISTES DES TABLEAUX.....	xi
LISTE DES ABRÉVIATIONS	xiii
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : LA RÉORGANISATION MUNICIPALE AU QUÉBEC: UNE APPROCHE EN TERMES DE GOUVERNANCE URBAINE	5
1.1 Brève rétrospective de la réorganisation municipale au Québec.....	5
1.1.1 Le contexte d'émergence de la réforme.....	5
1.1.2 De l'amorce de la réforme à sa remise en question: du livre blanc à la Loi 9	7
1.1.3 La réforme et ses transformations	12
1.2 Une approche théorique de la gouvernance urbaine	16
1.2.1 Le contexte d'émergence de la notion de gouvernance	17
1.2.2 Une définition de la gouvernance	21
1.2.3 La gouvernance urbaine: une réflexion sur le renforcement politique des villes.....	23
1.3 Gouvernance urbaine et regroupements municipaux : la problématique.....	28
1.3.1 Questions de recherche	30
1.3.2 Hypothèse	31
1.3.3 Cadre d'analyse	31
CHAPITRE II : STRATÉGIE DE RECHERCHE	35
2.1 La stratégie de vérification.....	35
2.2 La démarche méthodologique.....	40
2.3 Le corpus empirique	40

CHAPITRE III : RÉFORME MUNICIPALE ET DÉCENTRALISATION : VERS L'AUTONOMISATION DES GRANDES VILLES QUÉBÉCOISES?...45

3.1 La décentralisation dans le cadre des regroupements municipaux48

3.2 La réforme et la décentralisation des compétences53

3.3 La reconfiguration des compétences comme facteur de consolidation politique55

3.3.1 L'abolition de la CUM et la consolidation de la ville de Montréal..... 57

3.3.2 L'implantation des arrondissements : consolidation ou fragilisation?..... 59

3.3.3 La création des villes-MRC et la consolidation des villes d'agglomération 69

3.3.4 La réduction du nombre d'ententes intermunicipales comme facteur de rationalisation et de consolidation..... 72

3.4 Les sources de financement76

3.4.1 Le « Pacte fiscal » entre Québec et les municipalités. 77

3.4.2 Les contrats de ville de Montréal et de Québec 79

3.4.3 La centralisation du pouvoir de taxation..... 87

3.5 Les postes d'autorité.....89

3.6 Autonomie des villes et contrôle gouvernemental91

3.6.1 Un discours autonomiste et partenarial..... 94

3.6.2 Des pratiques paternalistes..... 95

3.6.3 Contractualisation des relations et consolidation administrative? 102

CHAPITRE IV : LE RÔLE DES « GRANDS MAIRES » COMME FACTEUR DE RENFORCEMENT POLITIQUE DES NOUVELLES GRANDES VILLES107

4.1 La position du maire dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes110

4.1.1 Position du maire dans le système politique municipal québécois 110

4.1.2 La réforme municipale et le renforcement politique du maire au sein de l'agglomération.... 112

4.1.3 Le rôle prédominant des comités exécutifs..... 118

4.1.4 Des maires entreprenants : les nouvelles villes et le développement économique 121

4.2 La légitimité démocratique des nouveaux maires126

4.2.1 L'élargissement de la base électorale des nouveaux maires 127

4.2.2 Rationalisation du nombre d'élus : le maire et le monopole de la représentation..... 131

CHAPITRE V : LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES : DÉSIR D'AFFIRMATION ET VOLONTÉ DE RECONNAISSANCE137

5.1 Relations provinciales-municipales et consolidation politique des villes.....139

5.2 L'ouverture gouvernementale limitée à une reconnaissance des villes comme actrices politiques.....	141
5.3 Une volonté d'affirmation des nouvelles grandes villes?.....	144
5.3.1 Les critiques à l'égard du projet de loi 9	145
5.3.2 Critique de la position gouvernementale à l'égard des « défusions ».....	146
5.3.3 Enjeux et objectifs des regroupements municipaux	147
5.3.4 Défense des nouvelles villes et mise en valeur des réalisations	147
5.3.5 Affirmation d'une nouvelle conception des villes et de leur rôle à l'échelle nationale et internationale	148
5.3.6 La reconnaissance du gouvernement comme décideur de l'organisation municipale	155
5.3.7 Nouvelles villes, mêmes revendications ?	156
5.4 Les relations entre le gouvernement et les grandes villes : changement ou continuité?.....	158
 CONCLUSION GÉNÉRALE : UN NOUVEAU RÔLE POLITIQUE POUR LES NOUVELLES GRANDES VILLES DU QUÉBEC?	161
 ANNEXES.....	173
 ANNEXE 1 : Compétences des huit grandes villes au sortir de la réforme municipale de 2000.....	174
 ANNEXE 2 : Répartition des compétences au sein de la région métropolitaine de Montréal, au 1^{er} janvier 2002.....	176
 BIBLIOGRAPHIE.....	178

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 1.1	Évolution du nombre de municipalités des RMR depuis la réorganisation municipale	12
Tableau 1.2	Synthèse des regroupements municipaux au sein des huit plus grandes villes du Québec	13
Tableau 1.3	Les nouvelles grandes villes québécoises au sein des RMR, 2002	14
Tableau 1.4	L'organisation municipale au Québec après la réforme	16
Tableau 3.1	Les trois attributions de la décentralisation selon Lemieux	51
Tableau 3.2	Les arrondissements et la nouvelle Charte de la Ville de Montréal... ..	65
Tableau 3.3	Évolution de certains organismes intermunicipaux au sein des huit grandes villes entre 2001 et 2003.....	73
Tableau 3.4	Répartition des revenus municipaux des huit grandes villes, 2001 et 2003	78
Tableau 3.5	Les contrats de ville de Montréal et de Québec 2003-2007 : objectifs et objets des interventions	81
Tableau 3.6	Mesures annoncées pour rétablir la situation financière des villes de Montréal et de Québec	85
Tableau 3.7	Modalités de gestion en matière d'habitation dans le cadre du contrat de ville de Montréal, 2003-2007.....	98
Tableau 4.1	Position des maires de Montréal et de Québec au sein des communautés métropolitaines (2002-2003).....	113
Tableau 4.2	Les comités exécutifs dans les nouvelles grandes villes.....	120
Tableau 4.3	Résultats des élections municipales du 4 novembre 2001 à Montréal et des élections générales au Québec du 14 avril 2003	129
Tableau 4.4	Résultats des élections au sein des nouvelles grandes villes et représentation aux conseils, 2001	130
Tableau 4.5	Évolution de la représentation politique au sein des huit nouvelles grandes villes entre 2001 et 2003.....	131

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CCAO	Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais
CE	Comité exécutif
CLD	Centre local de développement
CM	Communauté métropolitaine
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CMQ	Communauté métropolitaine de Québec
CNFFL	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
CSGV	Caucus des six grandes villes
CU	Communauté urbaine
CUM	Communauté urbaine de Montréal
CUO	Communauté urbaine de l'Outaouais
CUQ	Communauté urbaine de Québec
DEL	Développement économique Longueuil
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FSFAL	Fonds spécial de financement des activités locales
GRIM	Groupe de recherche sur l'innovation municipale
MAM	Ministère des Affaires municipales
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMSL	Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir
MRC	Municipalité régionale de comté
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
RI	Régie intermunicipale
RMR	Région métropolitaine de recensement

SDE	Société de développement économique
SDERS	Société de développement économique de la région sherbrookoise
SDETR	Société de développement économique de Trois-Rivières
SPCUM	Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
SPVM	Service de police de la Ville de Montréal
STCUM	Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STM	Société de transport de Montréal
TGE	Télécommunications, gaz, électricité
UCIM	Union des citoyens et des citoyennes de l'île de Montréal
UMQ	Union des municipalités du Québec
VM	Vision Montréal
VRM	Villes, Régions, Monde

INTRODUCTION

Depuis plus de quarante ans, la question de l'organisation municipale anime périodiquement les débats entre le gouvernement québécois et les acteurs du monde municipal. En 2000, animé par le désir de moderniser le secteur municipal et de renforcer la gouverne des agglomérations, le gouvernement a entrepris une vaste réforme de l'organisation territoriale municipale. Cette réforme, qui s'est manifestée par le regroupement de nombreuses municipalités au sein des grandes agglomérations urbaines, a conduit à d'importantes transformations politiques, institutionnelles et territoriales. La manifestation la plus marquante de cette réforme a été la création de huit nouvelles grandes villes de plus de 100 000 habitants¹.

Dans ce contexte, il est intéressant, voire essentiel, de s'interroger sur les incidences politiques de cette réorganisation. Afin de contribuer à la compréhension de la réorganisation municipale et à l'analyse des transformations politiques à l'échelle des nouvelles grandes villes du Québec, nous nous appuyons sur la littérature récente consacrée à la gouvernance urbaine et tenterons, par le fait même, de prendre part au débat épistémologique.

La question de la gouvernance urbaine génère, depuis la deuxième moitié des années 1990, surtout en Europe et aux États-Unis, une littérature féconde. Le champ de la politique urbaine a été particulièrement investi d'ouvrages consacrés à la relecture du pouvoir urbain, surtout dans un contexte où les villes « sont de plus en plus les cadres spatiaux, politiques, économiques, sociaux et environnementaux à partir desquels les sociétés contemporaines [...] sont appelées à se transformer » (Jouve, 2003: 17). Malgré le foisonnement de la littérature consacrée à l'étude des

¹ Les villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Lévis, de Gatineau, de Saguenay, de Trois-Rivières et de Sherbrooke.

dimensions politiques de la ville sous l'angle de la gouvernance urbaine, un flou épistémologique subsiste sur la définition de la notion et de sa potentialité à rendre compte des transformations. Dans ces circonstances, il devient primordial d'entreprendre des tentatives d'opérationnalisation de la notion de gouvernance urbaine. Il nous paraît donc pertinent d'éclairer le cas des récents regroupements municipaux au Québec à la lumière de certaines questions et hypothèses soulevées par la littérature portant sur la gouvernance urbaine.

Dans le cadre du présent mémoire, nous nous attarderons tout particulièrement à l'une des dimensions fondamentales de la gouvernance urbaine : selon certains auteurs, les villes seraient aujourd'hui appelées à jouer un rôle plus important dans la structuration de l'action publique. Ces mêmes auteurs posent entre autres l'hypothèse d'un « déplacement dans la localisation du politique. Le niveau national d'organisation du politique perdrait de sa centralité [...] en faveur des niveaux transnational et infranational [sic] » (Jouve et Lefèvre, 1999b: 835). Par l'exploitation de cette dimension « verticale » de la gouvernance urbaine, nous verrons si la récente réorganisation municipale a engendré une « autonomisation progressive des villes » (Jouve et Lefèvre, 1999b: 835) québécoises qui se traduirait, d'une part, par leur émancipation politique croissante en tant qu'actrices politiques et, d'autre part, par un renforcement de leur position politique dans leurs rapports avec le gouvernement québécois. L'opérationnalisation de cette question nous invite à examiner rigoureusement quelques orientations de recherche. La réorganisation municipale a-t-elle engendré un processus de décentralisation? Les nouvelles grandes villes bénéficient-elles d'une plus grande autonomie et assument-elles de nouvelles responsabilités? Les maires des nouvelles villes fusionnées ont-ils plus de pouvoir? Compte tenu de l'augmentation de leur poids démographique, les grandes villes cherchent-elles à s'affirmer davantage ou d'une nouvelle façon? Autant de questions qui alimenteront notre réflexion sur l'hypothèse d'un renforcement politique et

institutionnel des nouvelles grandes villes dans le cadre de la réorganisation municipale.

Le présent mémoire est divisé en cinq chapitres. Le premier chapitre est consacré à une courte remise en contexte de la réorganisation municipale, à une discussion de la notion de gouvernance urbaine et à la présentation des questions et des hypothèses de recherche. Le deuxième chapitre expose quant à lui la stratégie de recherche du mémoire. Il présentera la démarche méthodologique et le corpus empirique. Le troisième chapitre analyse la question de l'autonomie des grandes villes et de la décentralisation dans le cadre de la réforme. Notamment, nous vérifierons, sous l'angle de la décentralisation et de l'autonomie, dans quelle mesure la réorganisation municipale a contribué à la consolidation politique des nouvelles grandes villes. Le quatrième chapitre se penche, pour sa part, sur la position politique des nouveaux maires comme facteur de consolidation politique des nouvelles grandes villes. Nous examinerons particulièrement la position des « grands maires » dans l'échafaudage institutionnel ainsi que la question de leur légitimité. Finalement, le cinquième chapitre est consacré à l'examen des relations de pouvoir et des rapports politiques qu'entretiennent les nouvelles grandes villes avec le gouvernement provincial. Dans cette perspective, nous étudierons le théâtre de la commission parlementaire sur le projet de loi 9² afin de comprendre la position politique des grandes villes et de vérifier si ces dernières affichent, dans leurs relations avec le gouvernement, une volonté plus grande d'affirmation et de reconnaissance.

² *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, c. 14.

CHAPITRE I : LA RÉORGANISATION MUNICIPALE AU QUÉBEC: UNE APPROCHE EN TERMES DE GOUVERNANCE URBAINE

La réorganisation municipale représente un fait marquant sur la scène politique québécoise. De surcroît, elle constitue une étape importante dans le développement du monde municipal au Québec. Après des années de réflexion et de débat sur la question de la consolidation des agglomérations urbaines au Québec, le gouvernement du Québec a opté pour le regroupement des municipalités comme première mesure permettant d'assurer la modernisation du secteur municipal et le renforcement de la gouverne des agglomérations. Au terme de près de deux années d'existence des nouvelles villes issues du processus de réorganisation, il nous paraissait essentiel d'explorer plus à fond les transformations engendrées par le processus de regroupement municipal dans la perspective des questions et des hypothèses soulevées par la notion de gouvernance urbaine.

Ce premier chapitre débutera par une rétrospective de la réorganisation municipale. Ensuite, il discutera de la notion de la gouvernance urbaine. Finalement, il exposera les questions de recherche qui figureront au cœur du présent mémoire.

1.1 Brève rétrospective de la réorganisation municipale au Québec

1.1.1 Le contexte d'émergence de la réforme

Depuis plus d'une quarantaine d'années, la question de l'organisation municipale a été une préoccupation constante des gouvernements du Québec. Successivement, et à maintes reprises, ils ont tenté de restructurer et de « moderniser » le monde municipal. Visant une plus grande décentralisation ou désirant s'attaquer à la fragmentation municipale, les ajustements et les projets de

réforme ont été nombreux³. De la politique des fusions volontaires entre 1960 et 1971 à la politique du ministre Trudel⁴, les interventions gouvernementales ont visé tout particulièrement la réduction du nombre de municipalités. À compter des années 1970, le gouvernement du Québec s'est sensibilisé peu à peu aux questions relatives à l'urbanisation et aux agglomérations urbaines. Compte tenu de la croissance fulgurante de l'urbanisation au Québec et à l'expansion du phénomène de l'étalement urbain, de nombreux groupes de travail se sont penchés tour à tour sur la question de l'organisation municipale dans les grandes agglomérations urbaines⁵. Dès 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation, présidé par Claude Castonguay, pose un diagnostic à l'égard de la question de l'organisation municipale dans les agglomérations urbaines. Selon le rapport Castonguay:

Il existe une absence de correspondance entre le territoire socio-économique des agglomérations et le territoire des municipalités, la presque totalité des agglomérations du Québec recouvrant un territoire partagé entre plusieurs municipalités. Née de l'extension physique des activités de la population, cette non correspondance rend les limites municipales souvent désuètes non seulement pour l'organisation efficace des services municipaux et l'aménagement cohérent du territoire, mais également dans la prise en charge des responsabilités collectives et le partage des coûts directs et indirects des équipements et services ainsi que du développement des agglomérations (Groupe de travail sur l'urbanisation, 1976: 137).

Dans le cadre de la négociation d'un éventuel pacte fiscal, le gouvernement met sur pied, en avril 1998, la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (CNFFL) aussi connue sous le nom de la Commission Bédard du nom de son président⁶. Le gouvernement lui confie le mandat d'examiner « non seulement la

³ Pour un aperçu, des projets de réforme, le lecteur pourra consulter notamment Soucy, 2002; Sancton, 2000; Collin, 2002; Tindal et Tindal, 2000; Petrelli, 1986 et le site Web *Montréal Métropole*.

[<http://www.urb.umontreal.ca/montrealmetropole/pourvoirclair.htm>]

⁴ Ministère des Affaires municipales. 1996. *La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs*. Québec, Gouvernement du Québec.

⁵ Pour une présentation des groupes de travail qui se sont intéressés à la problématique des agglomérations urbaines, le lecteur pourra consulter Collin, 2002; Soucy, 2002 et le site Web *Montréal Métropole*.

⁶ Le président était Denis Bédard.

problématique de la situation financière du secteur local, mais également la question de ses responsabilités, de son organisation et de ses structures » (CNFFL, 1999: 3). Les conclusions du rapport, intitulé *Pacte 2000*, s'organisent autour de deux axes d'intervention. D'une part, la Commission propose un certain nombre de changements en regard du financement et de la fiscalité du secteur local et municipal et, d'autre part, une réorganisation des structures municipales en réduisant le nombre de municipalités et en renforçant le palier supralocal (Collin, 2002: 6-7). La parution du rapport a constitué, selon plusieurs, un moment décisif dans le cours des événements devant mener à la réorganisation municipale de 2000. Bien que les conclusions de la Commission en matière de fiscalité n'aient eu qu'une influence limitée, celles relatives à la restructuration du monde municipal semblent avoir eu un certain écho auprès du gouvernement et du lobby des villes-centres (Collin, 2002: 7). À cet égard, Quesnel affirme:

This report is interesting as an attempt at policy renewal. It is well documented and brings substance to the debate. [...] With [his] multidimensional view, the report opens up the way for the adoption of a municipal reform that would be far more comprehensive than the ad hoc reorganisations of the 1970s and 1980s. It presents a coherent argument in favour of reform which would include the three basic dimensions of municipal government: structures, responsibilities and process (democracy) (Quesnel, 2000: 123).

C'est finalement en 2000, après plus de quarante années de réflexions et de discussions, que le gouvernement a enclenché le processus de regroupements.

1.1.2 De l'amorce de la réforme à sa remise en question: du livre blanc à la Loi 9

Dans la foulée des recommandations de la CNFFL, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole⁷, Louise Harel, a déposé en avril 2000 son *Livre blanc sur la réorganisation municipale*⁸ qui s'est avéré l'amorce d'une profonde

⁷ Le ministère porte désormais le nom de Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) et ce depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement le 14 avril 2003.

⁸ Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2000. *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens.*

réorganisation territoriale municipale. La volonté du gouvernement de procéder à cette vague de fusions municipales visait de façon explicite certains objectifs généraux. Le livre blanc formulait en ces termes les trois principaux objectifs de la réorganisation municipale:

- Développer une vision commune du devenir des collectivités;
- Prendre en considération les objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement;
- Rendre le secteur municipal plus efficace en permettant un allègement et une meilleure répartition du fardeau fiscal (MAMM, 2000).

Selon l'argumentaire gouvernemental d'inspiration réformiste, la réorganisation devait répondre en somme à des objectifs d'équité fiscale, de livraison équitable des services municipaux, de développement social et économique, de meilleure gestion des territoires et de renforcement des agglomérations urbaines et de leurs institutions municipales et supramunicipales.

Le renforcement des agglomérations devait passer par l'élimination de la très grande fragmentation qui caractérisait les agglomérations urbaines québécoises⁹. Dans son livre blanc, la ministre Harel explique:

La fragmentation des municipalités comporte divers désavantages, tels que l'absence de vision d'ensemble, une coordination déficiente, une difficulté à prendre en charge les enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile nuisant au développement économique, des dédoublements de services et une surabondance de structures entraînant des coûts additionnels pour les contribuables. L'organisation actuelle du secteur municipal pose d'importantes limites à sa capacité d'offrir des services de qualité et d'en répartir équitablement la facture. Sa fragmentation est peu propice à l'exercice de ses

⁹ En fait, bon nombre de provinces canadiennes ont voulu réduire le nombre de municipalités sur leur territoire. Le cas le plus marquant est celui de l'Ontario où le nombre de municipalités est passé de 815 en 1996 à 447 en 2001 (Collin et Léveillé, 2003 : 5).

responsabilités actuelles et à la prise en charge de responsabilités nouvelles (MAMM, 2000: 20).

Au cours des trois dernières décennies, de nombreux rapports avaient fait état de la trop grande quantité de structures au sein des agglomérations urbaines et de leur relative inefficacité à répondre aux enjeux locaux et régionaux. Du groupe Castonguay à la Commission Bédard en passant, dans le cas de Montréal, par le rapport Pichette¹⁰, tous s'entendaient sur la nécessité de restructurer la gouverne des agglomérations urbaines afin qu'elles puissent mieux répondre aux défis locaux, régionaux et nationaux et qu'elles jouissent d'une force et d'une cohérence politique. Le MAMM reconnaît d'ailleurs le rôle central que sont appelées à jouer les agglomérations urbaines dans un contexte de mondialisation:

L'importance de nos agglomérations urbaines ne tient pas seulement au rôle qu'elles jouent à l'intérieur du territoire québécois, mais aussi à leur fonction de plaque tournante des échanges avec le monde. Aussi, le développement futur du Québec sera-t-il à la mesure de la vitalité de son réseau d'agglomération et de la qualité de la gouverne municipale, qui en constitue un facteur non négligeable (MAMM, 2000: 27)?

C'est donc sur la base de ces arguments que le gouvernement a entrepris, en avril 2000, son programme de regroupement municipal au sein des agglomérations urbaines. Toutefois, il va sans dire que cette réforme gouvernementale s'est heurtée à une farouche opposition de la part d'une partie importante du monde municipal. En effet, une imposante mobilisation anti-fusion s'est organisée dès le printemps 2000¹¹ dans le but de contrecarrer le projet gouvernemental de fusionner les municipalités des principales agglomérations urbaines du Québec. Malgré l'opposition des villes de banlieues, le gouvernement bénéficiait tout de même de l'appui des villes-centres qui, depuis de nombreuses années, faisaient la promotion de réformes structurelles et tout

¹⁰ Groupe de travail sur Montréal et sa région. 1993. *Montréal une ville-région*. Rapport final.

¹¹ Les mouvements anti-fusion se sont même transportés sur la scène judiciaire par la contestation de certaines villes. Voir à ce sujet : *Ville de Baie d'Urfé et al c. P.-G du Québec* [2001] R.J.Q., 1589-1636 (C.S.).

particulièrement de la fusion des municipalités (Collin, 2002: 10; Table ronde des villes-centres, 1994; Six grandes villes-centres du Québec, 1998). Les villes-centres, tout en revendiquant du gouvernement une reconnaissance de la problématique particulière à laquelle elles doivent faire face, et ce, en vertu de leur statut de centralité, réclamaient du gouvernement des mesures politiques, mais surtout financières qui contribueraient au renforcement des agglomérations urbaines. De surcroît, les maires de Montréal et de Québec, ayant pressenti la sensibilité du gouvernement provincial à l'égard de la question de l'organisation municipale dans les agglomérations urbaines, ont tous deux présenté, respectivement en 1999 et 2000, des propositions de regroupement¹².

Malgré la virulence des débats sur les fusions municipales, le gouvernement est tout de même allé de l'avant en faisant adopter, le 20 décembre 2000, le projet de loi 170¹³ créant les nouvelles villes de Montréal, de Longueuil, de Québec, de Lévis et de Gatineau. Dans la foulée du projet de loi¹⁴, le Gouvernement du Québec s'est par la suite consacré à la question des autres agglomérations urbaines¹⁵ du Québec. À propos des agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke et de Trois-Rivières, rappelons que le livre blanc avait critiqué l'éclatement des structures municipales:

[...] la fragmentation du secteur municipal qu'on observe dans ces trois agglomérations urbaines ne se prête pas à une action cohérente qui permettrait de contrôler leur développement. On observe en effet plusieurs municipalités

¹² Pour la ville de Montréal : *Une île, une ville : pour une métropole dynamique*, mai 1999.

Pour la ville de Québec : *Deux villes, une communauté : pour une capitale unifiée, prospère et dynamique*, mars 2000.

¹³ *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c.56.

¹⁴ Il faut rappeler qu'en vertu du projet de loi 124, *Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives*. L.Q. 2000, c. 57, le gouvernement pouvait décréter un regroupement.

¹⁵ En particulier, celles qui appartiennent aux autres régions métropolitaines et aux agglomérations de recensement.

locales dans ces agglomérations. On y retrouve aussi des organismes supramunicipaux, mais leur nombre assez élevé et la part modeste qu'ils occupent dans les dépenses du secteur municipal reflètent une prise en charge partielle et fragmentée des enjeux concernant ces agglomérations dans leur ensemble (MAMM, 2000: 34).

Pour le gouvernement, l'avenue de solution à la problématique de l'organisation municipale au sein des agglomérations urbaines a donc été le regroupement des municipalités locales. Le programme gouvernemental, du livre blanc jusqu'à la naissance des nouvelles villes, avait pour objectif de restructurer les grandes agglomérations urbaines du Québec selon des objectifs communs, un cadre uniforme et une procédure relativement définie. L'année 2002 a donc marqué l'aboutissement de la réforme notamment par la naissance des nouvelles grandes villes de Montréal, de Longueuil, de Québec, de Lévis, de Gatineau, de Sherbrooke, de Saguenay et de Trois-Rivières. Au total, 212 municipalités ont été regroupées au sein de 42 nouvelles villes.

La réorganisation municipale ne s'est cependant pas arrêtée là. Bien que la plupart des villes aient été officiellement instituées au début de l'année 2002, il faut toutefois convenir que le processus d'édification des nouvelles villes s'est poursuivi et que le gouvernement et les villes sont demeurés actifs. Ainsi, les années 2002 et 2003 ont été marquées par quelques événements importants tels que l'adoption de plusieurs lois qui s'inscrivent dans la foulée de la réforme et qui viennent préciser l'encadrement législatif des nouvelles villes. De plus, cette période d'édification a été marquée, d'une part, par la signature des contrats de ville entre le gouvernement du Québec et les villes de Montréal et de Québec et, d'autre part, par l'adoption, en décembre 2003, des projets de loi 9¹⁶ et 33¹⁷. Résultat d'une promesse électorale du Parti libéral du Québec, le projet de loi 9 met en place un mécanisme permettant la

¹⁶ *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, c. 14.

¹⁷ *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 2003, c. 28.

défusion des municipalités regroupées. Le projet de loi 33, qui fait suite à la déclaration ministérielle du 20 juin 2003, apporte quant à lui des modifications à la charte de Montréal et permet une plus grande décentralisation vers les arrondissements. Dans cette perspective, il est permis de croire que le long processus de réorganisation municipale s'est échelonné du dépôt du livre blanc jusqu'à l'adoption du projet de loi 9. Ce long processus allait d'ailleurs engendrer d'importantes transformations dans le monde municipal.

1.1.3 La réforme et ses transformations

Une des conséquences les plus évidentes de la réorganisation municipale a été la réduction significative du nombre de joueurs municipaux au sein des principales agglomérations urbaines du Québec. Outre les cas de Montréal et de Québec, le modèle adopté a été, à peu de chose près, celui d'une agglomération, une ville. Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de municipalités pour chacune des régions métropolitaines du Québec avant et après le processus de réforme.

Tableau 1.1 Évolution du nombre de municipalités des RMR depuis la réorganisation municipale

Régions métropolitaines	avant	après
Montréal	111	69
Québec	43	22
Hull	10	6
Chicoutimi-Jonquière	10	4
Sherbrooke	15	8
Trois-Rivières	9	4
Nombre de municipalités dans les RMR du Québec	198	113

Source: adapté de Collin et Léveillé, 2003: 24

À la lecture du tableau, on remarque que le nombre de municipalités dans les régions métropolitaines a connu une diminution substantiellement en passant de 198 à

113. Le nombre d'élus municipaux est, quant à lui, passé de 784 à 283¹⁸. Pour ce qui est de la région métropolitaine de Montréal, le nombre de municipalités est passé de 111 à 69 entre 1996 et 2003. La fusion des villes de l'île de Montréal demeure l'illustration la plus significative de la volonté gouvernementale de rationaliser le nombre de municipalités au sein de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal. Le gouvernement, en adoptant le projet « Une île, une ville »¹⁹ du maire Pierre Bourque, a fait passer le nombre de municipalités sur l'île de 28 à une seule grande ville. Le nombre d'élus sur le territoire de l'île de Montréal est, quant à lui, passé de 286 à 105.

Tableau 1.2 Synthèse des regroupements municipaux au sein des huit plus grandes villes du Québec

Nouvelles villes	Population nouvelles villes	Municipalités regroupées	Élus avant fusion ²⁰	Élus dans la nouvelle ville (élus d'arr.)	Arrondissements,	Superficie en Km ²
Montréal	1 838 474	28	286	74 (30) ²¹	27	503,760
Québec	513 882	13	124	40	8	544,750
Longueuil	386 229	8	85	43	7	273,920
Gatineau	229 094	5	48	18	-	344,162
Sherbrooke	141 920	8	62	20 (4)	6	366,002
Trois-Rivières	125 983	6	52	17	-	288,500
Saguenay	150 854	6 + partie + 2 NO ²²	53	20	3	1165,997
Lévis	125 241	10	74	16	3	443,648
TOTAL	3 511 677	84	784	279 (34)		3930,739

Source: Répertoire des municipalités 2001 et 2002

La réforme municipale a donc eu pour conséquence la consolidation des grandes agglomérations sur le principe d'une agglomération une ville. Le constat est

¹⁸ Le nombre inclut les maires, les conseillers municipaux et, le cas échéant, les conseillers d'arrondissement.

¹⁹ Ce projet n'est pas nouveau. Le maire Drapeau privilégiait déjà, dans les années soixante, la création d'une ville de Montréal qui s'étendrait sur la totalité du territoire de l'île (Montréal Métropole, 2004).

²⁰ Nombre d'élus (maires et conseillers) pour l'ensemble des entités municipales composant la nouvelle ville.

²¹ Le chiffre entre parenthèses correspond au nombre de conseillers d'arrondissements.

²² Territoires non organisés.

particulièrement évident lorsque l'on regarde le poids des nouvelles grandes villes²³ au sein de chaque RMR. En effet, on remarque que les grandes villes ont pris, à la suite de la réforme, une place importante au sein de la RMR allant de 51,8 % pour Montréal à 96,1 % pour Saguenay. Le tableau suivant présente le poids démographique et territorial des nouvelles villes au sein de leur RMR respective.

Tableau 1.3 Les nouvelles grandes villes québécoises au sein des RMR, 2002

Villes	Population nouvelle ville	Population RMR	Population ville / population RMR	Superficie de la ville en km ²	Superficie de la RMR en km ²	Territoire ville / territoire RMR
Montréal	1 838 474	3 548 800	51,8 %	503,760	4 047,35	12,4 %
Longueuil	386 229	3 548 800	10,9 %	273,920	4 047,35	6,8 %
Québec	513 882	697 800	73,6 %	544,700	3 154,35	17,3 %
Lévis	125 241	697 800	17,9 %	443,648	3 154,35	14,1 %
Sherbrooke	141 920	156 500	90,7 %	366,002	1 108,16	33,0 %
Trois-Rivières	125 983	141 400	89,1 %	288,500	880,47	32,8 %
Gatineau	229 094	257 568 ²⁴	88,9 %	344,162	2 090,7 ²⁵	16,5 %
Saguenay	150 854	156 900	96,1 %	1165,997	1 753,63	66,5 %
Ensemble des villes	3 511 677	4 958 968	70,8 %	3930,689	13 034,66	30,2 %

Sources: Recensement 2001 de Statistique Canada et Répertoire des municipalités 2002

À l'évidence, la réforme municipale a eu pour conséquence un accroissement considérable de la taille démographique des grandes villes du Québec. L'accroissement du poids des nouvelles grandes villes se vérifie également lorsque l'on considère les dimensions économiques et financières. Mentionnons au passage que les neuf plus grandes villes du Québec possèdent 60 % des emplois, génèrent

²³ Ces grandes villes sont au nombre de huit à savoir Montréal, Québec, Saguenay, Trois-Rivières, Sherbrooke, Gatineau, Longueuil et Lévis. Cinq de ces huit grandes villes représentent le centre de leur région métropolitaine (RMR) respective. Les villes de Longueuil et de Lévis sont des cas particuliers étant donné qu'elles font respectivement partie des régions métropolitaines de Montréal et de Québec. Gatineau est, quant à elle, le cœur de la RMR d'Ottawa-Gatineau en territoire québécois.

²⁴ Population de la partie québécoise de la RMR de Ottawa-Gatineau.

²⁵ Superficie de la partie québécoise de la RMR de Ottawa-Gatineau. Donnée provenant de l'Institut de la statistique du Québec, 2001.

64 % des dépenses municipales, produisent 65 % du PIB (MAMSL, 2003) et abritent 51 % de la richesse foncière pour l'ensemble du Québec.

Outre la réduction du nombre d'élus et de municipalités et la consolidation du poids démographique, économique et financier des grandes villes, la réforme municipale a donné lieu à une rationalisation des structures municipales et une importante restructuration institutionnelle au sein des agglomérations urbaines québécoises. Ces transformations se sont d'ailleurs déployées sur trois échelles territoriales. Étant donné que nous aborderons ultérieurement ces aspects, nous n'en soulignons ici que les grandes lignes. À l'échelle métropolitaine, particulièrement dans les RMR de Montréal et de Québec, le gouvernement a institué les communautés métropolitaines pour faire suite à l'abolition des communautés urbaines. À l'échelle de la ville, la réforme a réduit de manière significative le nombre de municipalités en créant, par regroupements, huit nouvelles grandes villes de plus de 100 000 habitants. L'exemple le plus convaincant est manifestement celui de Montréal, où les 28 municipalités de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM) ont été regroupées en une seule et même ville. Finalement, à l'échelle locale, certaines villes ont été dotées d'arrondissements. Le tableau 1.4 présente, de manière synthétique, les principaux changements institués par la réforme.

Tableau 1.4 L'organisation municipale au Québec après la réforme

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Deux communautés métropolitaines (CM) ➤ Neuf villes comptant plus de 100 000 habitants dans les régions métropolitaines ➤ Abolition du système municipal à deux paliers : disparition des communautés urbaines et de certaines MRC intégrées aux nouvelles villes d'agglomération ➤ Treize villes exerçant des compétences de MRC, dont les neuf villes comptant plus de 100 000 habitants ➤ Des agglomérations urbaines consolidées dans presque toutes les régions ➤ Création d'arrondissements dans les villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Sherbrooke, de Saguenay et de Lévis ➤ Depuis la réorganisation municipale, le Québec compte 1 147 municipalités locales <p><i>Source: adapté de Soucy, 2002 : 21</i></p>

Par les multiples transformations proposées, la réforme avait pour objectif le renforcement politique et institutionnel des villes et des agglomérations urbaines. Ainsi, il nous paraît essentiel de porter un regard analytique sur la réorganisation municipale et les impacts politiques qu'elle a produits dans les nouvelles grandes villes du Québec. En ce sens, certaines questions et hypothèses inspirées de la littérature consacrée à la notion de la gouvernance urbaine nous permettent d'envisager de nouvelles orientations de recherche. La section suivante est consacrée à une discussion théorique sur les possibles apports de la notion de gouvernance urbaine à l'analyse des impacts politiques des regroupements municipaux.

1.2 Une approche théorique de la gouvernance urbaine

Notion populaire s'il en est, la gouvernance, par la polysémie qui la caractérise, a drainé une grande quantité de chercheurs de toutes les disciplines et a généré l'adhésion de nombreux praticiens. Désormais, on ne compte plus les publications scientifiques ou les rapports gouvernementaux chapeautés d'un titre invoquant la notion de « gouvernance », et ce dans un éventail de champs disciplinaires. En effet, l'économie, l'administration, les relations internationales, la sociologie et la science politique se sont progressivement emparées de cette notion fourre-tout. Véritable « auberge espagnole » où tout le monde semble y trouver son

compte, la gouvernance souffre actuellement d'un flou épistémologique reconnu d'ailleurs par tous ceux et celles qui écrivent sur cette notion.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire de tracer les contours d'une définition générale de la gouvernance. À cet effet, loin de prétendre à l'exhaustivité, nous présenterons quelques-uns de ses traits fondamentaux afin de bien comprendre les fondements de sa migration dans le champ de l'urbain et de poser les repères théoriques qui serviront à définir la gouvernance urbaine dans le contexte québécois. Mais, d'entrée de jeu, remettons brièvement en contexte l'émergence de la notion de gouvernance.

1.2.1 Le contexte d'émergence de la notion de gouvernance

La notion de gouvernance n'est pas redevable à l'apparition spontanée d'un néologisme dans le langage spécialisé des chercheurs en sciences sociales. C'est au tournant des années 1990 que la notion de gouvernance a véritablement pris son envol. En effet, c'est en 1992 que la Banque mondiale a fait sienne la notion de gouvernance dans le contexte de ses réflexions sur les ajustements structurels à mettre en place au sein des pays en développement²⁶. L'enjeu, pour la Banque mondiale, consistait à trouver pour les pays en développement un modèle de gouvernement offrant un cadre de fonctionnement efficace jugé indispensable à l'ouverture généralisée aux marchés. Appuyée sur une critique implicite de l'État et de son « incompétence institutionnelle », la définition privilégiée par la Banque impliquait de créer:

[...] des dispositifs administratifs et réglementaires plus performants pour le développement, de donner des responsabilités plus importantes au secteur privé; il [s'agissait] aussi de diminuer l'implication directe du gouvernement dans la production et l'activité commerciale et de pratiquer davantage la délégation de

²⁶ La Banque mondiale a utilisé en 1992 pour une des premières fois le concept de « gouvernance » dans un rapport intitulé *Governance and Development*. La référence se retrouve en bibliographie.

pouvoir du centre vers les niveaux locaux de gouvernement²⁷ (Osmont, 1998: 21).

La « doctrine de gouvernance » mise de l'avant par la Banque mondiale dans le but à peine voilé d'intervenir dans le champ politique s'accompagne, selon plusieurs²⁸, d'un puissant contenu idéologique destiné à promouvoir une certaine conception de l'État plus décentralisé, plus ouvert aux marchés et au secteur privé (Osmont, 1998: 21).

L'essor du paradigme de la gouvernance dans le champ des sciences sociales et sa migration dans le champ du politique ne sont pas étrangers au contexte politique, économique et idéologique qui l'a vu naître. La notion est apparue dans un contexte où un courant libéral de remise en cause de l'intervention de l'État faisait sa marque au sein de bon nombre de pays occidentaux. Dans les années 1980 et 1990, l'accroissement des responsabilités sociales des États a engendré une pression considérable sur les finances publiques. Dans un contexte où la capacité financière des États s'affaiblissait et que ceux-ci devaient répondre à des exigences de plus en plus strictes en matière budgétaire, notamment en ce qui a trait aux déficits budgétaires, la persistance des États providence a été progressivement remise en cause. « La fonction providentielle de l'État est alors jugée infondée et source d'effets pervers » (Merrien, 1997: 105).

La crise de l'État providence, en plus d'être financière, est plus largement le symptôme d'une remise en cause générale de l'intervention étatique. Cette crise de légitimité de l'intervention de l'État dans divers domaines puise en quelque sorte sa

²⁷ Déjà en 1992, les gouvernements locaux apparaissent dans l'échafaudage théorique de la gouvernance.

²⁸ Casteigts, 2003; Osmont, 1998, Souami, 1998 et quelques autres.

source d'une remise en cause des valeurs de protection sociale²⁹, de redistribution et de services publics universels au nom d'une incapacité financière des gouvernements nationaux.

Les difficultés financières auxquelles font face les États providence contemporains ont largement contribué à alimenter l'argumentaire néolibéral qui s'est alors propagé de manière évidente au sein des États occidentaux. À partir d'une remise en cause des modes d'intervention de l'État providence, le discours néo-libéral engendre, voire stimule, un glissement progressif vers une critique plus large de l'État dans son ensemble. Un discours dominant de remise en question du rôle de l'État prend place au cours des années 1980 et 1990, et celui-ci contribuera à orienter les actions de nombreux gouvernements (Jobert, 1994: 10).

L'effervescence générée par ces critiques formulées à l'endroit de l'État et de sa forme providentielle contribue, de l'avis de nombreux auteurs, à l'affirmation d'un postulat qui semble désormais s'imposer de plus en plus tant dans le champ politique que dans la sphère académique. Les États font désormais face à une véritable crise de gouvernabilité: « l'ingouvernabilité étant caractérisée par l'incapacité de l'État à traiter des demandes sociales qui lui sont transmises [...] ». Dans ces circonstances, les États se doivent d'envisager « d'autres modalités de traitement de ces demandes, en dehors de l'État et plus généralement du politique (Jouve, 2003: 49).

C'est à ce moment que de nombreux acteurs, à la fois privés et gouvernementaux, ont revendiqué le développement d'une nouvelle « gouvernance » dans le but de revoir les formes d'intervention de l'État et plus particulièrement les modes de prestation des services publics. Dans le cadre d'une gestion financière plus serrée des services publics, il devenait impératif de développer de nouvelles formes

²⁹ À propos de cette remise en question des valeurs de protection sociale, Rosanvallon parle de *crise de solidarité* (1984 : 41).

d'intervention afin de libérer l'État d'une partie de ses responsabilités. En somme, la critique générale véhiculée à l'endroit de l'État a créé un contexte favorable à l'émancipation de la « gouvernance » comme une nouvelle forme d'action publique non exclusivement centrée sur l'État, mais orientée plutôt vers le secteur privé et les institutions infraétatiques.

La gouvernance est donc vue, par un grand nombre d'auteurs, comme une nouvelle façon d'envisager la conduite des affaires de l'État. Elle proposerait une réflexion sur la « nécessité » de repenser le rôle de l'État et les modalités de son action dans un contexte de multiplication d'organismes, d'agences et d'institutions qui interviennent dans l'action publique. Toutefois, compte tenu de son contexte d'émergence, la gouvernance peut représenter un spectre normatif ou programmatique inspiré du courant néolibéral plutôt qu'une véritable approche théorique et analytique pertinente pour la compréhension des transformations de l'action publique? Selon Marcou, la gouvernance est envisagée sous deux formes distinctes:

[...] selon une approche normative, [...] la gouvernance désigne la façon dont est exercé un pouvoir légitime en interaction avec les différentes composantes de la société et pour le bien commun. Selon une approche analytique, en revanche, la notion de gouvernance attire l'attention sur le fait que la société n'est pas gouvernée seulement par le gouvernement, mais au contraire le gouvernement s'inscrit dans une trame complexe d'interactions avec des institutions ou des groupes, et que les institutions publiques qui le constituent ne forment que la partie visible de l'iceberg de la gouvernance (Marcou, 1996: 182).

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la gouvernance, compte tenu de son contexte d'émergence, n'est pas dépourvue de charge normative. Pour Souami, la gouvernance comme nouveau modèle sert, à certains égards, de nouvelle idéologie. L'auteur affirme que, malgré une volonté de la présenter comme une notion relativement neutre, la gouvernance comme « doctrine d'action » se présente en fait comme une « méthode qui décrit et préconise comment doivent être les méthodes

d'action. Par là, elle participe à prélégitimer l'organisation à venir et les autorités qui s'y inscriront » (Souami, 1998: 167).

Les frontières entre la dimension analytique et normative (ou prescriptive) paraissent donc extrêmement minces. Nous sommes d'avis que, bien qu'il demeure impossible d'éviter toute charge normative dans la conception privilégiée, il semble nécessaire d'aller au-delà de l'aspect normatif et d'explorer le potentiel analytique de la notion de gouvernance et de sa volonté de rendre compte des transformations de l'action publique dans le contexte de la crise du pouvoir sous sa forme hiérarchique et centralisée. Selon Stoker, la valeur de la notion de gouvernance réside « en ce qu'elle peut fournir un cadre conceptuel qui aide à comprendre l'évolution des processus de gouvernement » (Stoker, 1998: 20). En somme, la gouvernance s'affirme en « traduisant autant l'exigence d'une réflexion sur les rapports d'autorité et de pouvoir qu'un besoin de mettre à jour le rôle d'acteurs non étatiques ou infraétatiques dans les mécanismes de régulation politique » (De Senarclens, 1998: 95). Dans la littérature, les définitions de la gouvernance sont nombreuses comme en témoigne la section suivante.

1.2.2 Une définition de la gouvernance

La gouvernance, inévitablement influencée par le contexte idéologique qui l'a vue naître, aspire à rendre compte des transformations du rôle de l'État et de l'exercice du pouvoir. La définition générale que propose Rhodes exprime d'ailleurs clairement cette volonté du concept de gouvernance de comprendre les bouleversements qui touchent la manière dont l'État articule ses interventions. Selon l'auteur, la gouvernance « signifie a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed » (Rhodes, 1996: 652-653).

Kooiman, l'un des premiers à appliquer la notion de gouvernance au champ de la science politique, propose une définition qui traduit bien l'essence de la gouvernance. Selon l'auteur:

Governance can be seen as the pattern or structure that emerges in a social-political system as common result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern cannot be reduced to one actor or group of actor in particular (Kooiman, 1993: 258).

Cette définition de la gouvernance sous-tend le postulat selon lequel l'État n'est plus seul à occuper le terrain de l'intervention publique, mais que celle-ci est le fruit d'une coordination impliquant des acteurs multiples et variés. Comme l'État a perdu sa capacité d'action symbolique et matérielle, « c'est-à-dire celle de la légitimité qui lui serait reconnue pour définir et orienter l'action collective et celle des moyens dont il pourrait disposer pour assurer un certain degré de concrétisation » (Lascoumes, 1996: 325), l'action publique est désormais orientée par de nouvelles formes de coordination entre acteurs où l'État n'est plus le seul à assumer le rôle de direction. Ainsi, les processus de décision découlent moins de l'intervention d'une instance centrale, d'une imposition hétérogène et relèvent davantage d'une autonomie régulée (Commaille et Jobert, 1998: 15). Dans ce contexte, l'action publique est désormais le fruit d'une nouvelle coordination entre une pluralité d'acteurs (collectivités locales, acteurs sociaux, économiques et communautaires) en interaction constante autour d'enjeux multiples.

De manière générale, nous avons vu que la gouvernance vise à rendre compte des transformations dans les modalités de l'action gouvernementale. La notion implique aussi une dimension locale et urbaine. La section suivante est consacrée à la notion de gouvernance urbaine.

1.2.3 La gouvernance urbaine: une réflexion sur le renforcement politique des villes

La gouvernance urbaine n'est évidemment pas étrangère à la notion générale de la gouvernance. D'une certaine manière, elle en représente une vision territoriale. À l'instar de la gouvernance qui aspire à « identifier de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes d'actions publiques », la gouvernance urbaine vise à analyser la « transformation du politique en milieu urbain » (Jouve, 2003: 16-17) dans un contexte où l'État central subit des bouleversements majeurs. La définition de la gouvernance urbaine proposée par Bagnasco et Le Galès peut d'ailleurs être assimilée tant à la définition générale de la gouvernance qu'à sa dimension territoriale. Selon les auteurs, la gouvernance au sens de la sociologie politique est définie comme « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains » (Bagnasco et Le Galès, 1997: 38).

Dans une perspective que l'on pourrait qualifier « *d'horizontale* », la gouvernance urbaine s'intéresse aux transformations relatives aux dynamiques politiques internes des villes. Ainsi, la gouvernance urbaine suppose une modification des formes de l'action publique locale afin que celles-ci soient davantage basées sur la coordination et la coopération entre acteurs que sur l'imposition stricte, de la part des autorités étatiques, des orientations de l'action publique. Jouve et Lefèvre expliquent à ce propos que:

[...] l'agrégation des institutions, des acteurs relève bien du politique mais d'une forme particulière qui s'éloigne très nettement de la définition wébérienne. L'agrégation n'est plus affaire de domination mais d'échange de ressources, de mobilisation sur la base d'un projet commun pour la ville, partagé par les élites économiques et politiques [...] (1999b: 837).

À cet égard, la gouvernance urbaine cherche à comprendre le jeu des acteurs qui, par les coalitions et les partenariats, permet de générer des régulations à l'échelle locale. L'action des gouvernements locaux est donc de plus en plus caractérisée par la multiplication des coalitions, la coordination horizontale, la coopération, le

partenariat et la négociation entre les acteurs tant publics que privés. L'autorité locale ne posséderait plus le monopole de l'action publique locale, elle en serait plutôt l'un des acteurs. Cette perte de centralité de l'État, tant national que local, engendre ainsi de nouvelles logiques de l'action collective marquées par « la fluidité des enjeux, l'hétérogénéité des territoires et la fragmentation du pouvoir politique » (Duran, 2001: 369). Pour Duran, l'action publique relève de plus en plus de:

[...] configurations complexes d'enjeux et d'acteurs multiples sur des territoires toujours spécifiques qui interdisent du même coup des modes de gestion trop mécaniques et trop standardisés au profit d'approches plus négociées et mieux argumentées afin d'assurer la réciprocité des engagements sur la base d'une explicitation des rapports de force (Duran, 2001: 372).

L'émergence et la légitimation de nouveaux acteurs dans la formulation des objectifs de l'action publique engendrent une redéfinition des modes de coordination entre les gouvernements urbains et les acteurs multiples (groupes, associations ou mouvements sociaux). Cette dimension *horizontale* de la gouvernance urbaine s'apparente considérablement à la définition proposée par Kooiman et que nous avons présentée précédemment.

La gouvernance urbaine comporte également, pour les gouvernements urbains, une dimension « *verticale* » qui se traduirait par l'émergence des villes comme acteur de premier plan bénéficiant d'une autonomisation progressive et d'un renforcement de leur poids politique dans leurs relations avec les gouvernements supérieurs. En effet, les villes seraient appelées à jouer un rôle plus important dans la structuration de l'action publique et dans le partage des responsabilités avec l'État central dans un contexte où celui-ci ne peut plus assumer seul les responsabilités. Dans un article consacré à la gouvernance urbaine et aux gouvernements urbains en Europe, Jouve et Lefèvre s'interrogent sur l'hypothèse selon laquelle « parmi les processus socio-politiques et économiques majeurs qui semblent marquer cette fin de siècle figurerait le déplacement dans la localisation du politique. Dans un contexte de mondialisation

de l'économie, le niveau national d'organisation du politique perdrait de sa centralité, de son épaisseur en faveur des niveaux transnational et infranational » [sic] (1999b: 835).

Dans le champ de l'économie et du développement, de nombreux ouvrages constatent que les métropoles constituent désormais les mailles d'une structure mondiale sur lesquelles s'appuie l'économie mondialisée (Klein, Fontan et Tremblay, 1999; Veltz, 1999). Dans le cadre de ce phénomène de métropolisation, les villes et les métropoles, parce qu'elles sont le lieu de la concentration des populations et de l'accumulation du capital (social et financier) et parce que les États ne détiennent plus tous les moyens de la régulation, représentent autant de noeuds interreliés participant à un réseau économique complexe et global. Les métropoles seraient aujourd'hui « l'armature spatiale de la mondialisation ».

Dans le champ politique, les villes seraient donc engagées dans un processus de redéfinition de leur rôle qui se traduirait, par exemple, par une plus grande latitude d'action des élus des grandes villes dans un nombre croissant de domaines. L'État modifierait ses modes d'intervention, de sorte qu'il tendrait à responsabiliser les structures territoriales infraétatiques en transférant certaines compétences étatiques dans un nombre de plus en plus important de domaines (Donzelot, 1994; Klein, Fontan et Tremblay, 1999; Banner, 1999).

Inspirée par les phénomènes de métropolisation, de mondialisation et de crise de l'État, la gouvernance urbaine implique, selon bon nombre d'auteurs³⁰, une transformation dans les relations que l'État entretient avec les collectivités locales. En fait, on assisterait à une tendance à la décentralisation progressive de responsabilités vers les gouvernements locaux. L'affaiblissement de l'État, dans un contexte de crise

³⁰ Lefèvre, 1996; Le Galès, 1995; Bagnasco et Le Galès, 1997; Lorrain, 2000, Banner, 1999 et plusieurs autres.

financière et de gouvernabilité, aurait pour conséquence d'inciter ce dernier à transférer (ou à déléster) certaines responsabilités aux autorités locales. Peu à peu, cette « tendance décentralisatrice », particulièrement en Europe de l'Ouest, modifierait l'équilibre entre le centre et les collectivités locales, notamment en faveur des villes (Banner, 1999: 65; Hoffmann-Martinot, 2002).

Les réformes de décentralisation auraient ainsi permis aux collectivités locales, et tout particulièrement aux villes, une relative émancipation politique, ce qui permet à Le Galès d'affirmer que les villes françaises, par exemple, se sont renforcées pendant les années 1980 au point de poser l'hypothèse d'une différenciation entre le système local rural et le système local urbain. Selon lui, les grandes villes ont aujourd'hui acquis un poids politique prédominant (Le Galès, 1995: 64-65). D'une certaine manière, on assisterait en Europe à « l'émancipation politique des villes ».

C'est dans cette mouvance qu'apparaît « l'idée d'une émergence des villes comme nouveaux acteurs collectifs, capables d'actions stratégiques » (Bagnasco et Le Galès, 1997; Lorrain, 2000). Au regard du phénomène de recomposition des États, les villes paraissent comme des acteurs-clés. Dans le contexte de la construction européenne, on s'intéresse de plus en plus au phénomène de la recomposition des États et sur les conséquences qu'elle engendre sur les espaces infranationaux comme les villes. « Les villes considérées comme un construit politique et social peuvent constituer l'un de ces niveaux intermédiaires de structuration des acteurs, des groupes et des institutions » (Bagnasco et Le Galès, 1997: 37). En somme, selon certains auteurs, les villes auraient acquis davantage de poids politique, d'autonomie et de moyens ce qui leur permettrait de s'imposer devant l'État central comme des actrices politiques légitimes et incontournables.

L'émancipation des villes et le renforcement de leur poids politique se constatent dans les relations qu'elles entretiennent avec les gouvernements

supérieurs. Comme nous l'avons mentionné, la décentralisation constitue l'une des démonstrations les plus évidentes des relations qui s'établissent entre l'État et les municipalités. Habituellement décrite comme « un processus vertical (du haut vers le bas) par lequel l'État *accorde* une autonomie supplémentaire aux collectivités locales » (Banner, 1999: 65), la décentralisation illustre clairement l'évolution des responsabilités qu'il accorde aux villes et aux municipalités. De plus, les relations entre l'État et le palier local peuvent être analysées à partir d'autres critères. Dans une analyse des relations qu'entretiennent les pays de l'Europe continentale avec leurs collectivités locales, Banner se penche tout particulièrement sur l'évolution des contrôles politiques et administratifs plus ou moins grands exercés par le gouvernement central, sur la régulation que ce dernier impose en ce qui a trait à la fourniture de services publics de même que sur les nouvelles formes de coopération qui interviennent entre les paliers central et local à propos d'interventions ciblées sur le territoire.

Pour les auteurs, il ne s'agit pas de prétendre à l'autonomisation des villes au détriment des États. Partout, les villes sont solidement arrimées aux États pour tous les aspects juridiques, et les relations entre les divers paliers de gouvernements sont fortement interdépendantes. Ce serait donc faire fausse route que de conclure au retour des Cités-États ou de voir l'émancipation politique des villes comme la revanche des cités sur les États³¹ (Le Galès et Harding, 1996: 161). Le concept de gouvernance urbaine vise plutôt à rendre compte de l'effacement progressif de la dimension hiérarchique traditionnelle de la relation entre le centre et les collectivités locales (Banner, 1999: 70) et permet ainsi de mettre en lumière la reconfiguration de leurs relations. Selon certains auteurs, les rapports entre les villes et l'État seraient de plus en plus négociés et s'éloigneraient du modèle hiérarchique centre-périphérie

³¹ Avant la construction des États-nations, les villes et les réseaux commerciaux et culturels qui les reliaient entre elles constituaient les premiers mécanismes de gouvernance territoriale. La construction des États-nations a modifié cette dynamique par la subordination des villes (Harding et Le Galès, 1997 : 181).

(Le Galès et Harding, 1996: 180). Dans un contexte de redéfinition des rapports entre l'État et ses collectivités locales, tout un courant de pensée pose l'hypothèse de l'émergence et de la consolidation d'un acteur « ville ».

C'est tout particulièrement cette dimension de la gouvernance urbaine que nous voulons exploiter. Dans le contexte des récents regroupements municipaux au sein des principales agglomérations urbaines du Québec, il est essentiel de réfléchir aux transformations relatives au renforcement politique des nouvelles grandes villes, à leur rôle dans l'arène politique québécoise de même qu'à leurs relations avec le gouvernement québécois. Belley stipulait d'ailleurs dans un texte récent: « Sous l'angle des relations intergouvernementales, la gouvernance du secteur municipal au Québec nécessite la prise en compte de l'évolution des relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux » (Belley, 2003: 25). Le présent mémoire s'inspire de ce questionnement. La section suivante vise à extraire les questions essentielles de la notion de gouvernance urbaine et à les appliquer au cas de la réorganisation municipale et des nouvelles grandes villes québécoises.

1.3 Gouvernance urbaine et regroupements municipaux : la problématique

Nous venons de voir que la littérature sur la gouvernance urbaine pose l'hypothèse de l'émancipation, du renforcement politique et de l'autonomisation progressive des villes. Prenant appui sur différents contextes nationaux, la dimension « verticale » de la gouvernance urbaine tend à démontrer qu'il y aurait émergence des villes en tant qu'actrices politiques et consolidation de leur poids politique. Dans le contexte des récents regroupements municipaux au Québec, il nous apparaît intéressant d'explorer cette perspective de recherche.

La réorganisation municipale, par le regroupement des principales municipalités dans les grandes agglomérations urbaines québécoises, visait la

rationalisation des structures municipales de même que la consolidation de la gouverne au sein des villes et des agglomérations. Cette volonté de consolidation politique des villes par la mise en place d'une importante restructuration institutionnelle mérite une analyse. Bien que les débats qui ont précédé les regroupements aient été particulièrement axés sur les aspects de type managérial, tels que les économies d'échelles, le niveau de taxation, l'efficacité et l'efficacite des services publics urbains, il demeure approprié, voire nécessaire, de s'interroger sur les incidences de cette réorganisation sur le rôle et la capacité politique des nouvelles grandes villes et sur l'évolution des relations qu'elles entretiennent avec le gouvernement québécois. Nous tenterons par conséquent de surpasser le constat un peu limitatif de la dépendance constitutionnelle des villes à l'égard du gouvernement provincial.

Dans le contexte où la réforme municipale a engendré d'importants changements institutionnels visant à consolider le pouvoir politique des agglomérations, certaines questions soulevées par la littérature consacrée à la gouvernance urbaine méritent d'être appliquées au cas de la réorganisation municipale au Québec. En effet, la littérature consacrée à la gouvernance urbaine nous autorise à analyser plus en profondeur le renforcement politique des agglomérations à travers l'hypothèse de l'émancipation politique des villes et de leur autonomisation progressive. À l'instar de Lorrain qui remet en question la thèse de la ville comme « acteur stratégique » sur la base d'une absence de démonstration claire de ce phénomène (2000; 29), nous croyons nécessaire de se pencher sur les conséquences des transformations institutionnelles sur le poids politique des grandes villes québécoises. En fait, ce sont les questions soulevées par l'approche de la gouvernance urbaine qui nous permettent de nous interroger davantage sur la capacité politique des nouvelles grandes villes. Il s'agit par exemple d'analyser le rôle politique des villes, la place qu'elles occupent dans la configuration du pouvoir, leurs

capacités politiques et stratégiques de même que leur position dans les relations qu'elles entretiennent avec le gouvernement provincial.

1.3.1 Questions de recherche

La question de recherche qui figure au centre de notre mémoire est la suivante: Dans quelle mesure la récente réorganisation municipale s'inscrit-elle dans le cadre de la gouvernance urbaine et contribue-t-elle à l'émancipation et au renforcement politique des nouvelles grandes villes au Québec?

Poser la question de l'émancipation et du renforcement politique des nouvelles villes québécoises nécessite une certaine explicitation des orientations de la recherche. À cet effet, nous formulons quelques questions spécifiques qui permettront de préciser les termes de l'analyse.

- a) En plus de leur poids économique et démographique, les grandes villes québécoises bénéficient-elles, au terme de la réforme municipale, d'un renforcement de leur poids politique?
- b) La réorganisation municipale engendre-t-elle une « autonomisation progressive des villes » québécoises?
- c) La nouvelle position politique des maires permet-elle un renforcement de la capacité politique des villes?
- d) La réforme contribue-t-elle à redéfinir les rapports verticaux (relations intergouvernementales) entre Québec et les grandes villes?
- e) À la suite de la réorganisation municipale, les nouvelles grandes villes québécoises bénéficient-elles progressivement d'une reconnaissance en tant qu'actrices politiques dominantes dans les nouvelles relations entre Québec et les villes?

- f) Bref, le processus de réorganisation municipale a-t-il favorisé l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine au Québec?

1.3.2 Hypothèse

Au sortir de la réorganisation municipale, qui a modifié de manière significative les structures politiques et institutionnelles des grandes villes québécoises, nous posons l'hypothèse selon laquelle la réforme a contribué de manière relative au renforcement de la position politique des grandes villes. Bien qu'elles ne disposent pas de nouvelles responsabilités ou d'une plus grande autonomie, les nouvelles grandes villes québécoises seraient néanmoins sur la voie d'une consolidation croissante en tant qu'actrices politiques. La récente réforme municipale aurait permis un certain renforcement de leur capacité politique interne de même que l'articulation progressive d'un discours d'affirmation.

1.3.3 Cadre d'analyse

Poser la question du renforcement politique des nouvelles grandes villes québécoises à la suite d'une importante réorganisation municipale sous-tend un certain nombre d'orientations de recherche. Certes, les questions posées ne risquent pas d'obtenir des réponses définitives. Au mieux, ces questions permettront de dégager, le cas échéant, des tendances illustrant l'émergence d'une nouvelle dynamique d'affirmation des gouvernements urbains au Québec. Dans ces circonstances, le présent mémoire a pour objectif de mettre en lumière différents indices nous permettant de vérifier l'hypothèse du renforcement et de l'émancipation politique des villes et de la reconfiguration de leurs rapports avec le gouvernement.

Après avoir exposé, au second chapitre, les grandes lignes de notre stratégie de recherche, nous tenterons, au troisième chapitre, d'évaluer si la réorganisation municipale québécoise a eu pour effet de renforcer la capacité politique et institutionnelle des grandes villes québécoises et d'accroître leur autonomie. Le degré d'autonomie peut cependant revêtir de multiples formes. Comme l'affirmait Smart,

« la nature de l'échiquier politique fédéral et provincial, la taille d'une agglomération urbaine, la vitalité de son économie, la stratégie et la puissance de ceux qui y détiennent le pouvoir, l'efficacité de son organisation institutionnelle sont autant de facteurs qui peuvent accroître ou réduire le degré d'autonomie » (1994: 619). En ce qui nous concerne, nous analyserons dans un premier temps la question de la décentralisation et de l'autonomie dont bénéficient les nouvelles grandes villes. La question de l'autonomie locale représente un bon indicateur de la capacité politique des gouvernements des grandes villes. L'analyse de la réforme sous l'angle du continuum centralisation-décentralisation nous permettra d'apprécier dans quelle mesure le gouvernement du Québec a attribué aux grandes villes de nouvelles compétences ou sources de financement, ce qui aurait pour conséquence de consolider leur rôle politique. Dans un deuxième temps, l'exploration de la question de l'autonomie de gestion nous permettra d'évaluer la réelle capacité des nouveaux gouvernements des villes de s'administrer plus ou moins librement dans un cadre déterminé.

Le quatrième chapitre est consacré à l'analyse de la position politique des nouveaux maires comme indicateur d'un certain renforcement politique interne des nouvelles grandes villes. La littérature consacrée à la gouvernance urbaine s'intéresse de plus en plus à la question des leaders et du leadership politique (Le Galès et Harding, 1996; Sweeting, 2000; Stone, 1995 et Judd, 2000). Réfléchir sur le renforcement politique des nouvelles grandes villes nécessite que l'on s'interroge sur les transformations relatives au rôle et à la position politique des maires.

Au cinquième et dernier chapitre, nous explorerons les facteurs politiques d'un éventuel renforcement politique externe parmi lesquels on retrouve le désir d'affirmation des nouvelles grandes villes dans le cadre de leurs relations avec le gouvernement provincial. Nous nous pencherons, par exemple, sur la capacité des grandes villes de recourir à leur poids politique afin d'influencer le niveau supérieur

de gouvernement (Goldsmith, 1997: 236). Nous nous intéresserons tout spécialement à la commission parlementaire sur le projet de loi 9 qui a été une arène propice aux débats, à la confrontation et à l'affirmation des villes dans le contexte de leur remise en cause.

CHAPITRE II : STRATÉGIE DE RECHERCHE

À partir des questions et des hypothèses de recherche que nous avons posées, nous nous retrouvons devant le choix de la stratégie de vérification à déployer. La stratégie de vérification poursuit essentiellement trois buts:

[Premièrement], elle aide à fournir une réponse de recherche aussi valide, objective, précise et économique que possible en établissant clairement les potentialités et limites de la méthode de recherche choisie; [deuxièmement], elle cherche à produire un cadre où l'on sera en mesure de rejeter les explications alternatives, après avoir démontré la justesse des hypothèses de recherche [...]; et, [troisièmement], elle aide à préciser les observations à faire; elle dicte par exemple s'il faut étudier un seul sujet ou plusieurs, quelles variables semblent pertinentes, quelles comparaisons effectuer (Gauthier, 1990: 135-136).

Dans le cadre de notre recherche, la démarche que nous adopterons devra permettre de vérifier l'hypothèse d'un renforcement politique et d'une autonomisation des grandes villes québécoises au sortir d'une importante réorganisation municipale. Il s'agit pour nous de répondre aux trois questions suivantes: 1) quelle stratégie de vérification (ou méthode) devons-nous déployer afin de répondre aux questions préalablement posées? 2) Quelle démarche méthodologique (ou technique) est la plus appropriée dans le cadre de notre recherche? 3) Sur la base de quel corpus empirique devons-nous orienter notre démarche de vérification de l'hypothèse?

2.1 La stratégie de vérification

La stratégie de vérification renvoie en quelque sorte à la méthode (au singulier) telle que définie par Grawitz. Au sens philosophique, « la méthode est constituée de l'ensemble des opérations intellectuelles par lesquelles une discipline cherche à atteindre les vérités qu'elle poursuit, les démontre, les vérifie » (Grawitz,

2000: 351). La méthode dicte d'une certaine manière des « façons concrètes d'envisager ou d'organiser la recherche » et permettant aussi de sélectionner et de coordonner les techniques (Grawitz, 2000: 351-352).

Dans l'objectif de répondre aux questions de notre recherche et de vérifier l'hypothèse qui porte sur le renforcement politique des gouvernements des grandes villes du Québec, l'approche déductive semble la plus appropriée. Par définition, le raisonnement déductif part de la théorie générale pour s'appliquer ensuite au particulier. Le raisonnement vise à démontrer ou à vérifier, à la lumière de certains cas particuliers, certaines hypothèses découlant d'une théorie. Par opposition, la démarche inductive cherche à analyser et à comprendre quelques cas particuliers afin d'en dégager des lois plus générales ou, à terme, des théories. L'induction permet une généralisation sur la base des observations particulières, alors que la déduction permet de vérifier, nuancer, clarifier ou reformuler certaines théories, notions ou hypothèses. Dans le cadre de notre recherche, nous avons constaté que la littérature relative à la gouvernance urbaine pose l'hypothèse du renforcement et de l'émancipation politique des villes et, par conséquent, celle de leur émergence comme acteur politique. Notre mémoire s'attarde donc, par l'approche déductive qui y est privilégiée, à appliquer les questions et hypothèses inspirées de la notion de gouvernance urbaine au contexte des regroupements municipaux québécois.

Dans une perspective déductive, il est important de bien choisir le terrain d'étude auquel seront appliquées les questions et hypothèses de la recherche. Dans le contexte d'une recherche empirique, les chercheurs font souvent le choix d'étudier un seul cas, ce qui permet d'approfondir la compréhension de certains phénomènes. Cependant, l'étude de cas ne se limite pas nécessairement à l'étude d'un seul cas. En effet, certaines études se pencheront sur quelques entités plutôt qu'une. « Ces cas peuvent être analysés comme [des] entités différentes, ou encore être comparés entre eux pour mieux distinguer les particularités de chaque cas [...] » (Roy, 2003: 162).

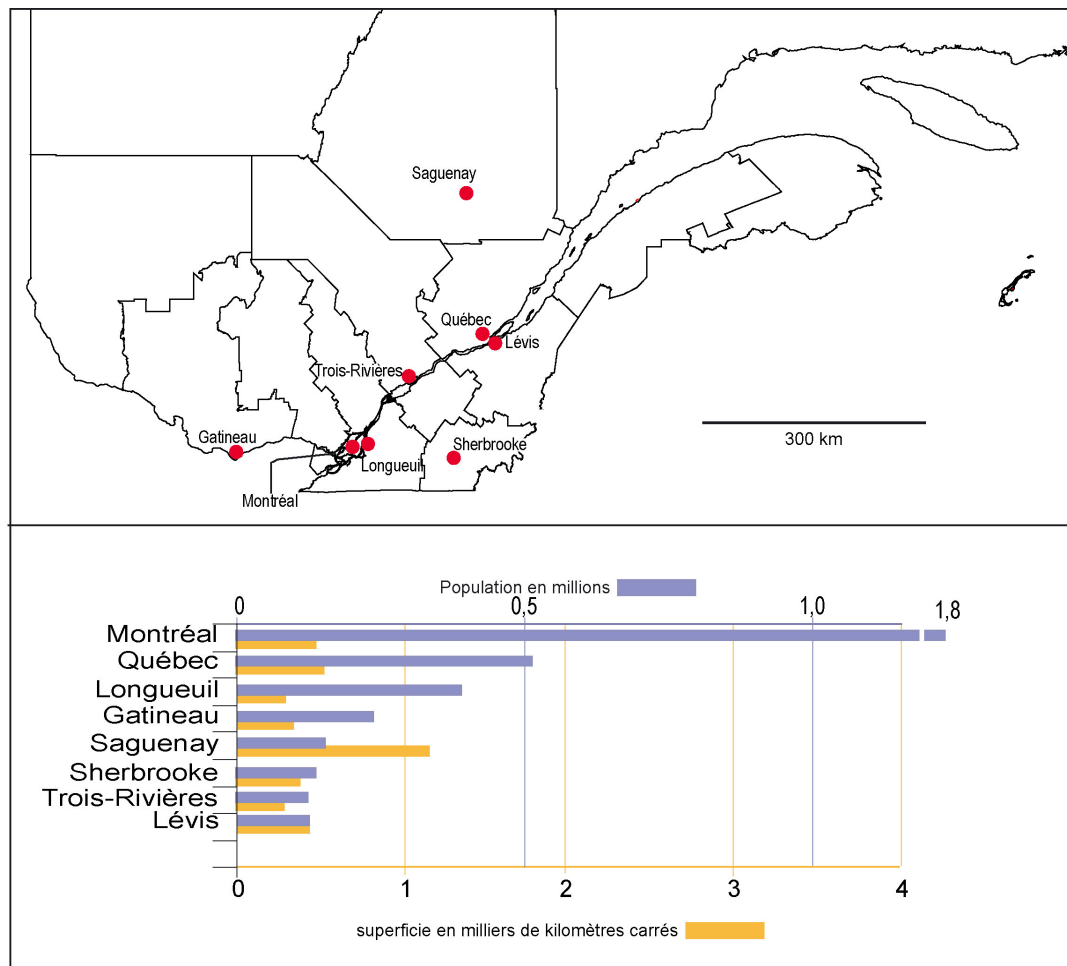
Dans le cadre de notre recherche, nous avons fait le choix d'étudier les récents regroupements municipaux au Québec par le biais d'une analyse, à la fois générale et spécifique, des huit grandes villes québécoises comptant plus de 100 000 habitants. Trois motifs justifient ce choix. Premièrement, comme notre recherche s'intéresse au rôle et à la position des grandes villes dans le contexte québécois, nous avons privilégié un regard transversal plutôt que spécifique. Le choix d'une seule ville n'aurait pas permis, selon nous, de cerner convenablement le phénomène que nous voulons étudier. Afin de répondre aux questions de recherche, il nous paraissait essentiel de nous attarder aux fondements communs d'un renforcement politique des nouvelles grandes villes du Québec. Deuxièmement, étant donné que le phénomène de renforcement politique des villes que tente de cerner la littérature de la gouvernance urbaine concerne tout spécialement les agglomérations métropolitaines, nous avons choisi les huit villes de plus de 100 000 habitants qui font partie des six RMR du Québec et qui ont fait l'objet de regroupements municipaux. Troisièmement, le choix des huit plus grandes villes permet d'inclure à notre analyse des villes qui ne font que très rarement l'objet de recherches scientifiques. Au Québec, le thème de l'organisation municipale – ou de la réorganisation municipale – au sein des agglomérations urbaines dites de taille moyenne³² n'a généré que très peu d'études. La littérature s'est presque exclusivement intéressée à Montréal et à Québec pour leur rôle prépondérant à l'échelle québécoise.

L'analyse de l'ensemble des huit nouvelles grandes villes permet donc d'obtenir une vue d'ensemble de la situation des plus grandes villes au sortir d'une importante réforme tout en ouvrant la porte à des observations spécifiques pour chacune des villes. Cette approche permet au chercheur de procéder à une

³² Quelques textes et ouvrages ont néanmoins été consacrés à l'étude du contexte socio-spatial des villes moyennes québécoises (Bruneau, 1989; Bruneau, 2000; Proulx, 2002 et Simard, 2002), et à la compréhension du gouvernement et de l'administration des villes moyennes dans le contexte français (Sorbets et Mabileau, 1989 et St-Julien, 2002).

comparaison entre ce qui structure le renforcement politique des différentes villes à l'étude. Ainsi, il s'avère possible d'identifier les traits communs ou divergents entre les différents cas et de dégager des éléments qui contribueront à vérifier l'hypothèse de départ. Notre mémoire s'intéresse donc aux cas des huit plus grandes villes ayant fait l'objet de regroupements municipaux entre 2000 et 2002.

Carte 1.1
Les huit des grandes villes du Québec issues de la réorganisation municipale, 2003



La période couverte par l'étude s'échelonne d'avril 2000 à décembre 2003. Cette période correspond au long processus de la réorganisation municipale. Cette réforme a officiellement débuté en avril 2000 lors du dépôt du Livre blanc de la ministre Harel et a pris fin lors de la naissance des nouvelles villes en janvier 2002. Toutefois, bien que la réorganisation municipale ait pris fin au début de l'année 2002, plusieurs actions du gouvernement et des villes se sont inscrites dans la foulée de la réorganisation municipale et ont influencé le devenir des nouvelles grandes villes. La signature des contrats de ville, l'élection d'un nouveau gouvernement à Québec et le dépôt du projet de loi 9 (*Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*) sur les défusions nous invitent à considérer les années 2002 et 2003 dans notre analyse. De plus, nous sommes d'avis que certaines lois adoptées lors de cette période et qui concernent directement les nouvelles villes participent au processus de réorganisation municipale.

Notre stratégie de vérification s'appuiera essentiellement sur une analyse qualitative. La recherche qualitative est celle:

[...] qui produit et analyse des données descriptives, telles que les paroles écrites ou dites, et le comportement observable des personnes. Cette définition parapluie renvoie à une méthode de recherche intéressée d'abord par le sens et par l'observation d'un phénomène social en milieu naturel. La recherche qualitative ne se caractérise pas par les données, puisqu'elles peuvent aussi être qualifiées, mais bien par sa méthode d'analyse qui n'est pas mathématique. La recherche qualitative est plutôt intensive en ce qu'elle s'intéresse surtout à des cas et à des échantillons plus restreints mais étudiés en profondeur (Deslauriers, 1991: 6).

Prenant appui sur un corpus empirique essentiellement composé de documents, nous privilégierons l'analyse documentaire comme démarche méthodologique centrale ce qui n'exclut pas le recours à certaines analyses de données quantitatives.

2.2 La démarche méthodologique

Dans le contexte spécifique de notre mémoire, qui vise à explorer le cas de huit villes, l'analyse documentaire a particulièrement le mérite de fournir des données de qualité, riches, diversifiées et en quantité suffisante pour alimenter notre recherche. L'observation documentaire est l'instrument de collecte de l'information le plus utilisé en science politique. Selon cette technique, le chercheur consulte les documents desquels il extrait une information factuelle (statistiques ou faits bruts de comportement verbal, telle une déclaration ministérielle, ou non verbal, tels un vote, une visite, etc.) ou des opinions ou conclusions scientifiques qui lui serviront à appuyer son argumentation (Mace, 1988: 80). Dans le cadre de notre mémoire, les documents officiels, provenant tant des villes que du gouvernement, ont le mérite de nous informer sur les événements, mais aussi sur les transformations institutionnelles survenues dans le cadre de la réorganisation municipale. En regard de l'hypothèse proposée, nous pourrions ainsi mettre en lumière, par une analyse du contenu manifeste des documents (L'Écuyer, 1988), les éléments politiques et institutionnels qui contribuent à confirmer ou infirmer cette hypothèse. Dans le cadre du dernier chapitre de ce mémoire, nous procéderons de manière plus systématique à une analyse documentaire afin de voir dans quelle mesure les grandes villes font la promotion d'une nouvelle conception de leur rôle et de leur statut. Outre l'analyse documentaire, nous procéderons également à des analyses de données financières et fiscales afin d'appuyer quelques éléments d'analyse.

2.3 Le corpus empirique

Afin de recueillir les données pertinentes à l'analyse des regroupements municipaux dans les huit grandes villes québécoises, nous ferons appel à un corpus empirique composé principalement de documents officiels produits dans le cadre du vaste processus de réorganisation municipale. À l'ère de la bureaucratie, les réformes

gouvernementales engendrent la production d'une quantité imposante de documents. L'un des avantages de cette documentation est que le chercheur n'exerce aucun contrôle sur la façon dont ces documents ont été produits (Grawitz, 2000: 573).

Les principales sources documentaires³³ se présentent de la manière suivante:

- Les documents gouvernementaux qui ont accompagné le processus de réorganisation municipale parmi lesquels on retrouve le livre blanc, les lois et projets de lois, les rapports de mandataires ou de conciliateurs, les rapports de commissions et de tables de travail, les rapports des comités de transition et les contrats de ville;
- Les documents produits par les villes à l'étude tels que les mémoires déposés lors de commissions parlementaires, les rapports de vérificateurs généraux, les études produites par ou pour les villes ou les unions municipales ainsi que les sites Web des villes;
- Les travaux d'analyse, les ouvrages, les articles scientifiques et les communications de colloques produits par des chercheurs;
- Les autres sources documentaires telles que les transcriptions de délibérations en commissions parlementaires.

En plus de la documentation officielle, notre analyse s'alimentera d'une revue de presse couvrant le processus de réorganisation municipale. La presse est une source complémentaire de renseignements très utile (Grawitz, 2000: 581) pour comprendre le déroulement d'une réforme et pour en identifier les principaux enjeux. Les discours des principaux acteurs politiques³⁴ prononcés au cours d'événements marquants (commissions parlementaires, colloques ou entrevues) peuvent également fournir des éléments pertinents d'analyse.

³³ Nous présenterons l'essentiel du corpus empirique en bibliographie.

³⁴ On pense tout particulièrement aux ministres successifs des Affaires municipales de même qu'aux maires des grandes villes à l'étude.

Le recours à une démarche qualitative n'exclut en rien l'usage de données quantifiables (Deslauriers, 1991: 5). Or, en appui à l'analyse documentaire, nous ferons appel à certaines données quantitatives telles que les résultats électoraux provinciaux (d'avril 2003) et municipaux (de novembre 2001). De plus, dans le but d'appuyer certains aspects de l'analyse, nous procéderons à quelques analyses de données financières et fiscales des villes à l'étude.

Finalement, nous mettrons à contribution les résultats d'une étude qualitative qui visait à effectuer un premier bilan des fusions municipales dans les grandes agglomérations du Québec. Cette étude repose en grande partie sur les résultats de *l'Enquête sur les impacts des regroupements municipaux dans les agglomérations du Québec*. Cette étude³⁵, à laquelle nous avons participé et qui s'inscrit dans le cadre des travaux du Réseau interuniversitaire d'études urbaines et régionales *Villes, Régions, Monde* (VRM) et du *Groupe de recherche sur l'innovation municipale* (GRIM), a été dirigée par les professeurs Jean-Pierre Collin de l'Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, Culture et Société, et Jacques Léveillé de l'Université du Québec à Montréal³⁶. Dans le cadre de cette étude, un questionnaire d'enquête comptant 35 questions fermées et quatre questions ouvertes a été envoyé auprès de 138 répondants. Le questionnaire invitait les répondants à fournir, à propos des différents thèmes abordés, une évaluation ou une appréciation de la fusion au sein de leur agglomération. Le questionnaire a été soumis à six intervenants clés dans 23 des villes fusionnées dans le cadre de la dernière réforme municipale. Le choix des intervenants a été le suivant : maire de la nouvelle ville, directeur général de la nouvelle ville, président de la Chambre de commerce locale, président du Centre local de développement (CLD), journaliste local affecté à la couverture des affaires

³⁵ Le questionnaire, la méthodologie et les résultats de l'enquête sont plus amplement présentés dans Collin, Léveillé et Savard, 2004.

³⁶ Nous profitons de l'occasion pour leur témoigner notre plus profonde reconnaissance.

municipales et intervenant dans un regroupement local d'organismes communautaires. Au terme du processus d'enquête, le nombre de réponse s'élève à 53 sur une possibilité de 138 ce qui représente un taux de participation de 38,4 %. Près de la moitié des répondants ont pris la peine de répondre aux questions ouvertes et ainsi fournir de plus amples renseignements sur la réorganisation municipale au sein de leur ville. Ces résultats nous seront utiles. Dans le cadre du présent mémoire, nous avons uniquement considéré les résultats concernant les huit grandes villes de plus de 100 000 habitants.

CHAPITRE III : RÉFORME MUNICIPALE ET DÉCENTRALISATION : VERS L'AUTONOMISATION DES GRANDES VILLES QUÉBÉCOISES?

Dans la perspective des questions théoriques soulevées par le concept de gouvernance urbaine, notre mémoire a pour objectif d'explorer la question du renforcement politique des nouvelles grandes villes québécoises. Parmi les questions spécifiques exposées au premier chapitre, nous nous interrogeons à savoir si la réforme avait contribué à redéfinir les rapports verticaux entre Québec et les grandes villes et si celles-ci bénéficiaient d'une plus vaste autonomie. Malgré la relative nouveauté de la notion de gouvernance urbaine et des questions théoriques qui en découlent, la question plus « ancienne » de l'autonomie municipale participe néanmoins avec pertinence à mieux saisir la « capacité » politique des gouvernements urbains.

La question de l'autonomie des gouvernements locaux, bien qu'elle ne soit pas nouvelle, figure au centre de la littérature dans le champ de la politique urbaine. Ce thème a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses analyses empiriques qui ont mené au développement d'une importante littérature théorique. De nombreuses approches théoriques ont, tour à tour, contribué à une meilleure compréhension de l'autonomie municipale en proposant de multiples façons de définir, de classer et d'expliquer les différents modèles de gouvernements locaux en prenant soin d'explicitier leurs fondements normatifs (Goldsmith, 1995: 246). Bien que les approches théoriques de l'autonomie locale soient diverses et que les variables explicatives soient nombreuses, beaucoup d'auteurs³⁷ s'entendent néanmoins sur le fait que l'analyse de l'autonomie locale apporte un éclairage sur deux dimensions fondamentales. D'une part, l'autonomie locale nous permet d'évaluer la « capacité » politique des gouvernements locaux de s'administrer plus ou moins librement dans un cadre déterminé. D'autre

³⁷ Gurr and King, 1987; Clark, 1984; Page, 1989; Rhodes, 1981; Wolman et Goldsmith, 1992; Goldsmith, 1995 et quelques autres.

part, comme elle se définit toujours dans une perspective d'interdépendance et de relations centre-périphérie, l'analyse de autonomie locale nous permet de mieux comprendre la façon dont les gouvernements locaux interagissent avec les autres paliers de gouvernement et comment se construit l'équilibre entre le centre et la périphérie (Rhodes dans Goldsmith, 1995).

Dans le cadre d'une étude qui repose sur l'hypothèse du renforcement politique des villes québécoises dans le contexte spécifique de la réorganisation municipale, l'analyse de l'autonomie nécessite le déploiement d'un cadre d'analyse permettant d'évaluer le degré d'autonomie des villes dans une perspective évolutive (évolution de l'autonomie dans le temps) plutôt que comparative (comparaison de l'autonomie entre différents pays).

Dans le but d'identifier les principaux facteurs qui influencent l'évolution de l'autonomie des grandes villes québécoises dans le cadre de la récente réorganisation municipale, nous nous appuyerons spécifiquement sur les travaux de Page et Goldsmith (1987) et Goldsmith (1995). Ceux-ci ont esquissé, sur la base d'une littérature théorique existante, un modèle opérationnel permettant d'analyser empiriquement l'autonomie des gouvernements locaux dans une optique légale et politique. S'inspirant de l'ouvrage de Gurr et King (1987), qui avait proposé une double typologie³⁸ des facteurs pouvant influencer l'autonomie locale, Page et Goldsmith (1987) se sont tout particulièrement attardés à développer le deuxième type qui visait à caractériser les limites imposées aux gouvernements locaux par les paliers supérieurs de gouvernement. Ainsi, les auteurs ont proposé une typologie comprenant quatre éléments:

³⁸ Selon Gurr et King, le premier type (type 1) correspond aux contraintes imposées par un ensemble de facteurs économiques et sociaux aux rangs desquels on retrouve par exemple le potentiel fiscal d'une économie locale. Le second type (type 2) correspond, quant à lui, aux limites qu'imposent les gouvernements supérieurs aux gouvernements locaux (Goldsmith, 1995 : 232-233 ; Gurr and King, 1987 : 57-65).

1. La position constitutionnelle des municipalités;
2. La nature et l'étendue des fonctions et des responsabilités dévolues aux gouvernements locaux;
3. Le degré d'autonomie et de liberté dont bénéficient les villes dans la façon d'effectuer leurs fonctions et d'assumer leurs responsabilités. Ce facteur soutient la capacité des gouvernements locaux à prendre des décisions relatives au type et au niveau de services rendus. Cet élément renvoie en quelque sorte aux formes de contrôles administratifs plus ou moins serrés qu'exerce le gouvernement central sur les gouvernements locaux;
4. Le régime de financement des municipalités et le degré d'autonomie budgétaire dont celles-ci bénéficient.

Bien que nous prenions appui sur la typologie de Page et Goldsmith (1987), nous ne retiendrons que les deuxième et troisième facteurs. Ce choix est essentiellement guidé par le fait que notre analyse adopte une perspective évolutive plutôt que comparative. D'abord, dans le cadre d'une analyse de l'autonomie des villes québécoises, le facteur constitutionnel semble peu approprié. Les municipalités québécoises demeurent, malgré la réforme, la compétence exclusive du gouvernement provincial. Ensuite, il nous semble que la question du régime de financement peut se greffer à celle des fonctions et des responsabilités. En effet, l'analyse de l'autonomie municipale dans une perspective évolutive en matière de compétences et de financement renvoie à la question de la décentralisation. En ayant à l'esprit que notre mémoire cherche à vérifier dans quelle mesure la réforme a contribué au renforcement politique des nouvelles grandes villes du Québec, le présent chapitre s'articulera autour des orientations suivantes: La réorganisation a-t-elle engendré une décentralisation assurant ainsi aux nouvelles villes une plus grande autonomie? Les nouvelles grandes villes bénéficient-elles d'une plus vaste autonomie dans la façon d'effectuer leurs fonctions et d'assumer leurs responsabilités?

Nous consacrons ainsi ce troisième chapitre à l'analyse de l'autonomie dont bénéficient les nouvelles grandes villes québécoises au sortir d'une importante réforme. Le chapitre se penchera en premier lieu (sections 3.1 à 3.5) sur la décentralisation dans le processus de réorganisation municipale. Nous tenterons de voir si la réorganisation a engagé une décentralisation de nouvelles compétences ou sources de financement du palier provincial vers les villes nouvellement créées. De plus, comme la décentralisation peut également contribuer à mettre en lumière les reconfigurations politiques et institutionnelles à l'échelle des agglomérations, nous tenterons de vérifier, à la section 3.3, dans quelle mesure la réorganisation municipale a contribué à la consolidation d'importantes responsabilités aux mains des grandes villes. En second lieu, nous étudierons, à la section 3.6, la question de l'autonomie dont bénéficient les nouvelles grandes villes depuis leur création en explorant tout particulièrement la législation municipale spécifique au processus de réorganisation, de même que les relations contractuelles qu'elles entretiennent avec le gouvernement.

3.1 La décentralisation dans le cadre des regroupements municipaux

Au Québec, les rapports verticaux entre le gouvernement provincial et les municipalités se traduisent souvent par une dynamique de centralisation-décentralisation entre le centre (le gouvernement) et la périphérie (les municipalités). L'histoire des relations entre les municipalités et le gouvernement du Québec, à partir du début du XX^e siècle, a été marquée par un affaiblissement de l'autonomie municipale causé par la centralisation de responsabilités dans le giron du gouvernement québécois (Baccigalupo, 1990: 38). Selon Lustiger-Thaler, « le développement de l'État providence keynésien suscita un renouvellement des processus de décision du gouvernement provincial à l'égard des villes, entraînant l'assujettissement du pouvoir politique municipal, en particulier montréalais [...] » (Lustiger-Thaler, 1993: 469-470). Dans un de ses ouvrages, Petrelli constate lui aussi un phénomène de centralisation qui « résulte davantage du développement de

nouvelles interventions de l'État que d'un transfert de fonctions du palier municipal au palier gouvernemental » (Petrelli, 1986: 42).

La question du renforcement politique des villes et de leur autonomisation croissante sous-tend inévitablement celle, plus institutionnelle, de la décentralisation. D'ailleurs, pour bon nombre d'acteurs municipaux, « autonomie municipale » rime souvent avec « décentralisation ». Le contexte de la récente réorganisation municipale impose donc un nouveau questionnement sur la décentralisation et l'autonomie des municipalités. Jusqu'à l'adoption de la Loi 170, nombreux sont ceux qui soutenaient que le gouvernement provincial, sans égard aux partis au pouvoir, avait, par le passé, procédé à une centralisation constante des pouvoirs municipaux. La réforme, qui chambarde la réalité politico-administrative municipale comme jamais auparavant, oblige un nouveau questionnement sur les rapports entre le centre (québécois) et la périphérie (municipale).

Une analyse de la réforme dans une perspective de décentralisation apportera un éclairage sur le degré d'autonomie dont bénéficient les nouvelles villes québécoises, car la décentralisation suggère un mouvement vers l'autonomie municipale (Lafrenière, 1997: 4). Selon Lemieux, une analyse du degré de décentralisation nous éclaire par ailleurs sur la capacité territoriale d'un palier périphérique, en l'occurrence les villes, dans ses relations avec les autorités centrales (Lemieux, 1997: 96-97).

Malgré une apparente simplicité, la décentralisation renvoie à une multitude d'acceptions. Au Québec, la question de la décentralisation a occupé une place importante dans le débat politique et tout particulièrement dans celui entourant la place des municipalités dans l'ordre politique de la province. Les projets de décentralisation au Québec ont d'ailleurs été nombreux (Gaudreau et Léveillé, 1996). Pour les fins de notre analyse, il est essentiel de définir explicitement les

fondements théoriques de la décentralisation. À cette fin, nous nous appuyerons sur l'ouvrage du politologue Vincent Lemieux qui présente de façon claire et concise les implications théoriques de la décentralisation.

Dans l'exercice de la régulation des affaires publiques et de la distribution des ressources, les instances, qu'elles soient centrales ou périphériques, cherchent à résoudre les problèmes publics auxquels elles sont confrontées. Dans ces circonstances, la décentralisation, comme la centralisation, « consiste à confier les attributions nécessaires aux organisations jugées les plus aptes à traiter des affaires publiques dans les domaines considérés [...] » (Lemieux, 1997: 15). Par la décentralisation, les autorités cherchent à rendre la régulation des affaires publiques plus efficace, plus efficiente et plus responsable en confiant les attributions nécessaires aux autorités les plus proches.

Dans la sphère des relations entre l'État et ses structures infraétatiques, Banner décrivait la décentralisation comme un « processus vertical (du haut vers le bas) par lequel l'État accorde une autonomie supplémentaire aux collectivités locales » (Banner, 1999: 65). Une définition plus théorique de la décentralisation peut s'appuyer sur les notions de centre et de périphérie. Pour Lemieux, « il y a décentralisation quand il y a transfert d'*attributions* du centre en direction de la périphérie. À l'inverse, la centralisation signifie un transfert d'attribution de la périphérie en direction du centre » (Lemieux, 1997: 14). Les attributions centralisées ou décentralisées sont généralement regroupées en trois catégories: les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité (Lemieux, 1997: 15).

Les compétences réfèrent aux « secteurs d'activité dont sont chargées les instances centrales ou périphériques [...] » (Lemieux, 1997: 16). Un secteur d'activité peut, dans les faits, être assimilé à un pouvoir ou à une responsabilité. Les sources de

financement réfèrent, quant à elles, aux moyens financiers dont dispose une instance centrale ou périphérique.

Les sources de financement sont soit centralisées, soit décentralisées, ou centralisées et décentralisées à la fois. [...] Il y a lieu de distinguer à cet égard entre les sources de financement qui sont autonomes, en ce sens que les instances périphériques ont le pouvoir de les prélever elles-mêmes, et les sources de financement non autonomes, qui sont transférées aux instances périphériques tout en demeurant sous le contrôle des instances centrales (Lemieux, 1997 : 16).

La troisième et dernière attribution susceptible d'être centralisée ou décentralisée concerne les postes d'autorité. Cette attribution concerne tout particulièrement les modes de désignation des postes d'autorité de même que les contrôles qui leur sont imposés. Pour Lemieux, la décentralisation exige des postes d'autorité autonomes, et elle est accrue lorsque les représentants des instances décentralisées sont élus au suffrage universel (Lemieux, 1997 : 16-17).

Tableau 3.1 Les trois attributions de la décentralisation selon Lemieux

Attributions	Définition
Compétences	Responsabilité d'une organisation décentralisée à l'égard d'un champ d'activité.
Sources de financement	Moyens financiers dont dispose une instance décentralisée. Autonomie des sources de financement.
Postes d'autorité	Attribution qui réfère aux pouvoirs de gouverne ou de gestion d'une instance décentralisée. Liberté dans l'attribution des postes d'autorité. Élection au suffrage universel des représentants de l'organisation décentralisée

Source : Lemieux, 1997.

Pour la théorie de la décentralisation, les collectivités locales correspondent à un palier périphérique de dévolution. En clair, « les paliers de dévolution³⁹ sont des

³⁹ Pour Lemieux, la dévolution renvoie à « un type de décentralisation où il y a autonomie de gestion de la périphérie, laquelle ne fait pas partie de la même organisation que le centre » (1997 : 10). Toujours selon l'auteur, la dévolution équivaut à la décentralisation politique.

paliers de gouverne dont les compétences sont multisectorielles, avec des moyens de financement en bonne partie autonomes et des postes d'autorité occupés par des dirigeants élus au suffrage universel » (Lemieux, 1997 : 22-23). Quoiqu'il en soit, les relations entre le centre (gouvernement) et la périphérie (collectivités locales) sont dynamiques et peuvent évoluer dans le temps entre la centralisation et la décentralisation.

Toutefois, comme le soulignait judicieusement Lemieux, le centre, tout comme la périphérie, sont des notions toutes relatives, car « ce qui est la périphérie par rapport à un centre supérieur peut fort bien être un centre par rapport à une périphérie inférieure » (Lemieux, 1997 : 14). Cette remarque est fondamentale dans l'analyse que nous effectuerons à la section 3.3. Évidemment, le premier niveau d'analyse de la décentralisation dans le cadre des regroupements municipaux concerne, dans un premier temps, le rapport entre le gouvernement provincial et les villes. Or, la réorganisation a également provoqué des transformations en ce qui concerne le palier régional. À ce propos, Lemieux affirme que les structures supralocales (ou régionales)⁴⁰ « peuvent être considérées comme des semi-paliers, qui sont à la fois centralisés par rapport aux municipalités locales et décentralisés par rapport à l'État provincial » (Lemieux, 1997 : 24). Cette distinction est importante étant donné que la réforme a été à l'origine de transformations à trois échelles territoriales, soit les échelles métropolitaine (région métropolitaine), municipale (ville) et locale (arrondissement). Ainsi, la réforme peut à la fois être guidée par des impératifs de décentralisation (du gouvernement vers les villes) et de centralisation (des anciennes villes⁴¹ vers la nouvelle grande ville ou vers le palier régional).

⁴⁰ Comme par exemple les municipalités régionales de comté (MRC), les communautés urbaines (CU) ou encore les communautés métropolitaines (CM).

⁴¹ Maintenant devenues, dans certains cas, des arrondissements.

Prenant appui sur le schéma théorique de la décentralisation, nous procèderons, dans les pages suivantes (sections 3.2 à 3.5), à l'examen de la réforme municipale sous l'angle de la décentralisation (ou de la centralisation) des compétences, des sources de financement et des postes d'autorité. Afin de bien illustrer notre propos, nous effectuerons une comparaison de l'organisation municipale dans les huit grandes villes à l'étude avant et après la réforme afin de répondre aux questions posées en début de chapitre.

3.2 La réforme et la décentralisation des compétences

Traditionnellement, les municipalités québécoises ont été perçues par les responsables municipaux et les dirigeants gouvernementaux comme des administrations de services publics locaux. Les responsabilités et les pouvoirs qui leur étaient confiés concernaient tout particulièrement les services de base à la communauté. « La protection publique (police, incendie et sécurité civile), le transport en commun et l'hygiène du milieu (eau potable, égouts, déchets) ont de tout temps, été au cœur de l'activité municipale et ont représenté les postes budgétaires les plus lourds » (Collin et Léveillé, 2003 : 10). Parmi les autres responsabilités traditionnelles des municipalités, on retrouve aussi les services de culture et de loisirs, de même que l'aménagement du territoire (Tindal et Tindal, 2000 : 2-3).

Au sortir d'un important processus de regroupements municipaux, on constate que les grandes villes assument, de manière générale, les responsabilités traditionnelles des municipalités québécoises et canadiennes. En fait, comme le prévoit clairement l'article 4 des chartes des villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Gatineau et de Lévis⁴² : « Sous réserve de toute autre disposition de la présente loi ou de tout décret de gouvernement pris en vertu de l'article 9, la ville est

⁴² Les chartes des villes correspondent aux annexes I, II, III, IV et V de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56 (projet de loi 170).

une municipalité soumise à la *Loi des cités et villes* (L.R.Q., c. C-19) ». L'analyse de la Loi 170 et des décrets ministériels⁴³ montre justement que les compétences des nouvelles grandes villes sont très similaires aux compétences dévolues aux anciennes villes. Le tableau de l'annexe 1 présente les responsabilités municipales dévolues aux grandes villes à la suite du processus de réorganisation. Il s'appuie essentiellement sur les documents législatifs produits dans le cadre de la réforme (lois et décrets).

À l'analyse des compétences des nouvelles grandes villes, on constate que la réforme n'a pas mis en œuvre une véritable décentralisation des compétences du centre vers la périphérie. Au sens de la définition de Lemieux, la réforme municipale n'a donc pas procédé à un transfert de nouvelles attributions du gouvernement provincial vers les nouvelles villes, ce qui fait en sorte que ces dernières ne bénéficient pas de responsabilités supplémentaires. Aucun nouveau partage des compétences n'a donc été effectué. Les grandes villes exercent à peu de choses près les mêmes responsabilités. Les nouvelles villes assument, au terme de la réorganisation municipale, les fonctions traditionnelles des municipalités parmi lesquelles on retrouve la sécurité publique, les transports, la police, les loisirs et la culture, l'entretien du réseau routier, l'hygiène du milieu (eau et égouts, matières résiduelles et protection de l'environnement), le transport en commun et la protection incendie.

Ces conclusions rejoignent en partie celles de Collin qui constatait, au lendemain de la réforme, que la carte des compétences municipales n'avait pas véritablement changée (Collin, 2002 : 11). Ces conclusions méritent cependant d'être nuancées. En observant rigoureusement la répartition des compétences entre les différents paliers de l'organisation municipale au sein des six régions métropolitaines à l'étude, force est d'admettre que certaines transformations dans la configuration du

⁴³ Décrets qui ont officialisé la création des villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay. Les références se retrouvent en bibliographie.

pouvoir dans ces agglomérations ont eu lieu et qu'elles risquent de jouer un rôle prépondérant dans la consolidation politique des villes. En effet, il faut se rappeler que Lemieux précisait, dans sa théorie de la décentralisation, que les structures supralocales peuvent être considérées comme des semi-paliers centralisés par rapport aux municipalités locales (1997 : 24). Or, la réorganisation municipale a engendré des transformations que nous estimons importantes dans le cadre d'une étude sur le renforcement politique des nouvelles grandes villes. Dans la section suivante, nous étudierons le réaménagement des compétences au sein des six régions métropolitaines québécoises.

3.3 La reconfiguration des compétences comme facteur de consolidation politique

Si la réforme n'a pas engendré de décentralisation de compétences du provincial vers les villes, elle a certainement provoqué leur réaménagement à l'échelle locale et régionale. En effet, la réorganisation municipale a été, dans l'ensemble des grandes villes, à l'origine d'importantes transformations. À l'analyse des multiples cas de figure qu'offrent les huit grandes villes, on constate que la reconfiguration des compétences a adopté trois modèles différents d'organisation. Chacun des modèles d'organisation est caractérisé par le fait qu'il compte un, deux ou trois niveaux territoriaux. Les villes de Montréal, de Longueuil, de Québec et de Lévis disposent de trois instances, soit une Communauté métropolitaine (CM), une ville et des arrondissements. Les villes de Sherbrooke et de Saguenay possèdent une structure à deux paliers, soit une ville et des arrondissements. Les villes de Trois-Rivières et de Gatineau présentent, quant à elles, une structure à un seul palier, sans instance supralocale ni infralocale. Notons au passage que le gouvernement a doté les agglomérations de Saguenay et de l'Outaouais d'une structure légère et unifonctionnelle appelée commission conjointe d'aménagement. Dans le cas de l'Outaouais, l'organisme se présente sous le nom de *Commission conjointe*

*d'aménagement de l'Outaouais (CCAO)*⁴⁴ (Belley, 2002 : 51-52). La commission, qui regroupe la ville de Gatineau et la MRC des Collines-de-l'Outaouais, est une structure légère destinée à délimiter les grandes orientations en matière d'aménagement pour la portion québécoise de la RMR de Hull-Gatineau. Dans le cas de l'agglomération saguenéenne, la *Commission conjointe de la Ville de Saguenay* a pour mandat de coordonner la gestion des matières résiduelles sur le territoire de la nouvelle ville et sur celui des MRC contiguës (MAMSL, 2004a).

Pour bien comprendre l'évolution des compétences entre l'amorce et l'aboutissement de la réorganisation territoriale municipale, nous présenterons au besoin l'organisation municipale qui prévalait avant la réorganisation. Pour le moment, il suffit de rappeler que les anciennes municipalités qui composent les nouvelles villes de Montréal, de Québec et de Gatineau étaient regroupées au sein de communautés urbaines, alors que les entités municipales des cinq autres villes étaient toutes chapeautées par des MRC.

Le réaménagement des compétences au sein des diverses échelles peut être analysé à la lumière des concepts de centralisation et de décentralisation. D'une certaine manière, la réforme municipale a provoqué la centralisation de certaines compétences à l'échelle des communautés métropolitaines ou des nouvelles villes et la décentralisation de responsabilités au niveau des arrondissements. Il s'agit ici de savoir si le réaménagement des compétences au sein des RMR a contribué au renforcement politique des huit plus grandes villes.

Dans l'optique du livre blanc, on se rappellera que la fragmentation municipale représentait une dysfonction pour le développement des agglomérations urbaines du Québec. Selon certains auteurs, l'orientation privilégiée par la réforme a été guidée

⁴⁴ La CCAO a été créée par la Loi 170.

par une logique de centralisation de la gouverne qui visait explicitement à enrayer la fragmentation municipale. « Face à la fragmentation perçue comme le problème central, la centralisation de la gouverne est la situation toute indiquée capable de renforcer le potentiel de développement des agglomérations [...] » (Chiasson, 2002: 4).

Analysons tout d'abord le premier modèle à la lumière du cas de Montréal qui est tout particulièrement instructif en ce qui a trait à la centralisation de la gouverne par le rapatriement de certaines compétences. La centralisation de certaines fonctions municipales a certainement contribué à renforcer la gouverne de la nouvelle grande ville.

3.3.1 L'abolition de la CUM et la consolidation de la ville de Montréal

Au terme du processus de réorganisation, la ville de Montréal a rapatrié certaines compétences qui lui avaient été soutirées à la suite de la création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) en 1969. L'adoption du projet de loi 170, qui concrétise l'abolition de la CUM, précise à l'article 5 que « la ville succède, dans la mesure prévue par la présente loi ou par tout décret du gouvernement pris en vertu de l'article 9, aux droits, obligations et charges de la Communauté urbaine de Montréal [...] » (L.Q. 2000, c. 56, annexe 1). Le gouvernement a confié à la nouvelle ville de Montréal d'importantes responsabilités. Plus précisément, les compétences en matière de police et de transport en commun, qui avaient été régionalisées à la CUM lors de sa création, ont été transférées à la nouvelle ville de Montréal. Le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) et la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) ont donc laissé place au Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) et à la Société de transport de la Ville de Montréal (STM).

La ville de Montréal n'a toutefois pas récupéré complètement les responsabilités de la CUM. Les compétences en matière d'aménagement du territoire ont, quant à elles, été partagées entre les trois paliers municipaux : la CMM ayant la responsabilité de préparer un schéma métropolitain d'aménagement et d'urbanisme, la ville assurant la préparation d'un plan d'urbanisme et l'élaboration de règles d'urbanisme et les arrondissements exerçant la compétence de la ville en matière de règlements d'urbanisme et de dérogations mineures (Bruneault et Collin, 2000 : 2-3). Pour ce qui est de l'assainissement des eaux, compétence ayant aussi été régionalisée au sein de la CUM, le gouvernement a partagé la responsabilité entre la CMM et la Ville de Montréal. Cependant, la ville de Montréal assume la responsabilité du Service de l'assainissement des eaux usées et du Service de l'assainissement de l'air (Bruneault et Collin, 2000 : 5).

La ré appropriation, par Montréal, d'importantes responsabilités, en matière de service de police et de transport en commun, contribue à consolider les compétences de la nouvelle grande ville. Ces responsabilités sont considérables lorsque l'on considère qu'elles accaparent ensemble 21,1 % du budget 2003 de la ville de Montréal. Toutefois, certaines responsabilités ont été, pour des impératifs de meilleure gestion d'enjeux à caractère régional, attribuées au palier supralocal. En 1998, l'éditorialiste Sansfaçon disait à propos de la CUM :

[...] en libérant les municipalités de leurs responsabilités à rendre des services aussi essentiels que ceux qui sont offerts par la CUM, on les affaiblit. Quoi qu'on en dise, et malgré l'importance qu'a prise la CUM pour la région, son existence même constitue une des causes de l'affaiblissement du poids politique de la ville de Montréal au cours des dernières décennies (Sansfaçon, 1998 : 134).

À la suite de la réorganisation municipale et sur la base de l'évaluation de Sansfaçon, nous pouvons conclure que le regroupement des 28 municipalités de l'île de Montréal et la disparition de la CUM auront eu pour conséquence le renforcement

politique de Montréal. Le gouvernement aura donc entendu la proposition de l'éditorialiste qui affirmait en 1998 :

L'avenir de Montréal, la métropole, autant que l'avenir des autres villes de l'île, tient au rétablissement d'un pouvoir politique et d'une masse critique d'intervention susceptibles de toucher un plus grand nombre d'individus sur le territoire, avec plus d'argent et plus de responsabilités politiques en matière de transport, d'aménagement, de sécurité, de promotion des investissements, de tourisme, etc... (Sansfaçon, 1998 : 135).

La centralisation de certaines responsabilités ou compétences a contribué à consolider le pouvoir politique de Montréal et à en renforcer la gouverne. Toutefois, il ne faudrait pas oublier le troisième pilier de la réforme : l'implantation des arrondissements comme palier inframunicipal. La décentralisation de responsabilités vers les arrondissements contribue-t-elle à fragiliser la gouverne de Montréal et des autres villes québécoises?

3.3.2 L'implantation des arrondissements : consolidation ou fragilisation?

Dans le cadre d'une analyse de la réforme municipale dans une perspective de renforcement politique des nouvelles villes, il ne faudrait pas passer sous silence la mise en place des arrondissements comme palier inframunicipal de gestion et de représentation. On se rappellera que le livre blanc de la ministre Harel, qui constituait l'amorce du processus de réorganisation municipale, ne prévoyait pas la création d'instances inframunicipales. Cependant, à la recommandation des mandataires du gouvernement pour les villes de Québec et de Montréal (Jean-Louis Lapointe et Louis Bernard), le projet de loi 170 a intégré la formule des arrondissements. La mise en place des arrondissements a constitué selon certains « le troisième pilier de la réforme municipale » (Collin et Robertson, 2003). Dans le cadre d'une analyse de la réforme à la lumière des concepts de centralisation-décentralisation, il est légitime de s'interroger sur l'incidence du partage des compétences entre la ville et les

arrondissements sur la gouverne des nouvelles villes⁴⁵. La création des arrondissements contribue-t-elle à fragiliser ou à renforcer la gouverne des nouvelles villes?

La Loi 170 et les décrets constitutifs ont donc doté les villes de Montréal, de Longueuil, de Québec, de Lévis, de Sherbrooke et de Saguenay de structures d'arrondissements. Gatineau et Trois-Rivières font figure d'exception, car elles n'ont pas été dotées de structures d'arrondissements. L'implantation des arrondissements répondait à la fois à des impératifs démocratiques et gestionnaires. En effet, les arrondissements avaient, d'une part, pour objectif d'assurer la « reconstitution de la vie démocratique à l'échelle locale » (Collin et Robertson, 2003: 815). Il s'agissait ainsi de permettre aux communautés locales d'avoir une « emprise réelle sur la détermination et la dispensation des services de proximité sur leur territoire » (Lapointe, 2000 : 10). D'autre part, d'un point de vue plus fonctionnel, la formule des arrondissements permettait une décentralisation des responsabilités de gestion des services dits de proximité.

Dans le cas de la nouvelle ville de Montréal, les arrondissements ont été dotés de responsabilités partagées ou exclusives. Le schéma de l'annexe 3 illustre ce partage des compétences⁴⁶. À la lumière des compétences des arrondissements, on remarque que ceux-ci ne disposent que de très peu de responsabilités exclusives. En effet, les arrondissements montréalais détiennent les pouvoirs exclusifs relatifs à l'adoption de dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divise et à la prévention en matière de sécurité incendie. Les autres compétences sont partagées avec la ville ou la CMM. Dans l'ensemble, les arrondissements détiennent la responsabilité de la gestion et de l'exécution des services municipaux traditionnels tels que l'urbanisme, le développement économique et culturel, l'enlèvement des

⁴⁵ Il s'agit bien évidemment des villes dotées d'arrondissements.

⁴⁶ Le schéma illustre le partage de compétences avant l'adoption du projet de loi 33.

matières résiduelles, la voirie locale, le développement communautaire et social à l'échelle locale, la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement de même que quelques aspects des relations de travail. Dans leur champ de compétences, les conseils d'arrondissements sont responsables de la gestion de leur budget et ils disposent d'une relative autonomie. Toutefois, en vertu de la Loi 170, l'exercice de leurs compétences est fortement encadré par la ville. D'une part, c'est le conseil de ville qui détermine les dotations⁴⁷ remises à chacun des arrondissements. Bien que les arrondissements puissent imposer certaines tarifications dans le but de financer un bien, un service ou une activité, ils ne disposent pas du pouvoir de taxation. D'autre part, les arrondissements doivent respecter les normes minimales que fixe le conseil municipal quant au niveau des services que chacun des conseils d'arrondissement doit offrir. En 2004, les 27 arrondissements de la ville de Montréal ont reçu au total 24 % du budget total de la ville. Pour ce qui est des autres villes, la ville de Longueuil a octroyé approximativement 25 % de son budget en dotations aux arrondissements, la ville de Québec environ 18 %, alors que pour les villes de Sherbrooke et de Lévis, les dotations s'élevaient respectivement à 4,9 et à 1,2 %⁴⁸.

Sur le seul critère de la part des budgets alloués aux arrondissements, on constate donc que les arrondissements bénéficient d'une autonomie bien relative et que la ville centrale détient, par l'imposition de normes et la mainmise sur les dotations, un contrôle sur les responsabilités des arrondissements. Toutefois, on observe aussi, à la lumière des données budgétaires, que les compétences réelles des arrondissements varient d'une ville à l'autre. Bien que la loi ait octroyé des responsabilités relativement précises aux arrondissements, certaines villes ont fait le choix de centraliser leurs activités. À Sherbrooke et à Lévis, par exemple, on

⁴⁷ Transferts des budgets du centre vers les arrondissements.

⁴⁸ Données tirées des prévisions budgétaires 2004 des six villes dotées d'arrondissement (Ville de Montréal, 2004; Ville de Longueuil, 2004a; Ville de Québec, 2004; Ville de Sherbrooke, 2004; Ville de Lévis, 2004). Au moment d'écrire ces lignes, les données pour la ville de Saguenay n'étaient pas disponibles.

remarque que les arrondissements ne détiennent que très peu de responsabilités. Avec une part du budget municipal qui s'élève à 4,9 % à Sherbrooke et à 1,2 % à Lévis, les arrondissements de ces villes ne s'occupent finalement que de dérogations mineures au règlement d'urbanisme et de plan d'intégration architecturale. L'ensemble des autres services tels que la voirie ou les loisirs ont été centralisés⁴⁹.

Certains éléments empiriques peuvent toutefois nous inciter à penser que la réalité peut diverger quelque peu du cadre législatif, particulièrement en ce qui concerne la ville de Montréal. Malgré leur dépendance financière et législative, les arrondissements bénéficient néanmoins d'une légitimité démocratique fondée sur la proximité et d'une certaine marge de manœuvre dans la conduite des affaires relevant de leurs compétences. Léonard et Léveillé se sont récemment intéressés à la question du pouvoir et de l'autonomie des arrondissements montréalais. À la suite d'une série d'entrevues auprès d'élus et d'administrateurs des arrondissements montréalais, les auteurs constatent que les fondements politiques des anciennes municipalités demeurent biens présents en raison de la mise en place de structures d'arrondissements. « Tels que constitués, les arrondissements représentent déjà une base politique très intéressante pour retrouver l'essentiel de ce qui fondait les anciennes municipalités : expression d'une spécificité locale, sens d'appartenance, solidarité, proximité, accès aux services de base » (Léonard et Léveillé, 2003a). Les auteurs font ainsi l'hypothèse que les élus des arrondissements manifesteront de plus en plus des attitudes et des comportements autonomistes envers le pouvoir central. Jusqu'à présent, le rapport de force entre les arrondissements et les services centraux semble jouer à l'avantage des premiers. Selon Léonard et Léveillé, les arrondissements montréalais bénéficieraient somme toute d'une autonomie non négligeable dans la gestion des services de proximité (2003b). « Il en résulte donc,

⁴⁹ Ces informations nous ont été confirmées par Marc Latendresse, coordonnateur aux arrondissements à la Ville de Sherbrooke (26 mai 2004) et Nathalie Labrecque, adjointe au directeur des finances à la Ville de Lévis (3 juin 2004).

selon eux, que la réforme qui était censée faire émerger une grande ville à partir de la fusion de 28 villes, une grande ville que craignaient de voir apparaître les adversaires de la fusion, a plutôt réussi à décomposer en neuf nouvelles villes potentielles (correspondant aux anciens quartiers de Montréal) la seule grande ville qui existait et à conforter, sans la promouvoir, mais sans non plus l'empêcher, la consolidation d'instances politiques et administratives potentiellement fortes au niveau des arrondissements » (2003a). À ce propos, il faut rappeler que des 27 arrondissements qui composent la nouvelle ville de Montréal, 13 sont issus des anciennes municipalités de banlieues de l'île, cinq sont le résultat de regroupements entre deux ou plusieurs anciennes municipalités de banlieues et neuf proviennent des quartiers qui existaient sur le territoire de l'ancien Montréal (Collin et Robertson, 2003).

La situation que décrivent Léonard et Léveillé rejoint en partie le constat que proposent Collin et Robertson. Selon ces derniers, compte tenu de la marge de manœuvre dont disposent les arrondissements et du fait qu'ils représentent le lieu de l'expression des spécificités locales et ce, malgré une reconnaissance institutionnelle limitée, « une partie de souque-à-la-corde ne pouvait manquer de s'installer entre le centre et les arrondissements ». D'une part, les arrondissements veulent établir leur légitimité et, d'autre part, ils veulent assurer leur position dans la hiérarchie municipale (Collin et Robertson, 2003 : 819).

La philosophie politique qui anime le maire et le parti au pouvoir à Montréal et le débat sur les défusions municipales ne sont pas sans alimenter la volonté d'émancipation politique des arrondissements. Rappelons qu'à la suite de son élection et de sa promesse de tenir une consultation sur la réorganisation municipale, le gouvernement provincial, par l'entremise de son ministre des Affaires municipales, a

déposé en juin 2003, le projet de loi 1⁵⁰. Selon les propos du ministre, « le projet de loi visait à permettre aux élus municipaux issus des villes nouvelles d'élaborer et présenter au gouvernement des propositions qui leur permettront d'améliorer leur ville, bref de favoriser l'adhésion du plus grand nombre » (Assemblée nationale, 2003a). Dès lors, en réponse à l'invitation du ministre, la ville de Montréal a entrepris une démarche de confection d'un nouveau modèle d'organisation basé sur les principes d'une décentralisation accrue des services de proximité vers les arrondissements et d'une plus grande responsabilisation de ces derniers. Cette démarche a donc mené à l'adoption, en décembre 2003, du projet de loi 33⁵¹ qui vient modifier de façon substantielle la charte de Montréal en ce qui a trait à la configuration de la structure des arrondissements. L'adoption de la nouvelle charte de Montréal, par les modifications qu'elle introduit, risque fort de modifier les rapports de force qui s'exercent entre les arrondissements et la ville de Montréal, et ce, au profit des premiers.

De manière générale, la nouvelle charte, fondée sur les principes de décentralisation et d'autonomie, mise sur une plus grande autonomie des arrondissements dans la gestion des budgets et des services. L'adoption de la nouvelle charte apporte donc certaines modifications qui nous paraissent significatives. Nous exposons au tableau 3.3 les modifications les plus significatives.

⁵⁰ *Loi relative à des propositions de réorganisation administrative de certaines municipalités et modifiant diverses dispositions législatives*. Le projet de loi a été modifié le 20 juin 2003 pour en faire une déclaration ministérielle.

⁵¹ *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 2003, c. 28.

Tableau 3.2 Les arrondissements et la nouvelle Charte de la Ville de Montréal

- ❑ La fonction de président d'arrondissement est remplacée par celle de maire d'arrondissement. Le maire de l'arrondissement sera, dès l'élection de novembre 2005, élu par les électeurs de l'ensemble de l'arrondissement. Il est un conseiller de la ville. (art. 19)

- ❑ Le maire d'arrondissement assumera désormais des responsabilités supplémentaires :
 - Le maire d'arrondissement a, relativement aux compétences du conseil d'arrondissement, les pouvoirs, droits et obligations que la *Loi sur les cités et villes* (c. C-19) ou toute autre loi attribuée au maire d'une municipalité locale (art. 20);
 - Le maire de l'arrondissement doit faire rapport, au cours d'une séance du conseil, sur la situation financière de la ville relative à l'arrondissement (art. 144.7);
 - Il doit également déposer une liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 25 000 \$ que le conseil d'arrondissement a conclu [...]. Il doit également déposer la liste de tous les contrats comportant une dépense de plus de 2 000 \$ conclus au cours de cette période avec un même contractant lorsque l'ensemble de ces contrats comporte une dépense totale qui dépasse 25 000 \$ (art. 144.7).

- ❑ Les arrondissements bénéficient désormais de nouvelles responsabilités :
 - Le conseil d'arrondissement prend les décisions relatives à l'engagement et au congédiement des fonctionnaires et employés qui exercent leurs fonctions ou exécutent leur prestation de travail dans le cadre des attributions d'un conseil d'arrondissement (art. 47);
 - Le conseil d'arrondissement nomme un directeur d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement a autorité directe sur le directeur d'arrondissement à l'égard des matières relevant de la compétence de ce conseil (art. 49);
 - Le conseil d'arrondissement peut créer les différents services de l'arrondissement, établir le champ de leurs activités et nommer les directeurs et directeurs adjoints de ces services (art. 49);
 - Le conseil d'arrondissement négocie et agréé les stipulations d'une convention collective portant sur quelques matières (art. 49.2);
 - Le conseil d'arrondissement est responsable de la gestion du budget d'arrondissement adopté par le conseil de la ville dans le respect des normes minimales que fixe par règlement le conseil de la ville quant au niveau des services que chacun des conseils d'arrondissement doit offrir (art. 144);
 - Tout excédent des revenus sur les dépenses prévues au budget d'arrondissement adopté par le conseil de la ville est à l'usage exclusif du conseil d'arrondissement (art. 144.1).
 - Les conseils d'arrondissements peuvent constituer un fonds de roulement, adopter certains règlements d'emprunts avec l'accord des citoyens et imposer certaines taxes (art. 144, 146, 146);
 - Le conseil d'arrondissement dresse et transmet au comité exécutif, dans le délai fixé par ce dernier, un programme des immobilisations de l'arrondissement (art. 144.5).

Source : *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 2003, c. 28.

L'adoption de la nouvelle charte de Montréal permet donc aux arrondissements de la nouvelle ville de Montréal d'acquiescer de nouvelles responsabilités et de se consolider en tant qu'instance administrative, mais aussi politique. Les arrondissements disposent désormais de responsabilités accrues et de maires d'arrondissement⁵² légitimés de parler au nom des citoyens de l'arrondissement. Les référendums sur les défusions, tenus en juin 2004 et qui se sont soldés par la reconstitution de certaines anciennes municipalités, ont justement confirmé que les arrondissements constituaient une base solide permettant d'assurer la pérennité des anciennes villes de banlieue, et ce jusqu'à leur résurrection. Dans ce contexte, un peu comme l'avaient pressenti Léonard et Léveillé et comme le présument Collin et Robertson, la nouvelle charte de Montréal contribue à renforcer les arrondissements au détriment de la grande ville. « This gradual transformation of the political map, was accompanied by a rise in the power of the boroughs, to the detriment of the consolidation of the new city's central authorities » (Collin et Robertson, à paraître: 46). À la lumière de ce qui précède, on constate donc que la nouvelle ville de Montréal est de plus en plus soumise à des tensions entre le pouvoir central et les arrondissements. Cette tension a d'ailleurs atteint son point culminant lors du démembrement de certaines anciennes municipalités de l'île de Montréal.

Cette tension entre la ville et les arrondissements, que l'on constate au sein de la ville de Montréal, se manifeste différemment dans les autres villes. *L'enquête sur les impacts des regroupements municipaux dans les agglomérations du Québec* nous a permis de découvrir que certains répondants étaient plutôt tièdes dans leur évaluation des structures d'arrondissement. D'abord, l'un des répondants de la ville de Sherbrooke jugeait que les arrondissements engendraient un dédoublement dans la gestion des services, ce qui provoquait une lourdeur administrative. Selon ce même répondant, la « structure des arrondissements est susceptible d'être rapidement remise

⁵² C'est à partir de l'élection municipale de novembre 2005 que les maires d'arrondissements seront élus au suffrage universel de l'arrondissement.

en question à cause d'impératifs budgétaires ». Cette évaluation rejoint celle de Marc Latendresse, coordonnateur aux arrondissements à la ville de Sherbrooke qui affirmait que « 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 » (Robertson, 2003 : 3-4). Un autre répondant, de la ville de Longueuil cette fois, estime pour sa part que « la double structure politique (arrondissements-ville) dans un contexte d'insécurité politique est source d'ambiguïté, de tiraillements. Il y a danger des deux solitudes, de l'arrondissement distinct ». Ce dernier répondant fonde son évaluation sur les écarts importants de superficie, de population et de représentation politique entre les différents arrondissements à Longueuil. Selon lui, les arrondissements « souffrent » d'une profonde dissemblance, ce qui risque de miner le fonctionnement de la nouvelle ville. À titre d'exemple, l'arrondissement du Vieux Longueuil compte 33 % de la population de la ville, alors que celui de Greenfield Park n'en compte que 4 %. On constate d'ailleurs le même phénomène dans d'autres grandes villes⁵³.

Dans le cas montréalais, il existe aussi de très grands contrastes entre les 27 arrondissements. Ces contrastes sont particulièrement évidents lorsque l'on compare les données démographiques. Le plus petit arrondissement (Dorval/Île-Dorval) compte 17 919 personnes alors que le plus grand (Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce) en compte 166 116. À Montréal, la dissemblance entre les arrondissements se vérifie aussi dans la très grande variété des structures de représentation. En effet, selon la Loi 170, les conseils d'arrondissement sont composés d'un nombre de conseillers variant de 3 à 6. Dans le cas des arrondissements les moins peuplés, si le nombre de conseillers de la ville qu'un arrondissement doit élire est inférieur à trois, les électeurs de cet arrondissement doivent élire, pour siéger uniquement au conseil

⁵³ Le constat est similaire pour les villes de Sherbrooke et de Saguenay. Par contre, les arrondissements des villes de Québec et de Lévis sont plus équilibrés en ce qui concerne le nombre d'habitants.

de l'arrondissement, le nombre de conseillers d'arrondissement requis pour que ce conseil compte trois membres.

À la lumière des précédentes observations, que peut-on conclure à propos des arrondissements? Chose certaine, la nuance est de mise surtout lorsque l'on prend acte des récents résultats des référendums sur les défusions. La création d'arrondissements favorise assurément l'émergence d'une démocratie de proximité et le déploiement de services mieux adaptés aux besoins de chaque communauté locale. Toutefois, sur le plan politique, on remarque que les arrondissements risquent, surtout à Montréal, de se constituer en instances décentralisées relativement fortes par rapport à une ville centrale fragilisée. À Montréal, à la lumière des défusions, les arrondissements ont certainement contribué à fragiliser la ville par le fait qu'ils ont assuré une base politique permettant l'expression d'une spécificité locale, d'un sentiment d'appartenance, d'une solidarité, d'une proximité, de même qu'un accès à des services de base (Léonard et Léveillé, 2003a et 2003b). On peut donc dire que les défusions à Montréal et à Longueuil ont contribué à leur fragilisation. Cependant, compte tenu du fait que les résultats des référendums soient encore très récents, une analyse subséquente méritera d'être effectuée.

Au sein des autres villes, il semble que ce ne soit pas tant la consolidation politique des arrondissements qui cause problème, mais la complexité dans la gestion et la coordination des services publics. En effet, certaines villes semblent remettre en question l'avenir des arrondissements comme mode d'organisation politique et administrative. Si les arrondissements de la ville de Québec semblent encore avoir une importance dans l'organisation de la ville, ceux des villes de Sherbrooke et de Lévis paraissent plus faibles. Malgré ces quelques observations, la question des arrondissements au sein des villes de Québec, de Longueuil, de Lévis, de Sherbrooke et de Saguenay mériteront une analyse approfondie. Pour l'instant, compte tenu des

limites qui nous sont imposées, quittons l'échelle infralocale afin d'analyser les transformations aux échelles locale et supramunicipale.

3.3.3 La création des villes-MRC et la consolidation des villes d'agglomération

À l'instar de Montréal, la réorganisation municipale dans les RMR de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Saguenay et de Ottawa-Hull (Gatineau) a eu pour conséquence la consolidation des responsabilités municipales de la ville centrale. Par le biais du regroupement des plus importantes municipalités de chacune des quatre RMR⁵⁴, la création de nouvelles grandes villes de plus de 100 000 habitants et le retrait de la juridiction de l'instance supramunicipale⁵⁵, le gouvernement a largement contribué à simplifier les structures municipales et à renforcer le rôle et la position des nouvelles grandes villes. Nous avons vu plus tôt que ces quatre nouvelles villes occupaient maintenant une place prédominante au sein de leur agglomération. En plus de détenir un poids démographique et économique considérable⁵⁶, ces quatre « villes d'agglomération » assument, depuis la réforme, des responsabilités de type régional. En plus de détenir toutes les compétences d'une municipalité locale, les villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Saguenay et de Gatineau détiennent désormais les compétences qui étaient antérieurement dévolues à leur instance supralocale respective (MRC ou CU).

Depuis longtemps, les observateurs du monde municipal avaient identifié les limites inhérentes aux instances supramunicipales. De manière particulière, les MRC et les CU ont fait l'objet dans les dernières années de nombreuses critiques⁵⁷. En

⁵⁴ Consulter le tableau 1.1 pour obtenir plus de détails sur le nombre de municipalités regroupées dans chacune des RMR.

⁵⁵ Une MRC pour les villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay et une communauté urbaine pour l'agglomération de l'Outaouais.

⁵⁶ On se souviendra que ces villes occupent au sein de leur RMR un poids démographique considérable qui oscille entre 88,9 % et 96,1 %. Le lecteur pourra consulter le tableau 1.3 pour obtenir plus de détails. Pour ce qui est de chacune des agglomérations, les rapports de mandataires fournissent un éclairage pertinent.

⁵⁷ À propos de la CUM, le lecteur pourra consulter Bélanger et al., 1998.

1999, la Commission Bédard a souligné quelques-unes des limites des MRC et des CU. Tout d'abord, ces instances supralocales ne disposent pas d'un pouvoir direct de taxation. La majeure partie de leurs revenus provenait de contributions des municipalités locales. Ensuite, leurs dirigeants étaient élus de façon indirecte et les règles de décision avaient souvent un effet paralysant, dans un contexte de double allégeance (CNFFL, 1999 : 170-171 et 187-188). À propos du double mandat des élus qui siègent au Conseil de la CUM, la commission constate que « cet arrangement oblige les élus [...] à procéder à des arbitrages entre les besoins de leur propre municipalité et ceux de la CUM » (1999 : 187). D'ailleurs, de nombreux auteurs ont souligné la paralysie dans les modes de prise de décisions des CU (Simard, 1998; Cousineau, 1998 et Belley, 2002). Dans un article consacré à l'analyse de la transition des communautés urbaines aux communautés métropolitaines, Belley faisait état des rivalités entre ville-centre et banlieues ou milieu urbain et rural qui ont empêché les CU d'assumer pleinement et efficacement leur rôle (Belley, 2002 : 53). Le retard dans l'adoption des premiers schémas d'aménagement constitue un exemple de l'effet paralysant de ces institutions politiques. La relative paralysie observée dans les processus de prise de décisions des communautés urbaines, notamment dans des dossiers régionaux, se constate également au sein des MRC, car les membres du conseil représentent eux aussi des municipalités locales.

Le regroupement des municipalités urbaines dans le but de créer de nouvelles « villes d'agglomération » conjugué à l'intégration des responsabilités de la MRC (pour les villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay) ou de la CU (pour la ville de Gatineau) aux nouvelles villes ont favorisé la consolidation des compétences municipales des grandes villes, de même que le renforcement de leur position au sein de l'agglomération. Tel que prévu dans la législation, les nouvelles grandes villes disposent désormais des responsabilités antérieurement dévolues aux instances supralocales (MRC ou CU). Plus concrètement, les nouvelles villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay assument dorénavant les compétences

des anciennes MRC en matière d'aménagement et d'urbanisme, de développement communautaire, économique, social et culturel, de gestion des matières résiduelles et de protection du territoire agricole et de l'environnement⁵⁸. Pour ce qui est de Gatineau, seule la compétence de planification en matière d'aménagement est attribuée à la CCAO. En vertu de la Loi 170, la ville succède à la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) en ce qui concerne les autres charges.

Le réaménagement des compétences a donc procédé à une centralisation des responsabilités d'aménagement du territoire et de développement économique aux mains des conseils municipaux des nouvelles villes-MRC. Cette reconfiguration institutionnelle a pour conséquence le renforcement de la capacité politique des villes dans la mesure où les conseils municipaux sont plus à même de prendre en charge les enjeux relatifs aux territoires urbanisés de leur agglomération. Dans *l'enquête sur les impacts des regroupements municipaux dans les agglomérations du Québec*, l'évaluation de l'un des répondants de la ville de Sherbrooke rejoint notre propos. D'ailleurs, le cas de la ville de Sherbrooke contribue à illustrer notre argumentaire. À la question de savoir quels avaient été les principaux changements qui se sont opérés dans la nouvelle ville en ce qui a trait aux modes de fonctionnement organisationnel des nouvelles villes, l'un des répondants de la ville de Sherbrooke a prétendu que « l'abolition de la MRC a éliminé les tiraillements politiques sur les implantations industrielles et commerciales. [Selon lui], un projet de 130 millions de dollars est en processus accéléré alors qu'il aurait engendré d'éternelles discussions à la MRC ».

En commission parlementaire sur l'étude du projet de loi 9, le maire de Sherbrooke, Jean Perreault, a présenté les avantages des nouvelles villes-MRC :

⁵⁸ Selon les décrets constitutifs des villes de Sherbrooke (850-2001), de Trois-Rivières (851-2001) et de Saguenay (841-2001).

Aujourd'hui, je suis maire et préfet. Il y a un point à l'ordre du jour de la table du conseil municipal de la ville de Sherbrooke qui est marqué « Activités dans le cadre de la MRC ». Ça fait deux ans qu'on gère ça. On a eu peut-être quatre, cinq points par rapport au schéma d'aménagement et, avant, on avait une MRC avec huit... neuf maires, parce qu'on était neuf, avec une structure administrative qui faisait la gestion de la MRC pour à peu près ça, trois, quatre points qu'on a eu, puis on n'a pas pu s'entendre sur un schéma d'aménagement sur l'étalement urbain, on n'a pas été capables de s'entendre sur un schéma d'aménagement. C'est ça, la vraie vie, M. le ministre (Assemblée nationale, 2003b)

La réforme municipale aura donc permis une consolidation des responsabilités au sein des nouvelles grandes villes. À l'instar du cas de la ville de Sherbrooke, un répondant de la ville de Longueuil a affirmé que les regroupements, par le biais de la centralisation des compétences en matière de développement du territoire, permettaient d'afficher une vision globale de la gestion du territoire dans tous les secteurs, ce qui permet à la Rive-Sud (Longueuil) « de parler [sic] d'une seule voix plutôt que de se compétionner [sic] entre nous ». Le réaménagement des compétences au sein des agglomérations a donc eu pour conséquence la consolidation des responsabilités municipales et l'élimination de la fragmentation municipale. À propos de cette fragmentation, nous allons maintenant explorer la question des ententes et organismes intermunicipaux.

3.3.4 La réduction du nombre d'ententes intermunicipales comme facteur de rationalisation et de consolidation

Nous avons vu que les regroupements municipaux dans les régions métropolitaines ont entraîné la centralisation de la gouverne aux mains des conseils municipaux des nouvelles villes. La réorganisation municipale a par ailleurs engendré la rationalisation des structures intermunicipales de gestion. On se souviendra qu'en 1998, la Commission Bédard avait mis en lumière l'extrême fragmentation des agglomérations urbaines causée par la présence de nombreuses municipalités, mais aussi par l'apparition d'un nombre toujours plus grand de régies et d'ententes intermunicipales.

Tableau 3.3 Évolution de certains organismes intermunicipaux au sein des huit grandes villes entre 2001 et 2003

Villes	Régies et organismes intermunicipaux en 2001	État en 2003
Montréal	Régie intermunicipale (RI) de gestion des déchets sur l'île de Montréal	Abolie
	R.I. de la sécurité publique LaSalle-Verdun	Abolie
	R.I. des bibliothèques publiques Pierrefonds/Dollard-des-Ormeaux	Abolie
	Société de transport de la CUM	Société de transport de Montréal
	Selon le Livre blanc, il y avait dans la RMR de Montréal 13 corporations intermunicipales de transport (CIT) et 28 régies intermunicipales.	
Longueuil	Société de transport de la Rive-Sud de Montréal	Réseau de transport de Longueuil
	R.I. de gestion des déchets de la Rive-Sud de Québec	Abolie
Québec	R.I. de la Haute Saint-Charles	Abolie
	Société de transport de la CUQ	Réseau de transport de la Capitale
	Selon le livre blanc, il y avait au total dans la RMR de Québec, 11 R.I.	
Lévis	R.I. de traitement de l'eau potable Saint-Romuald/Saint-Jean	Abolie
	R.I. d'assainissement des eaux usées de Desjardins	Abolie
	R.I. de police de Bernières, Saint-Étienne, Saint-Nicolas et Saint-Rédempteur	Abolie
	R.I. de police et direction incendie de Charny, Saint-Jean-Chrysostome et Saint-Romuald	Abolie
	Corporation intermunicipale de transport de la Rive-Sud de Québec (Réseau trans-Sud)	Société de transport de Lévis
Gatineau	Société de transport de l'Outaouais	Société de transport de l'Outaouais
	Sécurité publique de la MRC Des Collines-de-l'Outaouais	Toujours en fonction (MRC Collines)
Sherbrooke	R.I. de tri et de récupération de la région sherbrookoise	Abolie
	R.I. d'assainissement des eaux de la région sherbrookoise	Abolie
	R.I. de police de la région sherbrookoise	Abolie
	Société de développement de corridors verts	Société de développement de corridors verts
	Corporation métropolitaine de transport Sherbrooke	Société de transport de Sherbrooke
Saguenay	Corporation intermunicipale de transport du Saguenay	Société de transport de Saguenay ⁵⁹
Trois-Rivières	R.I. d'assainissement des eaux du Trois-Rivières Métropolitain	Abolie
	Corporation intermunicipale de transport des Forges	Société de transport de Trois-Rivières
<i>Source : Prévisions budgétaires des organismes intermunicipaux, MAMSL, 2001 et 2003</i>		

⁵⁹ Il n'y a cependant aucune trace de cet organisme de transport dans les données financières du MAMSL.

Le livre blanc, reprenant à son compte le constat de la commission, estimait lui aussi que cette fragmentation avait pour conséquence d'alourdir la gestion municipale, de restreindre l'imputabilité des dirigeants et de nuire à la cohésion de la gouverne des agglomérations (MAMM, 2000 : 20; CNFFL, 1999 : 172-182). En 1999, on estimait à 568 le nombre d'ententes intermunicipales au sein des 30 plus importantes agglomérations urbaines dont la majorité furent signées après 1990 (Collin et al., 1999; Proulx, 1999). Le tableau 3.4 dresse un portrait de l'évolution de la plupart des organismes intermunicipaux au sein des huit agglomérations à l'étude entre 2001 et 2003.

Au sortir de la réforme, on remarque une évidente rationalisation des structures intermunicipales de gestion au sein des agglomérations. À la suite de la création des huit nouvelles grandes villes, de nombreux organismes intermunicipaux (régies, ententes, corporations) ont été dissous et intégrés aux responsabilités des nouvelles villes. La ville de Sherbrooke constitue un exemple type de la fragmentation municipale qui prévalait dans l'ensemble des régions métropolitaines⁶⁰. En 2001, la ville de Sherbrooke supportait quelque 50 ententes avec les autres villes de l'agglomération pour des services tels que le service d'incendie, le 911, l'eau potable, la bibliothèque municipale, la cour municipale et le lieu d'enfouissement (Ville de Sherbrooke, 2003 : 1). De plus, l'agglomération sherbrookoise abritait cinq régies intermunicipales en matière de police, d'assainissement des eaux, de recyclage, de pistes cyclables et de transport en commun⁶¹. Dans son mémoire présenté devant la

⁶⁰ La situation qui prévalait dans les autres agglomérations présentait aussi un haut niveau de fragmentation. Par exemple, l'agglomération de Chicoutimi-Jonquière comportait 10 municipalités locales et deux organismes supramunicipaux alors que celle de Trois-Rivières comptait 9 municipalités, deux MRC, une corporation intermunicipale de transport et deux régies intermunicipales (MAMM, 2000 : 34-35).

⁶¹ Il s'agit de la Régie intermunicipale de police de la région sherbrookoise, de la Régie d'assainissement des eaux de la région sherbrookoise, de la Régie centre de tri, de la Société de développement des corridors verts et de la Corporation métropolitaine de transport en commun (Gauthier, 2001 : 39).

Commission de l'aménagement du territoire chargée d'étudier la *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités* (projet de loi 9), la ville faisait le constat suivant :

Pire encore, en plus de la complexité des modes de gestion, du coût des dédoublements, de la lourdeur administrative et des iniquités entre les citoyens, près de 50 % des budgets de l'ancienne Ville de Sherbrooke et plus de 70 % des budgets de certaines anciennes villes de banlieue étaient transférés à un organisme tiers. Du point de vue démocratique et au plan de l'imputabilité habituellement attribuée aux élus, il était difficile de faire pire. En effet, les citoyens des banlieues n'avaient aucun pouvoir sur la qualité des services offerts par la Ville de Sherbrooke et, de leur côté, les contribuables sherbrookoïses avaient peu de place pour s'exprimer sur les services offerts par les organismes paramunicipaux (Ville de Sherbrooke, 2003 : 2).

La création de la nouvelle ville de Sherbrooke a contribué à regrouper les diverses responsabilités dévolues aux régies sous l'autorité de la ville et ainsi à éliminer bon nombre des anciennes structures de gestion. Le Conseil municipal de la nouvelle ville de Sherbrooke assume désormais les responsabilités antérieurement réparties entre diverses entités intermunicipales.

L'exemple de la ville de Sherbrooke, représentatif de la situation qui prévalait dans l'ensemble des six RMR, montre bien que les regroupements municipaux ont permis une rationalisation des structures municipales de gestion, de même qu'une réduction de la fragmentation municipale. L'élimination d'un grand nombre de régies intermunicipales et l'intégration de leurs fonctions sous la responsabilité des conseils municipaux des nouvelles villes contribuent assurément à consolider l'autonomie municipale et à raffermir l'imputabilité des élus municipaux. En effet, le conseil municipal des nouvelles villes exerce maintenant la pleine responsabilité des services offerts par les organismes paramunicipaux. Comme le soulignait le mémoire de la ville de Sherbrooke, les élus et les citoyens peuvent désormais exercer une emprise sur les services offerts par ces organismes.

En regard des observations qui précèdent, nous devons donc conclure que, malgré l'absence de décentralisation de compétences du provincial vers les villes, la réforme municipale a provoqué une centralisation significative des compétences et des responsabilités régionales au sein des nouvelles grandes villes d'agglomération. Les conseils municipaux disposent désormais d'importantes responsabilités régionales qui incombait auparavant à des organismes intermunicipaux ou paramunicipaux. La réorganisation municipale a donc contribué, par la rationalisation des structures intermunicipales de gestion, au renforcement politique et institutionnel des nouvelles grandes villes. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, les défusions au sein des villes de Montréal et de Longueuil ont assurément contribué à fragiliser les deux villes. Toutefois, compte tenu du caractère récent des défusions, des analyses ultérieures devront être menées afin de mesurer l'incidence réelle des défusions sur l'avenir politique de ces villes. Pour l'instant, la section suivante s'attardera à la dimension financière de la décentralisation.

3.4 Les sources de financement

La décentralisation politique signifie, pour les instances décentralisées, des sources de financement autonomes en ce sens qu'elles ont le pouvoir de les prélever elles-mêmes. En matière de financement, les municipalités québécoises bénéficiaient d'une certaine autonomie fiscale et financière dans la mesure où 89 % des revenus municipaux étaient de sources autonomes, et 60 % de ces revenus autonomes provenaient des impôts fonciers⁶² (CNFFL, 1999 : 79). Pourtant, les années 90 ont été le théâtre de vives critiques à l'égard du régime fiscal municipal. On a prétendu entre autres que l'impôt foncier ne permettrait pas de répondre adéquatement aux responsabilités croissantes en matière de services publics (CNFFL : 1999 : 79; Six grandes villes-centres, 1998). Au cours de la décennie 90, les municipalités ont

⁶² Depuis la réforme de 1980, les municipalités ont obtenu la quasi exclusivité du champ foncier en échange d'une diminution des paiements de transfert de la part du gouvernement. Ce dernier s'est par ailleurs réservé l'exclusivité de la taxe de vente (Hamel, 2002 : 34).

revendiqué une diversification de leurs sources de revenus et un partage budgétaire sur la base d'un principe de partage équitable des bénéfices du développement économique (Six grandes villes-centres, 1998 : III).

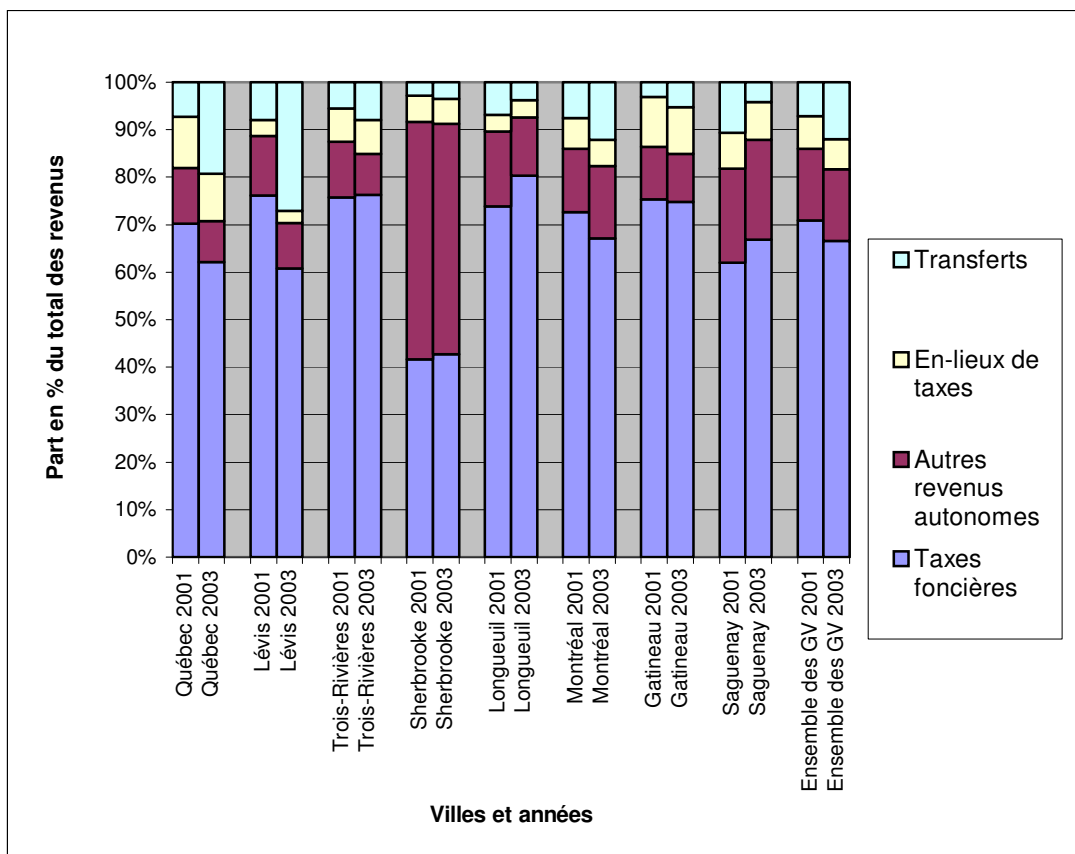
3.4.1 Le « Pacte fiscal » entre Québec et les municipalités.

L'année 2000 a été témoin du Pacte fiscal⁶³ entre Québec et les municipalités. Ce pacte prévoyait pour les municipalités un transfert annuel d'environ 250 millions de dollars en échange de la taxe TGE (télécommunications, gaz et électricité) et de l'élimination de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales (FSFAL) (Hamel, 2002 : 37). Toutefois, selon l'analyse de Hamel, le Pacte fiscal correspond à une perte pour les municipalités d'environ 125 millions de dollars (Hamel, 2002 : 37).

C'est sur cette note que se sont amorcés les débats sur la réorganisation municipale. Malgré les revendications persistantes des municipalités par le biais des regroupements de villes-centres et des unions municipales, force est de constater que la réorganisation municipale a écarté la question des finances et de la fiscalité locales. À l'analyse du projet de regroupements municipaux, on constate en effet que le gouvernement n'a pas proposé de réaménagement en matière de financement des municipalités et n'a pas conféré aux villes de nouvelles sources autonomes de financement. Le tableau 3.5 montre en effet que la réforme n'a eu qu'une incidence limitée sur la structure des revenus des grandes villes.

⁶³ Entente financière et fiscale intervenue entre le Gouvernement du Québec, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités.

Tableau 3.4 Répartition des revenus municipaux des huit grandes villes, 2001 et 2003



La part des revenus autonomes dont bénéficiaient les huit grandes villes en 2001⁶⁴ était de 85,9 % : 70,8 % provenaient de l'impôt foncier alors que 15,1 % étaient tirés de tarifications diverses ou d'autres sources locales. Pour le reste, 7,1% des revenus provenaient des transferts gouvernementaux et 6,9 % des en-lieux de taxes. En 2003, au terme de la réforme, 81,6 % des revenus provenaient de sources

⁶⁴ Les données ont été calculées par l'auteur à partir des *Prévisions budgétaires des organismes municipaux 2001 et 2003 du Ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir*, www.mamsl.gouv.qc.ca. Au moment d'écrire ces lignes, les rapports financiers 2003 n'étaient pas encore disponibles. Pour plus de détails, consulter la note infrapaginale numéro 45.

autonomes (impôt foncier et taxes) alors que les en-lieux et les transferts comptaient respectivement pour 6,3 % et 12 %. À la comparaison, on constate donc une diminution de 4,3 % de la part des revenus autonomes dans le total des revenus entre 2001 et 2003. Cette baisse des revenus autonomes est compensée à même hauteur par l'augmentation des transferts gouvernementaux. Ce léger changement dans la structure de revenus semble cependant conjoncturel. Deux éléments viennent expliquer l'augmentation des transferts gouvernementaux attribués aux nouvelles grandes villes. D'une part, il y a l'attribution de subventions gouvernementales destinées à éponger les coûts engendrés par les regroupements. D'autre part, il y a l'augmentation considérable des transferts alloués spécifiquement aux villes de Québec et de Montréal dans le cadre des contrats de ville⁶⁵. En effet, les transferts alloués aux villes de Montréal et de Québec ont presque doublé dans le cas montréalais et triplé dans le cas québécois. Malgré la réticence du nouveau gouvernement à respecter intégralement les contrats de villes, ceux-ci doivent néanmoins figurer au centre d'une analyse de la décentralisation financière dans un contexte de réorganisation municipale.

3.4.2 Les contrats de ville de Montréal et de Québec

En juin 2002, quelques mois après la naissance des nouvelles villes, la ville de Montréal et le gouvernement du Québec, lors de la tenue du *Sommet de Montréal*, annonçaient l'amorce de négociations devant mener à la signature conjointe d'un « contrat de ville ». L'entente a été finalement signée en décembre 2002 (Cardinal, 2002 : A3). Quelques semaines plus tard, en janvier 2003, c'était au tour de la ville de Québec d'entamer des négociations avec le gouvernement québécois pour la signature d'un contrat de ville. Après quelques mois de négociations et quelques jours seulement avant la tenue des élections générales au Québec, le gouvernement et la

⁶⁵ Il est à noter que le nouveau gouvernement a annoncé qu'il ne respecterait pas intégralement les contrats de ville. En conséquence, les montants alloués aux nouvelles villes seront inférieurs (Cloutier, 2003).

ville de Québec ont annoncé le 3 avril 2003, la signature du contrat de ville de Québec (Mathieu, 2003 : A14).

Les contrats de ville s'inscrivent dans le cadre d'une volonté des villes-centres, notamment Québec et Montréal, de renégocier un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement du Québec. De plus, la signature de ces contrats devait jeter les bases d'un nouveau partenariat entre Québec et les villes de Montréal et de Québec. Comme il est spécifié dans les documents, « le contrat, qui se présente comme une véritable stratégie d'intervention en milieu urbain, est un outil novateur et structurant qui redéfinit, élargit et modernise le partenariat établi de longue date entre le gouvernement du Québec et [les villes de] Montréal [et de Québec] [...] »⁶⁶. Les contrats de ville participent donc d'une dynamique de relations provinciales-municipales.

Selon l'argumentaire énoncé dans les premières pages des contrats de ville, on constate que les documents représentent des outils destinés à « moderniser » les relations entre les villes et le gouvernement en introduisant de nouvelles règles de partenariat fondées notamment sur la décentralisation de certaines fonctions, la définition préalable de priorités, l'autonomie décisionnelle, la souplesse administrative, la rapidité, l'efficacité et la coordination de l'intervention municipale, la transparence des actions et l'imputabilité (reddition de comptes) à l'égard des résultats⁶⁷.

⁶⁶ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 8) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 9).

⁶⁷ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 9 et 17) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 47).

Tableau 3.5 Les contrats de ville de Montréal et de Québec 2003-2007 :
objectifs et objets des interventions

<u>Contrat de ville de Montréal</u>	<u>Contrat de ville de Québec</u>
Axe 1 Offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens et assurer la cohésion sociale de la communauté (560 millions ou 22 % du montant total)	Axe 1 Améliorer la qualité du milieu de vie des citoyens (445 millions ou 48 % du montant total)
<ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de la qualité de vie et du cadre urbain • Habitation • Aménagement urbain • Développement communautaire • Lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale • Relations interculturelles et intégration des immigrants • Développement économique local 	<ul style="list-style-type: none"> • Habitation • Immigration • Renouveau urbain • Mise en valeur et préservation des milieux naturels • Infrastructures stratégiques de transport • Infrastructures urbaines • Réseaux câblés de distribution
Axe 2 Planifier la croissance urbaine dans une perspective de développement durable (665 millions ou 26 % du montant total)	Axe 2 Soutenir la vitalité et le rayonnement de la capitale nationale (284 millions ou 31 % du montant total)
<ul style="list-style-type: none"> • Mise en valeur de l'environnement • Planification et coordination des interventions • Sauvegarde des milieux naturels • Réhabilitation des terrains contaminés • Consolidation et développement des infrastructures stratégiques • Infrastructures de transport routier • Transport de personnes • Infrastructures d'eau potable et d'eaux usées • Infrastructures de radiocommunication • Réseaux câblés de distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimoine et culture • Relations internationales • Projets structurants • Mise en valeur de la Capitale nationale • 400^e anniversaire de Québec
Axe 3 Soutenir la vitalité économique et culturelle de la métropole (381 millions ou 15 % du montant total)	Axe 3 Moderniser le partenariat
<ul style="list-style-type: none"> • Projets structurants • Culture et patrimoine 	<ul style="list-style-type: none"> • Décentralisation et modalités de gestion
Axe 4 Assurer une situation financière saine (910 millions ou 36 % du montant total)	Axe 4 Assurer une situation financière saine (200 millions ou 21 % du montant total)
<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre du cadre financier • Réduction du déficit actuariel 	<ul style="list-style-type: none"> • Équilibre du cadre financier • Réduction du déficit actuariel
<i>Sources : Ville de Montréal et Gouvernement du Québec, 2003b; Ville de Québec et Gouvernement du Québec, 2003; Séguin et Divay, 2003 : 831.</i>	

En substance, les contrats de ville de Montréal et de Québec reposent sur quatre grands axes d'intervention (tableau 3.6). Pour Montréal, il s'agit de la qualité de vie et de la cohésion sociale, de la croissance urbaine et du développement durable, de la vitalité économique et culturelle et de la situation financière de la ville. Pour Québec, il s'agit de la qualité du milieu de vie, de la vitalité et du rayonnement de la ville, du partenariat avec le gouvernement de même que de la situation financière de la ville.

Malgré quelques dissemblances, on remarque que les grands axes des contrats de ville se rejoignent en plusieurs points. La signature des contrats de ville constitue donc un événement important des relations entre le gouvernement et les nouvelles grandes villes, tout spécialement les villes de Montréal et de Québec. L'intérêt des contrats de villes se présente à trois niveaux. Premièrement, les contrats s'inscrivent dans une dynamique de relations intergouvernementales. Une simple lecture des documents permet de constater que ceux-ci présentent une image de relations d'égal à égal entre les villes et le gouvernement. Deuxièmement, les contrats accordent des marges de manœuvre aux deux villes dans la mesure où ils s'appuient sur une certaine autonomie municipale dans la gestion des sommes allouées. Finalement, compte tenu des champs d'intervention et des modalités de financement, ces contrats s'inscrivent dans le cadre des relations financières entre le gouvernement et les villes de Montréal et de Québec.

Il nous semble essentiel de procéder à une analyse du contenu des contrats de ville. Les contrats de villes permettent-ils réellement aux nouvelles villes de Montréal et de Québec de bénéficier d'une plus grande autonomie politique, financière et administrative? Dans la présente sous-section, nous nous attarderons aux relations financières entre le gouvernement québécois et les villes de Montréal et de Québec. Les questions d'autonomie et de relations intergouvernementales seront abordées dans les sections subséquentes. Les modalités des contrats de villes favorisent-elles le

renforcement de la métropole et de la capitale par la décentralisation de nouvelles sources de financement?

Dans le cadre du contrat de ville de Montréal, les engagements du gouvernement et de la ville de Montréal totalisent environ 2,5 milliards de dollars et s'échelonnent sur une durée de cinq ans (2003-2007). Les investissements de la ville de Montréal s'élèvent à 1 milliard de dollars, dont 779 millions proviennent de nouveaux engagements alors que ceux du gouvernement québécois sont de 1,4 milliard dont 587,8 millions sont issus de nouveaux engagements. Quant au contrat de ville de Québec, il renferme pour 928 millions de dollars d'engagements. La contribution de la ville de Québec s'élève à 312 millions de dollars, dont 120 millions proviennent d'une réduction de dépenses et d'une amélioration de la productivité. Le gouvernement provincial consent quant à lui 616 millions de dollars à la réalisation de ses engagements au contrat de ville dont 214 millions proviennent de nouvelles initiatives⁶⁸.

Les mesures financières prévues dans les contrats de villes participent-elles à une décentralisation du financement et permettent-elles à la métropole et la capitale de jouir d'une plus grande autonomie financière? D'abord, les contrats de ville ne présentent aucune mesure favorisant la diversification des sources autonomes de revenus. Au mieux, le gouvernement s'engage à travailler pour concevoir d'autres propositions donnant accès à de nouvelles sources de revenus⁶⁹. Les contrats s'ajoutent donc à la lignée des expériences temporaires que consent Québec pour répondre aux problèmes financiers de la capitale et de la métropole. Alors que les villes réclament des solutions à long terme à leurs problèmes de revenus, le gouvernement a encore une fois, avec ces contrats, reporté la négociation de solutions

⁶⁸ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 19-20) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 11)

⁶⁹ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 61) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 41)

structurelles (Séguin et Divay, 2003 : 833). À l'analyse, on remarque en effet que l'essentiel des mesures annoncées prennent la forme de transferts gouvernementaux non récurrents destinés à des interventions sectorielles en matière de culture, d'habitation ou de transports. En conséquence, les nouvelles villes ne disposent pas d'une plus large autonomie financière d'autant plus qu'elles ne bénéficient d'aucune marge de manoeuvre dans l'affectation des sommes consenties. Le financement des contrats s'apparente donc aux traditionnels transferts conditionnels que le gouvernement attribue aux municipalités. Selon les termes de Lemieux, ces modes de financement sont non autonomes du fait qu'ils sont transférés aux instances périphériques et demeurent sous le contrôle des instances centrales (Lemieux, 1997 : 16).

D'ailleurs, malgré l'ampleur des sommes prévues, il faut souligner qu'une bonne partie de ces sommes avaient déjà été annoncées. En effet, du total des engagements du gouvernement à l'égard de la ville de Montréal (1,4 milliard de dollars), seulement 587 millions proviennent de nouvelles initiatives ce qui représente 42 %. En ce qui concerne le contrat de ville de Québec, seulement 214 millions de dollars des 616 millions annoncés sont destinées à la réalisation de nouvelles initiatives, ce qui correspond à 35 % des sommes annoncées.

Les contrats de villes reposent en partie sur une série d'interventions sectorielles répondant aux besoins spécifiques de chacune des villes. Toutefois, le dernier des quatre grands axes de chacun des contrats concerne la situation financière de la métropole et de la capitale. Sur le total des engagements annoncés, 36 % (soit 910 millions dans le cas de Montréal) et 21 % (soit 200 millions pour la ville de Québec) des sommes sont consacrées à l'assainissement des finances des deux villes.

Tableau 3.6 Mesures annoncées pour rétablir la situation financière des villes de Montréal et de Québec

	Contrat de ville de Montréal		Contrat de ville de Québec	
	Ville de Montréal	Gouvernement du Québec	Ville de Québec	Gouvernement du Québec
Équilibre financier	-Économies budgétaires annuelles de 35 millions de dollars entre 2003 et 2007 (175 millions de dollars à la fin de la période)	-Transferts annuels de 20 millions de dollars (fin du statut fiscal particulier pour le Palais des congrès de Montréal)	-Économies budgétaires annuelles de 8 millions de dollars entre 2003 et 2007 (40 millions de dollars à la fin de la période)	-Achat d'actifs de la ville pour un montant équivalent à 8 millions de dollars -Versement d'une somme annuelle de 6,7 millions de dollars à partir de 2004 (fin du statut fiscal particulier pour le Grand Théâtre)
Déficit actuariel	-Consacrer 30 millions de dollars à même la réserve (surplus de 2001) -Utilisation du produit de la vente de l'île Notre-Dame	-Achat du Parc de l'île Notre-Dame pour la somme de 240 millions de dollars	-Utilisation du produit de la vente d'actifs de 20 millions de dollars de la ville spécifiquement pour réduire le déficit actuariel	-Achat d'actifs de la ville pour un montant équivalent à 20 millions de dollars
<i>Sources : Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b: 41-45) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003: 61-65).</i>				

La hausse croissante des cotisations relatives au déficit actuariel des régimes de retraite des employés municipaux des anciennes villes de Montréal et de Québec exerce une pression considérable sur les finances des villes, ce qui rend leur situation financière relativement difficile⁷⁰ (Séguin et Divay, 2003). Par les contrats de ville, le gouvernement et les villes conviennent de la nécessité de stabiliser la situation financière de la ville. À cette fin, les villes de Montréal et de Québec s'engagent à

⁷⁰ Séguin et Divay, 2003; Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b: 41-45) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003: 61-65).

réaliser, pour la période 2003-2007, des économies budgétaires annuelles respectivement de 35 millions et de 8 millions de dollars. En contrepartie, le gouvernement s'engage premièrement à verser aux villes de Montréal et de Québec des sommes de 20 et de 6,7 millions de dollars, notamment en mettant fin au statut fiscal particulier dont bénéficient le Palais des congrès de Montréal et le Grand Théâtre de Québec.

Deuxièmement, le gouvernement s'engage à procéder à l'achat d'actifs des villes à condition que le produit de ces actifs soit utilisé pour réduire leur déficit actuariel. Ainsi, le gouvernement procède à l'achat du parc de l'île Notre-Dame pour la somme de 240 millions de dollars et d'actifs de la ville de Québec qui restent à définir pour la somme de 20 millions⁷¹.

D'abord, les mesures financières, sous forme de transferts gouvernementaux destinées à rétablir la situation financière de la métropole et de la capitale, contribuent à accentuer la dépendance financière des deux villes dans la mesure où les sommes allouées ne visent qu'à rééquilibrer à court terme une situation problématique. Ensuite, ces mesures contribuent à accroître le contrôle du gouvernement sur les finances des grandes villes. En effet, il est important de souligner que les villes de Montréal et de Québec ne bénéficient d'aucune autonomie sur les montants reçus du gouvernement, car elles se sont engagées à utiliser ces sommes uniquement pour réduire le déficit actuariel de leur ville. De plus, les villes se sont astreintes à réaliser des économies budgétaires annuellement afin que le gouvernement consente à son tour des sommes d'argent. D'ailleurs, les contrats de ville stipulent explicitement que les villes de Montréal et de Québec doivent convenir, avec le gouvernement du Québec, des indicateurs de gestion et des objectifs de résultats précis en ce qui a trait

⁷¹ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 41-45) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 61-65)

à la performance financière, à la gestion des ressources humaines, à la gestion des ressources matérielles et à la productivité des services⁷².

À la lumière des principes de la décentralisation financière, il ressort que la réorganisation municipale, sous l'angle des contrats de ville, n'a pas répondu aux attentes des villes et des municipalités en ce qui concerne la diversité et l'élasticité des sources de revenus. Aucune décentralisation financière n'a été amorcée. L'autonomie financière des nouvelles grandes villes n'a donc pas été accrue. D'une certaine manière, les grandes villes ont vu, au contraire, la part de leurs revenus autonomes diminuer, bien que cette situation risque de n'être que conjoncturelle. De plus, on remarque spécifiquement pour les villes de Montréal et de Québec une relative perte d'autonomie financière dans la mesure où les contrats de ville ne leur confèrent pas de nouvelles sources autonomes de revenus ou de marges de manœuvre plus grandes sur les sommes allouées et elles sont soumises à un contrôle serré sur les sommes dépensées. Exactement comme le soulignait Andrew, les transferts conditionnels peuvent être, pour les gouvernements supérieurs, un excellent moyen d'imposer leurs priorités aux municipalités (Andrew, 1995 : 140).

3.4.3 La centralisation du pouvoir de taxation

Si la réforme n'a pas procédé à une décentralisation financière, on se rend compte en y regardant de plus près, que la réforme a permis une centralisation du pouvoir de taxation à l'échelle des nouvelles grandes villes. En effet, la Loi 170 et les décrets constitutifs prévoient que le pouvoir de taxation appartient aux villes et qu'une dotation est mise à la disposition de chacun des arrondissements (le cas échéant)⁷³. En vertu de l'article 145 de la Loi 170, les arrondissements ne peuvent

⁷² Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 42-43) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003 : 63).

⁷³ Dans les faits, la centralisation du pouvoir de taxation se constate pour chacune des huit villes. Pour les villes de Montréal, de Longueuil, de Québec et de Lévis, la Loi 170 prévoit que le pouvoir de taxation appartient à la ville et que celle-ci consent une dotation à chacun des arrondissements. La ville

qu'imposer une tarification, sous forme d'un abonnement pour l'utilisation d'un bien ou d'un service, dans le but de financer un bien, un service ou une activité. L'enjeu du pouvoir de taxation a d'ailleurs été au cœur des débats sur la réorganisation municipale. Selon l'argumentaire gouvernemental, la centralisation du pouvoir de taxation répond à l'objectif d'équité fiscale entre les diverses entités municipales des agglomérations québécoises.

Afin de favoriser une répartition plus équitable du fardeau fiscal, il faut prévoir la prise en charge, par des entités dotées d'une assise territoriale assez large, du financement des services et équipements desservant une région ou une agglomération et réduire les disparités fiscales par la mise en commun de dépenses et de revenus (MAMM, 2000 : 57).

La centralisation du pouvoir de taxation permet donc aux nouvelles villes d'assurer une consolidation des budgets, un financement plus adéquat des services et des équipements, de même qu'une répartition plus équitable des ressources à l'échelle des nouvelles grandes villes. Toutefois, comme nous l'avons vu plus tôt, certaines modifications apportées à la Charte de Montréal ont conféré aux arrondissements des pouvoirs supplémentaires en matière de taxation. Essentiellement, les arrondissements peuvent désormais conserver les excédents des revenus sur les dépenses prévues au budget d'arrondissement, constituer un fonds de roulement, adopter certains règlements d'emprunts avec l'accord des citoyens et imposer certaines taxes⁷⁴. Malgré tout, le conseil municipal de la ville de Montréal conserve le pouvoir de taxation et celui de fixer les dotations aux arrondissements.

La réorganisation municipale a permis une consolidation financière des villes par la centralisation du pouvoir de taxation et le partage équitable de l'assiette fiscale. Par contre, les grandes villes ne bénéficient pas, au terme de la réforme, d'une

de Gatineau ne possède pas d'arrondissements. Les décrets constituant les villes de Sherbrooke, de Saguenay et de Trois-Rivières répartissent de la même manière le pouvoir de taxation.

⁷⁴ Au sujet des modifications apportées à la Charte de Montréal par le projet de loi 33, le lecteur pourra aller consulter le tableau 3.3.

décentralisation et d'une autonomie financière accrue. Au contraire, à l'analyse du pacte fiscal, des structures de revenus et des contrats de villes, on constate que les grandes villes sont soumises à une dépendance financière à l'égard du gouvernement provincial à tout le moins équivalente à la situation qui prévalait avant la réforme. À preuve, la question de la fiscalité municipale demeure toujours à l'ordre du jour des discussions entre Québec et les villes. Lors de ses assises annuelles de 2003, l'UMQ a dévoilé les résultats d'une étude commandée au Conference Board du Canada intitulée *La situation fiscale des municipalités québécoises*. Cette étude conclut à un véritable déséquilibre fiscal au détriment des municipalités. Selon la présidente de l'organisme, « [...] les villes canadiennes subissent un véritable déséquilibre fiscal, qui se traduit par la limitation de leur pouvoir fiscal à la taxation foncière, doublée d'une aggravation de leur situation financière et d'un manque criant de fonds pour faire face à leurs responsabilités » (Conference Board du Canada et UMQ, 2003 : 8). Le ministre des Affaires municipales du nouveau gouvernement semble attentif à la question de la fiscalité municipale. À plusieurs reprises il a mentionné son ouverture à l'égard d'une éventuelle révision de financement municipal « dans des perspectives de décentralisation et de diversification » (Fournier, 2003b). Peut-être est-ce l'amorce d'un nouveau mouvement de décentralisation financière?

3.5 Les postes d'autorité

Le degré de décentralisation des postes d'autorité est fonction du type de décentralisation. Par exemple, c'est dans la déconcentration (ou décentralisation administrative) que l'autonomie des postes d'autorité dans les instances périphériques est la plus limitée étant donné que les dirigeants sont nommés et qu'ils sont soumis aux règles et aux normes de l'instance centrale (Lemieux, 1997 : 89). Or, les municipalités appartiennent à la catégorie de la dévolution (ou décentralisation politique) qui se caractérise par des compétences multisectorielles et des postes d'autorité élus au suffrage universel, ce qui fait en sorte de leur garantir une plus

large autonomie (Lemieux, 1997 : 19 et 89). Cela étant dit, la réorganisation municipale n'a eu, pour ainsi dire, aucune incidence sur la décentralisation en matière de postes d'autorité. Les postes d'autorité dans les nouvelles grandes villes sont, à l'instar de la situation qui prévalait avant les fusions, élus au suffrage universel. Dans ces circonstances, l'analyse est plutôt expéditive. Mais au-delà des modes de nomination aux postes d'autorité, Lemieux propose trois conditions à la décentralisation des postes d'autorité.

- 1) Il y a décentralisation de l'autorité lorsque que « les décideurs de la périphérie disposent d'une autoresponsabilité suffisante par rapport à ceux du centre pour que les mesures de régulation qu'ils adoptent soient les leurs et non pas la simple adaptation au terrain de mesures décidées au centre » (Lemieux, 1997 : 104).
- 2) L'autonomie des postes d'autorité est plus grande lorsque les organisations décentralisées ont la capacité en ressources diverses d'exercer une régulation qui apporte des solutions aux problèmes.
- 3) Le degré d'autoresponsabilité des autorités décentralisées dépend des relations de pouvoir. En fait, les autorités décentralisées doivent d'abord détenir des ressources financières et aussi posséder des ressources normatives afin d'avoir la capacité d'établir des normes et des règles dans les relations avec les décideurs du centre (Lemieux, 1997 : 105).

Les conditions proposées par Lemieux ouvrent la porte à l'exploration de la question de l'autonomie de gestion dont bénéficient les municipalités. La première condition s'avère intéressante dans la mesure où, évoquant le thème de « l'autoresponsabilité de la périphérie par rapport au centre », elle pose implicitement la question de l'autonomie municipale et tout spécialement celle de l'autonomie de gestion dont disposent les villes dans la gestion quotidienne des affaires courantes. La section suivante est consacrée à l'analyse de l'évolution de l'autonomie de gestion des nouvelles grandes villes dans le cadre du processus de réorganisation municipale.

Si la deuxième condition de Lemieux renvoie aux questions de compétences et de sources de financement, la troisième condition traite en quelque sorte des relations qui s'établissent entre le pouvoir central et les instances décentralisées. Dans la présentation des questions qui orientent le présent mémoire, nous nous interrogeons à savoir si la réorganisation municipale avait engendré une autonomisation progressive des grandes villes québécoises et si, au terme de cette importante réforme, ces nouvelles villes bénéficiaient, dans leurs relations avec le gouvernement central, d'une plus grande reconnaissance en tant qu'actrices politiques. Ces questions de relations entre le gouvernement et les villes méritent de toute évidence d'être analysées. Dans ces circonstances, nous consacrerons le cinquième chapitre de ce mémoire à l'examen des relations de pouvoir et des rapports politiques qu'entretiennent les nouvelles grandes villes avec le gouvernement provincial. Juste avant, nous nous attarderons à la question de l'autonomie des grandes villes et des contrôles gouvernementaux.

3.6 Autonomie des villes et contrôle gouvernemental

Lorsque l'on s'attarde à la question de l'autonomie des nouvelles grandes villes, il devient nécessaire d'examiner la marge de manœuvre dont elles bénéficient dans les actions qu'elles posent et dans la gestion des affaires municipales. Dans cette perspective, l'autonomie, ou la « discrétion » entendue au sens de Page et Goldsmith, correspond au degré de liberté ou de marge de manœuvre dont disposent les collectivités décentralisées pour prendre des décisions par rapport à la nature et au niveau de services offerts, à la façon de fournir les services et de les financer (1987 : 4). Bien que l'autonomie de gestion reste relativement difficile à évaluer, Page et Goldsmith ont néanmoins proposé quatre grandes composantes permettant de jauger le degré d'autonomie de gestion dont bénéficient les gouvernements locaux ou, si l'on préfère, le degré de contrôle qu'exerce le gouvernement central sur les

gouvernements locaux (1987 : 158). Parmi ces composantes, on retrouve le cadre légal au sein duquel évoluent les gouvernements locaux, les contrôles normatifs exercés par les autorités centrales en ce qui a trait aux services comme l'imposition de normes ou d'exigences spécifiques, le contrôle par l'entremise d'une expertise détenue par les autorités centrales et, finalement, le contrôle du financement de certains services (1987, 5-7).

La littérature sur la gouvernance urbaine tend à prétendre que les contrôles des gouvernements centraux se relâchent ou s'effritent au profit d'une plus grande délégation de responsabilités. Ces changements traduiraient un déplacement de l'équilibre en faveur des collectivités locales. Plus particulièrement, Banner constate, dans son analyse des changements dans les relations entre les gouvernements centraux et les collectivités locales européennes, un certain nombre de retraits enregistrés de la part des gouvernements centraux aux rangs desquels on trouve l'assouplissement des contrôles administratifs, la dérégulation⁷⁵ et le retrait des territoires (1999 : 66-69). Selon l'auteur, il s'agit pour l'État de se retirer progressivement de certains champs d'action et de rendre moins hiérarchiques les relations entre le gouvernement central et les villes, particulièrement par l'implantation de relations contractuelles (Banner, 1999 : 68).

Au Québec, le gouvernement a toujours exercé un contrôle hiérarchique sur les municipalités afin d'assurer une gestion efficace des affaires municipales. Tout au long de l'édification des structures municipales, le gouvernement provincial a progressivement implanté des structures de contrôle dans une multitude de champs d'intervention. Parmi les événements les plus marquants en matière de contrôle gouvernemental à l'égard des municipalités, on se souviendra de la création, en 1918, du ministère des Affaires municipales qui avait pour mission d'encadrer efficacement

⁷⁵ La dérégulation renvoie à l'élimination de normes imposées aux collectivités locales.

les municipalités et d'assurer l'application des multiples lois relatives au secteur municipal. Un peu plus tard, en 1932, le gouvernement Taschereau a mis sur pied la Commission municipale afin de contrôler les finances municipales (Petrelli, 1986 : 22-23 et Baccigalupo, 1990 : 398). Malgré les volontés de décentralisation exprimées par les différents gouvernements du Québec, les municipalités ont très souvent été considérées par les autorités gouvernementales comme trop faibles pour recevoir de nouvelles responsabilités, ce qui fait en sorte qu'elles ont été ignorées lors des grandes réformes qui sont intervenues au niveau étatique (Petrelli, 1986 : 42).

À la veille de la réorganisation municipale, le ministère des Affaires municipales définissait ainsi son rôle à l'égard des municipalités : « Le ministère doit s'assurer de la révision périodique de l'encadrement législatif, réglementaire et administratif des institutions municipales portant sur les structures, les compétences et les pouvoirs, les règles de fonctionnement démocratique et les modes de financement et de gestion » (MAMM, 2001 : 2). Selon son plan stratégique, le ministère exerce aussi des contrôles afin de s'assurer de la santé financière des municipalités :

[...] il approuve notamment les conventions par lesquelles elle engagent leur crédit pour plus de cinq ans et les règlements d'emprunt. Le ministère administre des programmes d'aide financière et de compensation dans le cadre du régime fiscal municipal. Il gère également certains programmes d'aide financière dans le domaine de l'assainissement urbain, des infrastructures et des collectivités nordiques (MAMM, 2001 : 2).

Dans la foulée de la réorganisation municipale, il est donc intéressant de se pencher sur l'évolution des rapports entre le gouvernement et les nouvelles grandes villes dans une perspective d'autonomie de gestion. Les nouvelles grandes villes bénéficient-elles d'une plus grande autonomie de gestion?

3.6.1 Un discours autonomiste et partenarial

À entendre le discours gouvernemental, l'assouplissement des relations intergouvernementales et le respect de l'autonomie des villes sont des vertus qu'il faut cultiver et protéger. En janvier 2002, au lendemain de la naissance des grandes villes, le ministre des Affaires municipales, André Boisclair, annonçait son intention d'amorcer de nouvelles formes d'échange avec les grandes villes fondées sur la simplification des rapports entre le gouvernement central et les villes. Selon le ministre, cette proposition allait se réaliser par la signature des contrats de ville :

[...] c'est-à-dire des ententes personnalisées avec les administrations municipales, justement dans la perspective d'établir de meilleurs liens de confiance avec les diverses administrations et de simplifier les rapports. Faire confiance donc et responsabiliser : deux pierres angulaires d'un dialogue véritable. Il ne s'agira plus pour le Ministère d'effectuer des contrôles *a priori* mais, dans un climat de confiance en la compétence des administrations municipales, de lever certains mécanismes de contrôle et d'adopter une approche différente. À titre d'exemple, des mesures de contrôle *a posteriori* pourraient être envisagées (Paquet, 2002 : 5).

La signature en 2003 des contrats de ville s'inscrit à plein dans cette tendance de contractualisation de relations intergouvernementales que Banner a d'ailleurs tenté de montrer. Selon ses observations, les gouvernements européens afficheraient une réelle volonté à rendre moins hiérarchiques et plus contractuelles les relations entre le gouvernement central et les villes. Nous l'avons vu plus tôt, les contrats de ville, conclus entre le gouvernement et les villes de Montréal et de Québec, avaient pour objectif de définir le cadre des relations entre les villes et le gouvernement québécois et de mettre en oeuvre conjointement un plan d'action en matière de développement urbain.

Le nouveau gouvernement libéral n'est pas en reste en ce qui a trait à la volonté d'assouplir ses relations avec les municipalités et d'accentuer leur autonomie. Lors des assises annuelles de l'UMQ en 2003, le ministre a souligné les intentions du gouvernement de faire des « municipalités de véritables acteurs du développement

économique et social au Québec en déléguant les responsabilités et les ressources financières en faveur des municipalités locales, en leur confiant un véritable pouvoir de décision et plus de liberté dans l'ordre des moyens accompagnée d'une simplification des structures d'intervention » (Pelletier, 2003a : 6). Le discours gouvernemental est à cet égard très révélateur. En date du 17 avril 2004, le ministre des Affaires municipales avait prononcé huit discours importants. À l'analyse de ces discours, on remarque très clairement que l'argumentaire est organisé autour des thèmes de la décentralisation, de l'autonomie et du partenariat. Selon le ministre :

Notre choix de la décentralisation, qui s'appuie sur une vision renouvelée du statut des municipalités et sur une nouvelle relation entre Québec et les municipalités, nous amène à proposer un plan d'action dont les axes principaux sont une législation plus souple avec une plus grande liberté d'action pour les municipalités, une diversification des sources de revenus et le renouvellement des infrastructures (Fournier, 2003a).

À tout le moins dans le discours, l'ancien et le nouveau gouvernement, de même que les villes s'inscrivent dans cette tendance d'assouplissement des relations intergouvernementales et d'accroissement de l'autonomie des villes. Il reste à voir si les actions gouvernementales concordent avec les discours exprimés.

3.6.2 Des pratiques paternalistes

À l'analyse des différentes formes de relations (législatives et contractuelles) entre le gouvernement et les villes tout au long du processus de réorganisation municipale, on constate, malgré le discours d'assouplissement, le maintien serré des contrôles sur les nouvelles grandes villes du Québec. Tout d'abord, la signature des contrats de ville de Montréal et de Québec apporte certaines transformations importantes en matière d'autonomie et tout particulièrement dans la gestion des programmes et la reddition de comptes. Ensuite, trois projets de loi (29⁷⁶, 60⁷⁷ et

⁷⁶ *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale*, L.Q. 2001, c. 25.

⁷⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2001, c. 68.

106⁷⁸), sanctionnés respectivement au printemps 2001, à l'automne 2001 et à l'été 2002, viennent apporter des modifications substantielles quant aux règles de gestion des nouvelles villes du Québec. Les trois projets de loi viennent encadrer la gestion municipale des grandes villes du fait qu'ils mettent en place des vérificateurs généraux dans les villes de plus de 100 000 habitants, qu'ils imposent des règles serrées en matière d'adjudication de contrats et qu'ils instaurent des indicateurs de performance municipaux.

Les contrats de ville de Montréal et de Québec

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, les contrats de ville sous-tendent une dimension de relations financières entre le gouvernement et les villes. À cet égard, les contrats exposent les priorités d'intervention ainsi que les sommes investies. Toutefois, en plus des relations strictement financières, les contrats de ville sont particulièrement intéressants du fait qu'ils comportent différentes mesures relatives à la gestion des programmes mis en place. Selon Séguin et Divay, les contrats de ville de Montréal et de Québec accentuent la tendance qui « consiste à accorder une plus grande autonomie à la ville dans la mise en œuvre de solutions concrètes ». En retour, la ville « consent à davantage de reddition de comptes et de partenariat dans la définition des orientations » (2003 : 833).

En poussant un peu plus loin l'analyse, on constate en effet que les contrats de ville reposent sur deux piliers qui peuvent être considérés comme opposés. D'une part, les contrats misent sur une « autonomie décisionnelle accrue » fondée sur l'assouplissement des règles administratives et l'élargissement des responsabilités en matière de planification et de gestion de programme. D'autre part, ils imposent un encadrement serré de l'action des villes par l'imposition d'objectifs et de normes de même que par l'établissement de mécanismes de reddition de compte en ce qui

⁷⁸ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2002, c. 37.

concerne la gestion des fonds, les activités réalisées, les résultats obtenus et l'atteinte des objectifs⁷⁹.

L'exemple suivant, tiré du contrat de ville de Montréal, permet d'illustrer clairement notre propos. Il fait rappeler que le premier axe d'intervention du contrat de ville de Montréal visait à offrir une meilleure qualité de vie aux citoyens. Parmi les objets d'interventions, le contrat visait entre autres l'amélioration du cadre de vie de certains quartiers montréalais par l'implantation de mesures en matière d'habitation sur les plans de l'accès au logement, de l'amélioration de l'habitat et de la revitalisation de certains quartiers⁸⁰. En matière d'habitation, le contrat prévoyait que la ville de Montréal conserve la gestion des programmes réguliers d'habitation de la Société d'habitation du Québec tout en bénéficiant d'une relative autonomie dans la réalisation de son plan d'action. Cependant, le contrat prévoyait un certain nombre de modalités de gestion qui encadrent rigoureusement l'action de la ville et réduisent considérablement ses marges de manœuvre. En effet, dans le cadre de la signature du contrat de ville, la ville de Montréal s'est engagée à respecter des mécanismes de reddition de compte *a posteriori*, tout spécialement dans le domaine de l'habitation « où la ville a une capacité évidente d'intervention et où une autonomie décisionnelle accrue aurait des retombées significatives sur la rapidité et la qualité des services offerts aux citoyens »⁸¹. Voici pour l'essentiel les modalités de gestion auxquelles doit se plier la ville de Montréal.

⁷⁹ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b) et Ville de Québec et Gouvernement du Québec (2003)

⁸⁰ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 25)

⁸¹ Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 17)

Tableau 3.7 Modalités de gestion en matière d'habitation dans le cadre du contrat de ville de Montréal, 2003-2007.

- Le gouvernement établit les objectifs et les grands paramètres des programmes et des fonds dont la gestion est confiée à la Ville ou des stratégies auxquelles la Ville est invitée à participer.
- La Ville reçoit une compensation adéquate pour les délégations du gouvernement. Ces délégations se font à coût nul pour le gouvernement et ne doivent pas entraîner de déboursés additionnels pour la Ville.
- La Ville et le ministère ou l'organisme gouvernemental concerné conviennent de la planification, c'est-à-dire des diagnostics, des orientations, des objectifs à poursuivre, de la nature des interventions ou activités requises, des résultats à atteindre, des indicateurs de performance appropriés et des partenariats à établir et se donnent une obligation commune de résultats.
- La Ville élabore sa programmation annuelle en fonction des enveloppes budgétaires consenties et en favorisant les zones prioritaires d'intervention, et la dépose au ministère ou à l'organisme gouvernemental concerné.
- La Ville gère et assure le suivi des fonds et des programmes.
- La Ville rend compte annuellement de la gestion des fonds, des activités réalisées, des résultats obtenus, de l'atteinte des objectifs et des indicateurs de performance.
- La Ville et le ministère ou l'organisme gouvernemental procèdent conjointement à l'évaluation des activités réalisées et des résultats, de même qu'à la mise à jour des diagnostics et des objectifs d'intervention définis.
- La Ville donne accès en tout temps, au ministère ou à l'organisme gouvernemental, aux données de gestion des programmes et des fonds qu'elle administre.

Source : Ville de Montréal et Gouvernement du Québec (2003b : 18)

À l'analyse des procédures d'interventions en matière d'habitation contenues dans le contrat de ville de Montréal, on constate sans équivoque que la ville de Montréal, bien qu'elle bénéficie d'une autonomie dans la gestion des fonds et de la programmation, demeure soumise à un encadrement serré. Tout d'abord, c'est le gouvernement qui établit seul les objectifs et les grands paramètres des programmes et des fonds alloués. Ensuite, la ville doit se conformer à une reddition de comptes annuelle sur la gestion des fonds, les activités réalisées, les résultats obtenus, l'atteinte des objectifs et les indicateurs de performance. Il faut donc resté prudent à l'égard du discours gouvernemental qui présente le contrat de ville comme une entente introduisant « de nouvelles règles de partenariat basées notamment sur l'autonomie décisionnelle accrue ». En se remémorant la définition de l'autonomie de Page et Goldsmith ou encore la définition de la décentralisation de Lemieux, force est

de constater que, dans le cadre des contrats de ville, l'autonomie des grandes villes est sous étroite surveillance : les villes étant réduites au statut de gestionnaire de services. L'élargissement de la marge de manœuvre de la ville demeure fortement limité.

Le vérificateur général

L'adoption du projet de loi 29, en juin 2001, oblige les villes de plus de 100 000 habitants⁸² à nommer, aux deux tiers des voix des membres du conseil, un vérificateur général pour une période de sept ans. Les vérificateurs généraux municipaux, redevables aux conseils municipaux, exercent les fonctions suivantes :

- ❑ La vérification financière des comptes et des affaires de la municipalité;
- ❑ S'assurer de la conformité des opérations avec les lois, les directives et les règlements qui encadrent les transactions;
- ❑ Veiller à ce que l'administration prenne des décisions avec un souci d'économie, d'efficience et d'efficacité, et à ce qu'elle parvienne à en rendre compte aux élus de façon suffisante;
- ❑ Confier à l'occasion des enquêtes spéciales pour documenter une situation difficile à la suite d'allégations concernant l'utilisation des fonds publics (projet de loi 29 et Breton, 2003 : 43)

Selon Breton, « la population pourra avoir accès à une information certifiée par un tiers indépendant quant à la fiabilité des résultats financiers mais surtout quant à une certaine assurance qu'elle en a pour son argent » (Breton, 2003 : 47).

Des règles pour l'octroi des contrats municipaux

Dans la foulée de la réorganisation municipale, le gouvernement québécois a mis en place un encadrement normatif serré en ce qui a trait à la gestion des grandes villes. En effet, l'adoption successive des projets de loi 29, 60 et 106 soumet les organismes municipaux à un encadrement normatif relatif à l'adjudication des

⁸² Il faut toutefois rappeler que les villes de Québec et de Montréal étaient déjà dotées de vérificateurs généraux.

contrats de services professionnels⁸³ qui ne faisaient l'objet d'aucun encadrement législatif. Alléguant des objectifs de transparence et d'équité dans la gestion municipale, les règles mises en place encadrent rigoureusement l'octroi des contrats municipaux et soumettent les comités exécutifs à des procédures strictes. Les projets de loi instaurent donc un système uniforme et obligatoire d'encadrement pour l'adjudication de contrats de plus de 100 000 dollars. La législation met notamment en place des critères de sélection des offres fondés sur un système de pondération et d'évaluation. Par ailleurs, la Loi 106 oblige les comités exécutifs à déposer, chaque mois devant le conseil, une liste des contrats de plus de 25 000 dollars qui ont été octroyés.

Les indicateurs de performance

En plus de l'instauration des vérificateurs généraux et des nouvelles règles relatives à l'adjudication des contrats, le gouvernement a fait adopter, en juin 2002, le projet de loi 106 qui accorde au ministre le pouvoir d'établir « des indicateurs de performance portant sur l'administration des municipalités et des autres organismes municipaux et d'en prescrire les conditions et les modalités suivant lesquelles les citoyens doivent être informés des résultats constatés à travers les indicateurs de performance appliqués » (L.Q. 2002, c. 37). Le gouvernement vient ainsi fournir un cadre systématique d'évaluation de la gestion des municipalités québécoises. Bien que ce mode d'évaluation de la performance des organismes municipaux ne soit pas encore véritablement implanté, il appert que le gouvernement y voit un outil permettant un contrôle serré de la gestion quotidienne des villes.

L'adoption des projets de loi 29, 60 et 106 illustre l'encadrement normatif qu'exerce encore le gouvernement à l'égard des grandes villes du Québec. Par

⁸³ Les services professionnels à exercice exclusif sont ceux qui ne peuvent être offerts que par un médecin, un infirmier, un dentiste, un pharmacien, un médecin vétérinaire, un ingénieur, un arpenteur-géomètre, un architecte, un comptable agréé, un avocat ou un notaire (MAMM, 2002b : 2).

l'imposition de différentes mesures de contrôle, le gouvernement démontre clairement une volonté réelle d'encadrement des affaires dans les nouvelles villes. Toutefois, l'adoption récente de deux projets de loi en décembre 2002 et en décembre 2003⁸⁴ laisse présager une certaine ouverture à l'égard d'un allègement des contrôles. Les projets de loi apportent certaines dispositions législatives afin, semble-t-il, d'alléger le travail des élus municipaux. En ce qui concerne les grandes villes, le projet de loi 137⁸⁵ vient assouplir certaines règles. Pour l'exécution de certains types d'ouvrages, les huit villes québécoises de plus de 100 000 habitants n'ont pas à soumettre leurs règlements d'emprunt aux personnes habilitées à voter. Le projet de loi permet aussi aux conseils des plus grandes villes de déléguer au comité exécutif l'exercice de certains pouvoirs. Le projet de loi 23⁸⁶ vient lui aussi modifier certaines dispositions notamment en matière de règlements d'emprunt⁸⁷. On remarque cependant, à l'analyse de l'ensemble des projets de loi adoptés depuis la réforme, que la législation à l'égard des nouvelles villes s'inscrit dans la perspective de contrôles *a posteriori*. En 2002, le ministre des Affaires municipales de l'époque, André Boisclair, affirmait, à la fin de la première année d'existence des nouvelles grandes villes, vouloir que « le ministère, plutôt que d'avoir une approche ou un contrôle *a priori* des gestes qui sont posés par les municipalités, exerce un contrôle *a posteriori* » (Pelletier, 2003b : 6). Au terme de la réorganisation municipale, les grandes villes bénéficieraient d'une autonomie légèrement plus étendue dans l'exécution des responsabilités, mais subiraient en contrepartie des contrôles normatifs tout aussi importants. Les changements engendrés par la réforme en ce qui a trait à la question de l'autonomie des nouvelles grandes villes n'est pas sans

⁸⁴ L'un par le gouvernement du Parti Québécois et l'autre par celui du Parti libéral.

⁸⁵ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2003, c. 77.

⁸⁶ *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*. L.Q. 2002, c. 19.

⁸⁷ Les villes de plus de 100 000 habitants peuvent désormais engager leurs crédits sans l'autorisation du ministre pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans, lorsque les sommes engagées ne dépassent pas une proportion déterminée du budget de la ville, soit 0,5 %. Le projet de loi institue pour la ville de Québec le « protecteur du citoyen ». De plus, il permet aux villes de Québec et de Longueuil la délégation de pouvoirs aux arrondissements (Projet de loi 23 et MAMSL, 2004b).

provoquer une certaine technocratisation de la gestion municipale des grandes villes, signe potentiel d'une émancipation politique.

3.6.3 Contractualisation des relations et consolidation administrative?

À la lumière de la démonstration qui précède, force est d'admettre que les grandes villes ne bénéficient pas d'une autonomie élargie dans la gestion de certains dossiers et dans la conduite des affaires courantes. Nous avons vu que le processus de réorganisation municipale a contribué à l'instauration de mesures destinées à encadrer les villes dans la gestion des affaires municipales comme les vérificateurs généraux, les indicateurs de performance et les règles en matière d'adjudication des contrats. Pourtant, certains éléments d'analyse laissent présager une contractualisation des relations entre le gouvernement et les villes. On se rappellera que la littérature de la gouvernance urbaine tend à montrer que les relations entre les gouvernements et les collectivités locales étaient marquées par l'assouplissement des contrôles administratifs et l'implantation de relations plus contractuelles. La contractualisation consiste en une relation plus égalitaire entre deux partenaires. Pour certains auteurs de la gouvernance, le contrat a le mérite d'explicitier les rapports de force (Duran, 2001). Ainsi, la contractualisation entre le gouvernement et les villes peut être perçue comme le signe d'une émancipation politique de ces dernières. Les relations seraient davantage caractérisées par la négociation.

De l'expérience des contrats de ville, on remarque que ces contrats sont issus d'une négociation à la pièce, d'ententes ponctuelles dans des domaines ciblés. Ce genre d'ententes n'est cependant pas nouveau. En 1999, le gouvernement du Québec avait conclu une entente similaire qui avait pour principal objectif le développement de la métropole (Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 1999). À l'analyse, on comprend que les relations entre le gouvernement et les villes continuent à être marquées par la supériorité du gouvernement. Les villes demeurent soumises aux volontés du gouvernement, en particulier en ce qui a trait au financement et à

l'encadrement normatif. Les villes restent toutefois assujetties à des règles strictes en matière d'adjudication, ou encore, dans le cadre des contrats de ville, elles s'engagent à respecter des objectifs et à atteindre certains résultats. En d'autres termes, les villes sont soumises à une reddition de compte. Si la contractualisation caractérise de plus en plus les relations intergouvernementales, la supériorité du gouvernement à l'endroit des grandes villes est encore bien marquée.

Est-ce à dire que la réorganisation municipale a contribué à l'affaiblissement de l'autonomie des grandes villes en matière de gestion des affaires municipales? Certaines nuances méritent d'être apportées. Quelques-unes des observations faites précédemment montrent que les grandes villes affichent des signes de consolidation sur le plan administratif. Par exemple, la mise en place de mécanismes de contrôles et de vérification *a posteriori* est un indice de consolidation des grandes villes. L'implantation d'un vérificateur général au sein des huit nouvelles grandes villes (celles qui comptent plus de 100 000 habitants) confère à ces dernières une spécificité dont ne bénéficient pas les villes de plus petite taille. Évidemment, l'instauration de cette mesure revêt une dimension de contrôle de la part du gouvernement provincial. En contrepartie, si les grandes villes du Québec sont désormais dotées d'une instance de vérification à l'instar des gouvernements fédéral et provincial, c'est en quelque sorte pour témoigner de la complexification de la gestion des nouveaux « gouvernements urbains » du Québec.

Si les regroupements municipaux ont provoqué l'élargissement du territoire des villes et l'augmentation de leur population, ils ont aussi favorisé l'accroissement de leur fonction publique locale. En théorie, comme le montre Prévost (1999 : 118-119), les organisations municipales de plus grande taille bénéficient d'une fonction publique locale plus organisée et structurée dont les fonctions sont plus spécialisées. La gestion des nouvelles grandes villes est-elle sur la voie de la bureaucratisation? Sur le plan de la spécialisation de la fonction publique des nouvelles grandes villes,

les résultats de l'*enquête sur les impacts des regroupements municipaux dans les agglomérations du Québec*, effectuée auprès d'intervenants clés à l'échelle locale, tendent à montrer certains indices de bureaucratisation. D'abord, on semble assister, au sein des grandes villes, à une spécialisation des *cadres*⁸⁸ dans la fonction publique locale. En effet, à l'une des questions qui visaient à savoir si le regroupement municipal avait contribué à la spécialisation de la fonction publique locale, la majorité des répondants des grandes villes affirment avoir remarqué une spécialisation des cadres pour l'ensemble des services municipaux. La spécialisation du personnel cadre semble particulièrement évidente en matière de développement économique. Toutefois, les regroupements municipaux n'auraient eu aucune incidence sur la spécialisation des *employés* de la fonction publique locale (Collin, Léveillé, Savard, 2004).

* * *

Dans un contexte de redéfinition des rapports entre l'État et ses collectivités locales, la gouvernance urbaine pose l'hypothèse de l'émergence et de la consolidation d'un acteur « ville ». Dans cette perspective, les villes seraient sur la voie d'une émancipation politique, d'un renforcement et d'une autonomisation progressive. De cette manière, le concept de gouvernance urbaine vise, entre autres, à rendre compte de l'effacement progressif de la dimension hiérarchique traditionnelle de la relation entre le gouvernement central et les collectivités locales (Banner, 1999 : 70) et permet ainsi de mettre en lumière la reconfiguration de leurs relations. Dans ce chapitre, nous nous sommes attardé à analyser les transformations institutionnelles engendrées par la réorganisation municipale afin de vérifier si les nouvelles villes bénéficient désormais d'un renforcement politique et institutionnel et si elles profitent d'une plus grande autonomie.

⁸⁸ Dans l'étude, nous avons fait la distinction entre le personnel cadre et les employés municipaux.

En conclusion de ce chapitre, nous pouvons affirmer que la réforme n'a pas engendré de bouleversements majeurs sur le plan de l'autonomie des grandes villes. Tout d'abord, la réorganisation n'a pas engagé de véritable processus de décentralisation. Concrètement, la réforme n'a pas attribué aux villes de nouvelles responsabilités ni de nouvelles sources autonomes de revenus. En ce sens, les grandes villes ne disposent pas d'un poids véritablement plus important malgré l'accroissement considérable de leur poids démographique. À l'analyse, on constate néanmoins que la réorganisation municipale a permis la consolidation d'importantes responsabilités aux mains des nouvelles grandes villes. Par exemple, la réappropriation par la ville de Montréal des compétences en matière de police et de transport en commun, ou encore la création des villes-MRC dans les agglomérations de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Saguenay et de Gatineau sont des exemples significatifs d'un renforcement politique des nouvelles villes, à tout le moins au sein de leur agglomération. Les nouvelles villes disposent désormais d'une cohérence institutionnelle au sein de leur agglomération, ce qui leur confère une plus grande emprise sur les enjeux régionaux. La réduction de la fragmentation municipale, par l'intégration de nombreuses régions intermunicipales, contribue à ce renforcement politique des grandes villes.

Malgré cette consolidation institutionnelle, il n'en demeure pas moins que le gouvernement du Québec exerce toujours un contrôle serré de la gestion municipale des grandes villes. À l'analyse de l'autonomie des villes, sous l'angle de la législation provinciale en matière municipale et des contrats de ville de Montréal et de Québec, on remarque que le gouvernement continue d'exercer un encadrement rigoureux de la gestion municipale. L'instauration des vérificateurs généraux dans les villes de plus de 100 000 habitants et la mise en place d'indicateurs de performance et de règles en matière adjudication des contrats constituent autant d'illustrations du contrôle gouvernemental à l'égard des villes. Malgré un discours gouvernemental axé sur la décentralisation, la « modernisation » des relations provinciales-municipales,

l'autonomie et le partenariat, on constate que la réalité est beaucoup plus nuancée. La signature des contrats de ville s'inscrit dans le discours de contractualisation des relations intergouvernementales. Pourtant, on observe sans équivoque que les villes de Montréal et de Québec, bien qu'elles bénéficient d'une autonomie dans la gestion des fonds et de la programmation, demeurent malgré tout soumises à un encadrement serré et donc d'une autonomie limitée. C'est le gouvernement qui établit seul les objectifs et les grands paramètres des programmes et des fonds alloués. La ville doit se conformer à une reddition de comptes annuelle sur la gestion des fonds, la réalisation des activités, l'établissement des résultats, l'atteinte des résultats et l'évaluation de ces derniers à l'aide d'indicateurs de performance.

Force est donc de constater que les nouvelles grandes villes ne bénéficient pas véritablement d'une plus large autonomie. Elles ne semblent donc pas être résolument engagées sur la voie d'une autonomisation progressive comme le suggèrent les hypothèses tirées de la gouvernance urbaine. Les rapports verticaux, à tout le moins sous leur forme institutionnelle, semblent toujours être à l'enseigne de la subordination législative. Les compétences des nouvelles villes demeurent approximativement les mêmes, les ressources financières aussi et les contrôles en matière de gestion sont encore très présents. Malgré tout, la capacité politique des grandes villes ne se résume pas à la seule question de la décentralisation des compétences et des responsabilités. Nous l'avons constaté, la réforme a provoqué une consolidation significative des villes, tout spécialement au sein de leur agglomération. Par ailleurs, dans la perspective de la gouvernance urbaine, l'émancipation politique des villes et leur émergence comme « nouveaux acteurs stratégiques » renvoient aussi aux questions de la position politique des nouveaux maires et de la capacité des villes à s'organiser comme acteur et à se faire reconnaître dans le dialogue politique. Comme nous ne pouvons pas négliger ces dimensions importantes du renforcement politique des villes, nous avons consacré les deux chapitres suivants à l'analyse de ces questions.

CHAPITRE IV : LE RÔLE DES « GRANDS MAIRES » COMME FACTEUR DE RENFORCEMENT POLITIQUE DES NOUVELLES GRANDES VILLES

La question centrale de notre mémoire porte sur le renforcement politique des grandes villes dans le contexte de la réorganisation municipale au Québec. Le chapitre précédent a été tout particulièrement consacré à l'analyse de la question plus institutionnelle de l'autonomie des nouvelles villes québécoises au terme d'une importante réforme du monde municipal. Cependant, la question de la transformation du rôle des villes et de leur renforcement politique dépasse, de notre point de vue, les strictes questions de compétences et de sources de financement, bien que ces dernières soient fondamentales. Faure souligne à juste titre que « les marges de manœuvre des collectivités locales proviennent moins de leurs compétences et de leurs budgets que de la légitimité externe de leurs assises territoriales » (Faure, 2003 : 52). Dans cette perspective, il nous paraît nécessaire d'explorer davantage les « assises territoriales » sur lesquelles repose le poids ou la capacité politique des grandes villes afin de comprendre les évolutions survenues dans le contexte des récentes fusions municipales. Dans la foulée de la réflexion avancée par Faure, nous nous pencherons, dans ce quatrième chapitre, sur l'une des assises territoriales qui fonde et structure la capacité politique « interne » des nouvelles villes québécoises : le rôle et la position politique du maire sur l'échiquier politique de l'agglomération.

L'analyse des composantes de la capacité politique interne des nouvelles villes renoue, d'une certaine manière, avec des analyses classiques des gouvernements municipaux qui s'intéressent tout particulièrement à la personnalité du maire (Dahl, 1961; Clark, 1968; Polsby, 1963). D'ailleurs, la littérature consacrée à la gouvernance urbaine s'intéresse de plus en plus à la visibilité des leaders politiques urbains (Le Galès et Harding, 1996) et au leadership politique (Sweeting, 2000; Stone, 1995; Judd, 2000).

Dans un texte consacré aux modèles de gouvernement local en Europe, Hoffmann-Martinot évoque les multiples expériences institutionnelles destinées à renforcer le leadership public territorial dans un contexte de fragmentation territoriale et de dilution des responsabilités (Hoffmann-Martinot, 2002 : 10). Dans une optique de centralisation de la gouverne et de renforcement du pouvoir politique, il s'agissait, particulièrement dans les grandes villes, « de renforcer le pouvoir d'intégration du maire, mais aussi d'accroître sa légitimité » (2002 : 10).

Les différentes réformes en cours ou déjà mises en œuvre en Europe visent à doter le maire d'une part d'un poids et d'une représentativité politique suffisants pour lui permettre de négocier avec succès au niveau étatique et même, plus généralement, à l'échelle extra-municipale, afin d'apparaître comme un leader représentatif; d'autre part, d'une forte légitimité, gage de mobilisation et de participation active de la population, lui assurant une position de leader politique; et enfin d'un statut de professionnel efficace de l'administration et de la gestion publique, capable de diriger l'ensemble complexe et polymorphe de la bureaucratie municipale en tant que leader organisationnel (Hoffmann-Martinot, 2002 : 10).

Dans l'esprit des observations faites par Hoffmann-Martinot en contexte européen (Allemagne, France et Grande-Bretagne), nous nous intéresserons à l'évolution du rôle et de la position des maires dans le cadre de la réforme municipale québécoise. Au Québec comme ailleurs, le maire occupe une position fondamentale tant dans l'échafaudage institutionnel des villes que dans l'arène politique locale et provinciale. Les débats sur les récents regroupements municipaux ont clairement montré que la vie politique locale demeure centrée sur le maire et que, d'une certaine manière, celui-ci la personnifie. Réfléchir sur le renforcement politique des nouvelles grandes villes nécessite que l'on s'interroge sur les transformations relatives au rôle et à la position politique des maires dans la dynamique politique de ces villes. Dans un contexte de profonde réorganisation municipale, certaines transformations de la position ou du rôle des nouveaux « grands maires » nous éclairent sur le renforcement potentiel de la capacité politique interne des nouvelles villes. Il s'agit, par exemple, de vérifier si l'augmentation de la taille de la ville donne un poids supérieur aux

maires au sein des nouvelles villes et dans leurs rapports avec le gouvernement central québécois.

Les élites politiques des villes, tout spécialement les maires, disposent de ressources multiples parmi lesquelles on retrouve les ressources financières, de pouvoirs, de légitimité politique et d'influence sur les politiques nationales. En bref, ils disposent de marges de manœuvre (Le Galès et Harding, 1996 : 173). Ces ressources peuvent être divisées en deux catégories. D'une part, le maire bénéficie des ressources attribuées à la fonction telles que les pouvoirs, les compétences et les ressources budgétaires. D'autre part, il compte sur des ressources individuelles ou personnelles comme l'accès à des réseaux d'acteurs bien organisés. Le Bart, dans un ouvrage consacré à une analyse sociologique du rôle des maires, s'intéresse tout particulièrement à ce qu'il appelle les « ressources socio-politiques » moins souvent étudiées. L'auteur propose trois catégories de ressources politiques, soit la légitimité politique comme ressource individuelle, les ressources organisationnelles que procure le fait de diriger une mairie et les réseaux que tisse le maire pour gouverner (Le Bart, 2003 : 21).

Ce quatrième chapitre est donc consacré à l'analyse de la position et du rôle des maires des huit nouvelles grandes villes. Dans un premier temps, nous analyserons, à travers le processus de réorganisation municipale, les transformations plus institutionnelles en regard du rôle et de la position des maires dans l'échafaudage institutionnel des agglomérations. Dans un deuxième temps, nous nous pencherons sur les transformations liées aux structures de représentation politique, de même qu'à celles qui touchent la question de la légitimité politique et démocratique dont jouissent les nouveaux maires.

Ces orientations de recherche comportent des limites évidentes. Les angles d'analyse proposés par Le Bart invitent à une analyse beaucoup plus approfondie.

Toutefois, dans le cadre de notre recherche, les deux axes privilégiés nous permettront de mettre en lumière certains effets de la réorganisation municipale sur la position politique des maires. L'exploration de ces avenues nous permettra de déterminer quelques-unes des transformations qui structurent la capacité politique interne des nouvelles grandes villes et qui, d'une certaine manière, contribuent à leur renforcement.

4.1 La position du maire dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes

Le maire représente la figure centrale du pouvoir municipal québécois. Dans un contexte de personnalisation du pouvoir municipal, l'étude du rôle et de la position du maire nous éclaire assurément sur les fondements de la capacité politique interne des villes. La présente section vise à déterminer si la réorganisation municipale a contribué à renforcer la position politique des maires dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes ou si, au contraire, leur situation est demeurée inchangée.

4.1.1 Position du maire dans le système politique municipal québécois

Pour porter un regard sur l'évolution de la position des maires des nouvelles villes à la suite à la réforme municipale, il convient de remettre en contexte le rôle traditionnel du maire dans le système politique municipal. Rappelons d'abord que le maire est élu au suffrage universel⁸⁹ par l'ensemble des citoyens de la ville. Ce mode d'élection n'est pas sans lui assurer un large pouvoir servant de base à un rôle quasi-présidentiel, par opposition aux conseillers municipaux qui représentent une circonscription électorale dans la ville (Quesnel, 1999 : 334). Selon l'article 52 de la *Loi sur les cités et villes*, le maire détient les pouvoirs suivants :

Le maire exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité, et voit

⁸⁹ Nous reviendrons plus loin sur l'importance de cet élément.

spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi, et à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution. Il soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité (*Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C19)

Toujours selon le même article de loi, le maire exerce les responsabilités de chef exécutif de l'administration municipale. Certaines circonstances contribuent à maintenir et à renforcer la position privilégiée du maire. Quesnel explique avec justesse que :

[...] en plus d'être chef de parti⁹⁰, dans les villes québécoises, le maire est le premier responsable de l'administration et des services municipaux. [...] Pendant leur mandat, les maires et mairesses bénéficient d'une très grande visibilité comme porte-parole de la municipalité, comme négociateurs et médiateurs entre les intérêts locaux, comme partenaires au sein des conseils régionaux et métropolitains, et, dernier rôle mais non le moindre, au titre de représentant de la localité auprès des autorités provinciales et, à l'occasion, fédérales (Quesnel, 1999 : 339).

Le régime de gouverne maire-conseil qui prévaut dans les municipalités québécoises « incite les élus, le maire et les conseillers, à faire équipe et à travailler sur une base consensuelle plutôt que conflictuelle » (Quesnel, 1999 : 338), ce qui confère un leadership certain au maire compte tenu de sa représentativité électorale. La présence d'un système de parti vient consolider la position du maire lorsque sa formation politique détient la majorité au conseil. La capacité politique du maire peut cependant être atténuée par la présence d'un parti d'opposition structuré *a fortiori*, lorsque ce parti d'opposition est majoritaire au conseil.

L'existence d'un comité exécutif vient très souvent renforcer l'autorité du maire. Structure qui n'est pas sans rappeler le Conseil des ministres au niveau

⁹⁰ Lorsqu'il y a présence de partis politiques municipaux.

provincial ou fédéral, le comité exécutif est composé de membres du conseil municipal nommés par le maire. « Le comité est ainsi un bon instrument tenu en main par le maire qui trouve là un excellent moyen de commander sa petite troupe disciplinée » (Baccigalupo, 1990 : 177).

D'après les constatations de Quesnel et Baccigalupo, qui semblent toujours vraies dans le contexte actuel, nous proposons d'explorer davantage le rôle des maires des nouvelles villes au sortir d'une réforme majeure du monde municipal québécois.

4.1.2 La réforme municipale et le renforcement politique du maire au sein de l'agglomération

La réforme municipale a engendré d'importantes transformations institutionnelles dans les grandes agglomérations urbaines du Québec. Dans la perspective du présent mémoire, nous cherchons à analyser si les transformations engendrées par la réorganisation municipale ont contribué à renforcer la position politique des maires des nouvelles grandes villes au sein de leur agglomération.

Les cas des RMR de Montréal et de Québec

Au sein des régions métropolitaines de Montréal et de Québec, la création des communautés métropolitaines (CM) n'est pas sans avoir des conséquences considérables sur les dynamiques politiques à l'échelle de la métropole. D'abord, il faut souligner que les CM ont hérité d'un territoire très étendu, correspondant, à peu de choses près, au territoire des RMR. Par conséquent, ces instances supralocales abritent plus de trois millions d'habitants dans le cas de Montréal et près de 700 000 dans le cas de Québec. De manière générale, les CM assument des responsabilités qui ont trait à la planification⁹¹. En clair, elles détiennent la compétence relative en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, au développement économique, à la planification de la gestion des déchets ou des matières résiduelles, à la planification

⁹¹ À ce propos, le lecteur pourra consulter l'annexe 2.

du transport en commun, au développement artistique et culturel et aux équipements, infrastructures et activités à caractère métropolitain. Dans le cas particulier de Montréal, la CMM assumera aussi des compétences en matière d'assainissement des eaux, de planification du réseau artériel métropolitain, de logement social, d'assainissement de l'atmosphère et de promotion internationale. Quant à la CMQ, elle aura, en outre, la compétence en matière de développement touristique (Belley, 2002 : 53).

Tableau 4.1 Position des maires de Montréal et de Québec au sein des communautés métropolitaines (2002-2003)⁹²

Montréal

- Le maire de Montréal préside d'office le conseil de la CMM, de même que le comité exécutif.
- Le conseil de la CMM est formé de 28 membres dont 14 proviennent de la ville de Montréal. Ils doivent être nommés par le conseil municipal de la ville.
- Laval et Longueuil comptent tous deux trois sièges.
- Les huit autres sièges sont répartis également entre les MRC des couronnes nord et sud.
- Le comité exécutif de la CMM compte huit membres dont quatre proviennent de la ville de Montréal. On compte le maire de même que trois personnes nommées par le conseil, parmi les représentants de la ville de Montréal.

Québec

- Le maire de Québec est d'office le président de la CMQ
- Le maire de Québec préside d'office le conseil de la CMQ, de même que le comité exécutif.
- Le conseil de la CMQ est formé de 17 membres dont 9 proviennent de la ville de Québec. Ils doivent être nommés par le conseil municipal de la ville.
- La ville de Lévis détient cinq sièges.
- Les MRC de la Côte-de-Beaupré, de la Jacques-Cartier et de l'Île d'Orléans se partagent les trois sièges restants.
- Le comité exécutif de la CMQ compte cinq membres dont deux proviennent de la ville de Québec. On compte le maire de même qu'une autre personne nommée par le conseil, parmi les représentants de la ville de Québec.

⁹² Au moment où les anciennes municipalités reconstituées de Montréal et de Longueuil, la composition de la CMM sera quelque peu modifiée. Montréal n'occupera plus 50 % des sièges.

En ce qui a trait au rôle des maires de Montréal et de Québec au sein des nouvelles institutions métropolitaines, quelques éléments méritent une attention particulière. Le tableau 4.1 présente la structure de représentation des CM qui nous éclaire sur la position qu'occupent les maires de la Métropole et de la Capitale au sein de l'instance supramunicipale.

On remarque d'emblée que les maires de Montréal et de Québec occupent une position centrale dans la structure institutionnelle des CM. En premier lieu, les villes de Montréal et de Québec détiennent une large représentation au sein de l'institution supramunicipale. En effet, elles détiennent la moitié des sièges au Conseil et au comité exécutif de la Communauté⁹³. Étant donné que les décisions du Conseil se prennent à la majorité simple, à l'exception de la nomination des membres de l'exécutif⁹⁴, les maires des villes centrales détiennent par conséquent un droit de veto. De plus, il faut rappeler qu'en cas d'égalité des voix, c'est la voix du président de la communauté qui prédomine. En second lieu, les maires des villes de Montréal et de Québec détiennent à la fois un poids politique important en raison de leur fonction de présidents d'office de leur CM et du comité exécutif de cette communauté et une légitimité politique considérable étant donné qu'ils représentent une large majorité de la population de l'agglomération. En effet, la ville de Montréal représente 51,8 % de la population totale de la RMR de Montréal tandis que la ville de Québec représente 73,6 % de la population de sa RMR⁹⁵. De plus, comme nous l'avons souligné plus tôt, les CM bénéficient désormais d'un vaste territoire (évidemment plus grand que celui des anciennes CU) et elles abritent une population nombreuse.

En comparaison avec la situation qui prévalait avant la réorganisation municipale, les maires des nouvelles grandes villes disposent, de notre point de vue,

⁹³ Avec les défusions, la représentation au conseil de la CMM sera modifiée.

⁹⁴ La nomination des membres du comité exécutif, à l'exception des maires de Laval, de Longueuil et de Montréal qui y siègent d'office, doit être faite aux deux tiers des voix exprimées.

⁹⁵ Suite aux défusions, la ville de Montréal représente plutôt 43 % de la population de la RMR.

d'une position renforcée. Avant 1982, les maires de Montréal et de Québec occupaient une position apparemment similaire au sein des défunes communautés urbaines. Par exemple, la ville de Montréal a occupé pendant cette période une position dominante au sein de la CUM. Le pouvoir majoritaire de la ville de Montréal faisait en sorte qu'elle contrôlait l'exécutif de la CUM (7 membre sur 12). Toutefois, le processus de prise de décision nécessitait la double majorité au Conseil ce qui faisait en sorte que toutes les grandes décisions de la CUM ne pouvaient se faire sans avoir été l'objet d'une négociation préalable avec la banlieue. Progressivement, l'accroissement du pouvoir des villes plus petites réunies sous la coupe de la *Conférence des maires de banlieue* a, selon certains auteurs, miné la capacité de la CUM de développer une réelle vision régionale (Cousineau, 1998 : 33) et provoqué la confrontation continuelle et la paralysie relative de son Conseil (Sansfaçon, 1998 : 135). Au cours de l'histoire de la CUM, le pouvoir de la ville de Montréal n'a cessé de décliner. Sur le plan démographique, la ville de Montréal n'a cessé de voir son poids démographique diminuer au sein de la CUM, passant de 67 % en 1966 à 57 % en 2001. À en croire l'analyse de Simard, la période qui s'échelonne de 1990 à 1998 a été caractérisée par un rapport de force des banlieues pour réduire la CUM au rang « d'organisme intermunicipal de services » (Simard, 1998 : 50).

Les luttes entre la ville-centre et les villes de banlieue au sein de la communauté urbaine ne sont pas l'unique apanage de la ville de Montréal. En effet, la dynamique politique qui prévalait au sein de la Communauté urbaine de Québec (CUQ) était aussi caractérisée, selon Hulbert, par une certaine paralysie:

Créée dans la réticence et l'ambiguïté, la CUQ en particulier ne va jamais fonctionner pour répondre adéquatement et pleinement aux objectifs pour lesquels elle a sa raison d'être. Plus tolérée qu'acceptée par ceux là mêmes qui ont la responsabilité de son fonctionnement, elle apparaît comme étant menée par ses détracteurs (Hulbert, 1989 : 188-189).

Dans le même esprit, le mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans la région de Québec constatait que :

[...] l'expérience de la CUQ laisse planer de sérieux doutes sur la capacité d'une instance supramunicipale non élue et composée d'un grand nombre d'acteurs de dégager une vision commune d'agglomération et d'aller au delà d'un niveau d'intervention minimal. En effet, la multiplicité des acteurs est susceptible de conduire à des conflits et des blocages. De plus, la double appartenance des dirigeants, délégués par les municipalités locales, tend à avoir pour effet de circonscrire étroitement les interventions de l'instance supramunicipale, de peur que celles-ci viennent affecter l'exercice des compétences des municipalités locales et accroître leurs quotes-parts, et de placer les décisions dans un contexte de compromis établis autour du plus bas commun dénominateur (Lapointe, 2000 : 8-9).

Au terme de la réorganisation municipale à Montréal et à Québec, nous ne pouvons que conclure au renforcement du rôle et de la position des maires au sein de la dynamique métropolitaine. On constate en particulier, à la lumière des structures de représentation politique supralocales, que les maires de la Métropole et de la Capitale détiennent une position privilégiée au sein de leur agglomération respective. À ce propos, nous partageons le constat de Faure au sujet de la situation politique qui prévaut à Montréal au lendemain de la réforme. D'ailleurs, l'évaluation qu'il fait du cas de Montréal peut tout aussi bien être appliquée au cas de la ville de Québec. Selon l'auteur :

[...] c'est dorénavant la position du maire de Montréal qui structure l'ensemble des jeux de pouvoir sur la métropole, dans la mesure où ce dernier nomme les membres du comité exécutif de la ville, dirige les services administratifs et techniques de la ville et préside dans les faits la CMM en détenant dans cette structure la moitié des postes (Faure, 2003 : 48).

Cependant, cette évaluation mérite d'être nuancée dans la mesure où le renforcement de la position politique des maires de Montréal et de Québec au sein des institutions métropolitaines ne pourra être réaffirmée qu'à condition, bien entendu, qu'ils soient animés d'une volonté politique de s'y investir. Il faut également se souvenir que les membres des CM sont des représentants des municipalités locales,

ce qui peut engendrer une certaine incompatibilité entre les objectifs de certaines municipalités et ceux de l'instance supralocale. Finalement, nous ne pouvons passer sous silence le mouvement de défusions qui s'est particulièrement manifesté à Montréal où 15 anciennes municipalités de l'île de Montréal ont décidé de se reconstituer. Évidemment, il est impossible de prédire les incidences politiques de ces défusions, mais force est d'admettre qu'elles fragilisent un peu la position politique du maire de Montréal. Néanmoins, celui-ci bénéficie toujours d'un rôle central dans l'agglomération qui ne risque pas de s'effriter à court terme. Malgré quelques similitudes avec les cas de Montréal et de Québec, la dynamique des autres villes à l'étude se présente de manière quelque peu différente.

Les cas de Gatineau, de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay

La réorganisation municipale dans les villes de Saguenay, de Trois-Rivières, de Sherbrooke et de Gatineau a également contribué au renforcement de la position politique des nouveaux maires. Toutefois, le phénomène se présente différemment étant donné que ces quatre villes n'ont pas été dotées d'instances supramunicipales. L'absence d'organismes supramunicipaux s'explique par le poids considérable des nouvelles villes au sein de leur RMR respective. Les villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay comportent plus de 90 % de la population de leur région métropolitaine respective⁹⁶. Gatineau occupe également un poids démographique considérable (88,9 %) si l'on ne tient compte que de la partie québécoise de la RMR de Ottawa-Hull qui chevauche les provinces du Québec et de l'Ontario.

Le poids des nouvelles villes au sein de leur RMR et l'absence de structures supramunicipales confèrent aux nouveaux maires un rôle prédominant au sein de leur agglomération. En plus de permettre un accroissement du poids démographique des nouvelles villes, la réorganisation municipale a favorisé le renforcement de la

⁹⁶ Pour plus de détails, le lecteur pourra consulter le tableau 1.3.

position politique des maires dans la conduite des affaires des agglomérations. Comme nous l'avons remarqué dans le chapitre précédent, les nouvelles villes de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay bénéficient désormais des responsabilités antérieurement dévolues aux MRC. Cette reconfiguration des compétences contribue à consolider la position du maire, car celui-ci se voit confier les responsabilités du préfet de la défunte MRC. Pour ce qui est de la ville de Gatineau, la situation est comparable. L'élargissement de la nouvelle ville de Gatineau au territoire de l'ancienne CUO, conjugué à la consolidation des responsabilités notamment régionales, permet de renforcer la position du maire. Cette position de *maire-préfet*⁹⁷ qu'occupent désormais les maires des quatre nouvelles villes permet à ces derniers d'exercer un contrôle et un leadership tant en matière locale que régionale. Les maires peuvent désormais prétendre à une emprise politique sur les enjeux régionaux. La position de force que le maire occupe sur la scène municipale se transporte désormais à l'échelle de l'agglomération. Comme le précise Le Bart, le cumul des responsabilités et des fonctions extérieures constitue pour le maire un bon moyen d'affermir son leadership territorial (Le Bart, 2003 : 29-33). La réforme municipale aura eu pour conséquence de renforcer la position institutionnelle des nouveaux maires en leur permettant d'occuper une place prédominante dans les instances supramunicipales. Les maires des nouvelles grandes villes détiennent désormais une emprise concrète sur la gestion et la planification des enjeux de nature régionale.

4.1.3 Le rôle prédominant des comités exécutifs

En plus d'une consolidation de leur rôle à l'échelle régionale, les maires bénéficient, depuis la création des nouvelles grandes villes, d'un renforcement de leur position politique au sein de leur ville. L'un des indicateurs est la généralisation, dans l'ensemble des huit grandes villes, d'un instrument politique et administratif : le

⁹⁷ Le vocable de maire d'agglomération nous semble pertinent, dans la mesure où il permet d'englober la situation gatinoise.

comité exécutif. L'apparition des comités exécutifs au sein des nouvelles villes représente une donnée intéressante lorsque l'on s'intéresse à l'évolution de la position du maire dans le contexte de la réforme municipale. Cet élément, qui est d'ailleurs passé relativement inaperçu, dans l'ombre de transformations institutionnelles plus considérables, représente un changement important dans la dynamique politique des nouvelles villes.

Il est certes inutile de rappeler que les comités exécutifs (CE) ne sont pas apparus dans les grandes villes québécoises avec la réorganisation municipale. Les villes de Québec et de Montréal étaient déjà dotées, bien avant la réforme, de CE. Toutefois, dans le cadre du processus de réorganisation, les six autres villes en ont été dotées à leur tour. Le CE des nouvelles villes est composé du maire, qui est président d'office⁹⁸, et d'un nombre variant entre 4 à 11 membres, tous nommés par le maire. Le vice-président du CE est également nommé par le maire. Le maire peut, en tout temps, remplacer un membre du CE. En vertu de la loi, le CE prépare et soumet entre autres au conseil le budget annuel de la ville, toute demande pour l'affectation du produit des emprunts et pour tout autre crédit requis, toute demande relative à l'adoption du plan d'urbanisme, à sa modification ou à son remplacement, les projets de règlements de même que tout rapport sur les taxes, permis ou licences qui doivent être imposés (L.Q. 2000, c. 56, section 3, art. 33).

⁹⁸ À l'exception de la ville de Montréal où le maire n'occupe pas la fonction de président. Le président du comité exécutif est néanmoins nommé par le maire.

Tableau 4.2 Les comités exécutifs dans les nouvelles grandes villes

Villes	CE avant fusion	CE depuis la fusion	Nombre de membres du CE ⁹⁹
Montréal	Oui	Oui	11
Québec	Oui	Oui	8
Longueuil	Non	Oui	7
Gatineau	Non	Oui	4
Sherbrooke	Non	Oui	4
Trois-Rivières	Non	Oui	4
Saguenay	Non	Oui	4
Lévis	Non	Oui	4

Dans *l'enquête sur les impacts des regroupements municipaux dans les agglomérations du Québec*, quelques-uns des répondants ont remarqué que l'apparition d'un comité exécutif dans leur ville engendrait une centralisation des décisions autour du maire et de son comité. Le commentaire de l'un des répondants de la ville de Lévis montre bien les conséquences de l'implantation de ces comités. Selon ce répondant, « le comité exécutif a une forte propension à centraliser les décisions ». Dans un tel contexte, le maire devient la figure centrale du pouvoir, ce qui lui confère une emprise réelle sur les décisions politiques. Le renforcement de la position politique du maire se vérifie, par ailleurs, par l'apparition d'un personnel politique non élu¹⁰⁰ (Le Soleil, 2004; Côté, 2001; Plante, 2002b). À ce propos, l'un des répondants de la ville de Lévis remarquait : « Le maire a un chef de cabinet avec beaucoup de responsabilités partagées avec la direction générale ». Cette évaluation rejoint celle fournie par un autre répondant, cette fois provenant de la ville de Saguenay. Ce répondant dit constater « une centralisation de presque tous les pouvoirs, qui ne sont pas assumés par le maire et son entourage de non élus, dans l'exécutif de la ville [lui aussi] contrôlé par le maire ». À Montréal, cette situation existait bien avant la récente réorganisation municipale¹⁰¹. Le cabinet du maire de

⁹⁹ Sans compter le maire.

¹⁰⁰ Il s'agit spécialement du chef du cabinet de maire.

¹⁰¹ À Montréal, l'arrivée du comité exécutif dans le paysage politique et administratif de la ville remonte à l'adoption de la Charte de 1921 (Dagenais 2000 : 53).

Montréal bénéficiait déjà d'un chef de cabinet disposant d'importantes responsabilités.

L'apparition (ou l'élargissement dans le cas de Montréal et de Québec) des comités exécutifs et d'un personnel politique non élu au sein des cabinets des maires dans la plupart des nouvelles grandes villes provoque donc une modification des dynamiques politiques. À la lumière de l'évaluation fournie par certains répondants à l'enquête et selon les échos des articles de presse, force est de constater que l'apparition généralisée des comités exécutifs au sein de l'ensemble des plus grandes villes du Québec de même que l'arrivée d'un personnel politique au cabinet du maire contribuent à une centralisation des décisions autour de la fonction du maire. Notre analyse nous permet de constater que l'exécutif peut devenir un outil permettant au maire d'exercer un certain pouvoir sur le conseil municipal de même que sur les orientations de la ville. Le fait que certains conseillers ne cachent pas leur volonté d'être nommés un jour au comité exécutif confère au maire un important pouvoir.

Bien que bon nombre d'acteurs locaux dans les villes regroupées dénoncent ce qu'ils qualifient de « centralisation des affaires de la ville dans les mains du maire et de son comité exécutif »¹⁰², il n'en demeure pas moins que la généralisation de l'usage du comité exécutif permet de renforcer le rôle et la position politique interne du maire au sein des nouvelles villes. Ce renforcement contribue à consolider l'organisation politique des villes. Le renforcement de la position du maire dans les nouvelles grandes villes se vérifie tout particulièrement en matière de développement économique.

4.1.4 Des maires entrepreneurs : les nouvelles villes et le développement économique

On se rappellera que la réorganisation municipale visait, par le renforcement des villes régionales, à constituer des « pôles socio-économiques forts aptes à faire face

¹⁰² Propos de l'un des répondants à l'enquête.

aux impératifs de la compétition mondiale et à porter le développement des territoire régionaux » (Chiasson, 2002 : 2; MAMM, 2000). À la suite de la réorganisation municipale, le développement économique est devenu, au sein des régions métropolitaines de Montréal et de Québec, une responsabilité partagée entre les CM et les villes de Montréal, de Québec, de Longueuil et de Lévis. Les autres grandes villes se sont vues, quant à elles, décerner la compétence exclusive du développement économique. Les arrondissements, le cas échéant, détiennent la compétence du développement économique local qui consiste à soutenir les organismes locaux de développement. Pour les grandes villes, la compétence en matière de développement économique n'est pas sans engendrer des conséquences importantes sur le plan du renforcement des villes et de la consolidation de la position du maire.

Le développement économique est, dans un contexte de grande compétitivité économique, une compétence fondamentale aux yeux des élus des grandes villes et tout particulièrement à ceux des maires. Les résultats de l'enquête montrent en effet que la naissance des nouvelles grandes villes du Québec semble avoir généré un certain dynamisme institutionnel en matière de développement économique notamment par la stimulation de nouvelles initiatives de développement (Collin, Léveillé et Savard, 2004). À ce propos, nous présentons quelques observations intéressantes qui illustrent, de notre point de vue, un renforcement de la position des maires dans les organismes de développement économique. Comme le précisait Le Bart, le cumul des responsabilités et des fonctions extérieures, comme la présidence d'une société d'économie mixte locale, contribue à accroître la légitimité des maires et à asseoir leur leadership (2003 : 33-34).

Depuis la création des huit grandes villes, trois nouveaux organismes de promotion économique ont vu le jour, soit sur la base des anciens Centres locaux de développement (CLD), soit par le regroupement de différents organismes de promotion économique du territoire. Quelques villes ont en effet profité de la réforme

pour lancer des initiatives de développement économique et mettre sur pied des organismes voués au développement et à la promotion économique du territoire des nouvelles villes. C'est tout particulièrement le cas des villes de Longueuil (*Développement économique Longueuil [DEL]*), de Trois-Rivières (*Société de développement économique de Trois-Rivières [SDETR]*) et de Saguenay (*Promotion Saguenay*). À défaut d'analyser en profondeur ces trois organismes, nous présentons quelques-unes des caractéristiques de chacun des organismes pour ensuite en souligner les éléments qui illustrent bien le nouveau rôle du maire dans la structuration des enjeux en matière de développement économique.

La Société de développement économique de Trois-Rivières (SDETR)

La SDETR a été créée à la suite de la naissance de la nouvelle ville. Comme la ville de Trois-Rivières s'est vue octroyer les compétences d'une MRC, elle a, par le fait même, intégré le Centre local de développement (CLD) de la défunte MRC de Francheville. Après l'élection de novembre 2001, le nouveau maire, Yves Lévesque, a entrepris de faire du développement économique l'une de ses priorités. Un article du *Nouvelliste*, au lendemain de l'élection de 2001, faisait état de la sensibilité du maire Lévesque à l'égard de la question du développement économique. « On s'en doute, la priorité du maire Lévesque est le Centre local de développement [et] de l'emploi. Cet organisme n'a pas donné les résultats attendus et il veut savoir pourquoi. Il compte en prendre le contrôle avec quelques décideurs de la région provenant des milieux économique et universitaire » (Plante, 2001 : 1).

Depuis avril 2002, le maire de Trois-Rivières, qui avait manifesté la volonté d'occuper la présidence de l'organisme, cumule les responsabilités de maire et de président de la SDETR. En réponse au questionnaire d'enquête, l'un des répondants de la ville de Trois-Rivières parle du maire et du nouvel organisme :

La nouvelle ville de Trois-Rivières a fait de l'ancienne organisation [CLD] son bras droit agissant en matière de développement économique. En élargissant les

mandats du CLD, ce dernier est donc devenu la SDÉ de Trois-Rivières pour mieux refléter la nouvelle réalité économique. La Ville a aussi créé un fonds de développement économique. De plus, le nouveau maire de Trois-Rivières et président de la SDÉ, M. Yves Lévesque, a à cœur le développement économique. Cette nouvelle vision s'est traduite, entre autres, par la mise en place d'une équipe de prospection à la SDÉ. La nouvelle ville se trouve maintenant en excellente position pour satisfaire rapidement et efficacement tout investisseur désireux de s'implanter chez nous.

Le conseil d'administration de l'organisme compte 19 membres votants dont cinq élus de la nouvelle ville.

Développement économique Longueuil (DEL)

En novembre 2002, la Ville de Longueuil a mis sur pied l'organisme *Développement économique Longueuil* (DEL) afin de permettre à la ville de promouvoir, d'une voix unique, une vision commune et claire en matière de développement économique (Ville de Longueuil, 2003 : 9). Le conseil d'administration de l'organisme, qui compte 20 membres dont le maire de la ville et un conseiller municipal), est désigné par le conseil municipal de la ville. Selon l'organigramme de la ville de Longueuil, DEL est redevable au comité exécutif de la ville (Ville de Longueuil, 2004b). Le président du conseil d'administration est Monsieur Jean Neveu, président du conseil d'administration de *Québécor inc.* Monsieur Neveu est reconnu pour être un vieil ami du maire de Longueuil, Jacques Olivier (Baril, 2002 : D3).

Promotion Saguenay

L'organisme *Promotion Saguenay*, qui intègre six anciennes sociétés de développement économique et touristique, a pour mission fondamentale le développement économique de la nouvelle ville de Saguenay (Ville de Saguenay, 2003). Le conseil d'administration de l'organisme est composé de 19 membres dont 18 sont des gens d'affaires provenant de différents champs d'activité. Le maire,

président d'office de l'organisme, est le seul élu de l'organisme. Le maire affirmait d'ailleurs à propos de *Promotion Saguenay*:

L'enjeu principal des fusions était le développement économique. Nous avons pris quelques mois pour fusionner l'ensemble des organismes de développement économique en un seul, *Promotion Saguenay*. Après quelques mois seulement, nous pouvons dire que nous sentons les résultats à portée de main. Ainsi, il y a quelques semaines, *Promotion Saguenay*, en collaboration avec différents promoteurs régionaux, a annoncé l'implantation d'une première usine de transformation d'aluminium. Permettez-moi de vous dire, M. le ministre, que, si nous avions encore nos anciennes structures, il aurait été très difficile d'en arriver à ce résultat, considérant les rivalités que nous avons à vivre entre nous. On en a vécu une multitude d'expériences. Avant ça n'aboutissait jamais. La chicane prenait, et ça n'aboutissait pas. (Assemblée nationale, 2003c)

L'analyse des organismes de promotion économique des villes de Trois-Rivières, de Longueuil et de Saguenay¹⁰³ illustre bien la volonté des nouvelles villes et de leurs maires de prendre en charge le développement économique. En assurant la présidence des nouveaux organismes de promotion économique, les maires des villes de Trois-Rivières et de Saguenay montrent sans équivoque le rôle prédominant que les « nouveaux grands maires » sont invités à jouer en matière de développement économique.

La littérature consacrée à la gouvernance urbaine affirme que les villes doivent jouer un rôle de plus en plus fondamental sur le plan économique surtout dans un contexte de forte concurrence. Nombreux sont ceux qui affirment désormais que les villes font de plus en plus concurrence tant à l'échelle nationale qu'internationale. À l'analyse de la situation qui prévaut dans les grandes villes au lendemain de la réorganisation municipale, il appert que les maires ont compris l'importance de l'enjeu. Selon l'un des répondants de la ville de Longueuil, « en matière de

¹⁰³ Les cas de Longueuil, de Trois-Rivières et de Saguenay présentent d'importantes similitudes avec le cas de Sherbrooke. La Société de développement économique de la région sherbrookoise (SDERS) a cependant été créée avant les regroupements et couvrait le territoire de l'ancienne MRC de Sherbrooke. Néanmoins, Jean Perreault, maire de Sherbrooke, est président de l'organisme.

développement économique, les regroupements permettent le déploiement d'une vision d'ensemble à travers un seul plan de développement. Un seul discours politique qui a plus de poids ».

Dans la section qui prend fin, nous avons vu que les transformations institutionnelles engendrées par la réorganisation municipale ont eu pour conséquence le renforcement du rôle et de la position politique des « nouveaux grands maires ». Ceux-ci bénéficient désormais d'une position de force dans l'échafaudage institutionnel des villes et des agglomérations urbaines. Ce renforcement est par ailleurs accentué par la légitimité démocratique élargie dont ils bénéficient au sortir de la réforme municipale.

4.2 La légitimité démocratique des nouveaux maires

La réorganisation municipale aura eu pour conséquence de consolider la position, déjà relativement forte, des maires au sein de l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes québécoises. Cette position est d'autant plus solide lorsque l'on considère la légitimité politique et démocratique dont ils bénéficient. Selon Lagroye, la légitimité est la base *morale et légale* qui permet aux dirigeants de préserver leur position (1993 : 394). Dans le champ de la politique municipale, l'élection du maire au suffrage universel de l'ensemble des citoyens d'une ville constitue le principal fondement de la légitimité du premier magistrat. Dans son ouvrage consacré à une analyse sociologique du rôle des maires français, Le Bart se penche sur les ressources socio-politiques dont bénéficient les maires. Au rang des ressources politiques, l'auteur identifie la légitimité politique comme ressource individuelle qui structure de manière fondamentale la position du maire. Cette légitimité politique s'alimente de plusieurs sources parmi lesquelles on retrouve le suffrage universel, le contrôle de différents organismes supralocaux et le cumul des responsabilités (Le Bart, 2003 : 27-29). Dans les sections précédentes, nous avons vu que les « grands maires » québécois avaient renforcé leur position en prenant

notamment le contrôle des institutions supralocales et des organismes de développement économiques. Il reste donc à porter un regard sur la légitimité démocratique comme source du renforcement du pouvoir du maire.

La légitimité démocratique, conférée par l'élection au suffrage universel, représente un pilier de taille de la capacité politique des maires. Le Bart définit cette légitimité de la manière suivante:

Institutionnelle et en même temps individuelle, puisque que grâce à elle un individu devient institution, la légitimité du suffrage universel est la ressource politique par excellence. Extérieure à l'individu puisqu'elle a sa source dans l'élection, elle fait souvent l'objet d'une appropriation extrême : ceux qui postulent au suffrage universel ont foi en lui, et une fois élus, ils en font une haute idée de la mission qui les attend et donc du personnage qu'ils sont devenus (Le Bart, 2003 : 27).

Dans la présente section, nous proposons une analyse de la légitimité démocratique dont bénéficient les nouveaux « grands maires ». Nous nous appuyerons tout particulièrement sur les derniers résultats électoraux au sein des nouvelles villes québécoises. Cette analyse vise spécifiquement à examiner l'impact de la réorganisation municipale sur la légitimité démocratique des maires nouvellement élus.

4.2.1 L'élargissement de la base électorale des nouveaux maires

Dans le cadre du processus de regroupements municipaux, le premier changement fondamental à intervenir en matière de représentation politique a été l'élargissement de la base électorale. Cet élargissement, provoqué par le regroupement de diverses entités municipales, contribue par le fait même à renforcer le poids politique et la position du maire. Fait établi, l'élection du maire au suffrage universel place ce dernier en situation de monopole symbolique, car lui seul peut prétendre incarner la ville (Le Bart, 2003 : 29). Par conséquent, seul le maire peut s'estimer le représentant de l'ensemble de la ville; chacun des conseillers municipaux

étant élu dans un district électoral. Par exemple, le maire de l'ancienne ville de Montréal représentait 1 029 828 habitants, alors que le nouveau maire de Montréal, depuis la création de la nouvelle ville, représente aujourd'hui 1 838 474 habitants, une augmentation de 78,5 %. Le phénomène de l'élargissement de la base électorale est le même, à des degrés divers, au sein des sept autres villes.

La légitimité démocratique des nouveaux maires repose donc en partie sur le poids de représentation électorale dont ils bénéficient. L'augmentation du poids démographique des villes a une influence certaine sur leur légitimité démocratique. Pour illustrer cet accroissement de légitimité démocratique et pour bien comprendre sa portée, nous faisons l'exercice de comparer les appuis démocratiques au niveau municipal et provincial. Il ne s'agit pas ici d'évaluer la légitimité des maires par rapport à celle du premier ministre. La légitimité repose sur des bases beaucoup plus complexes que la seule comptabilisation du nombre de votes. L'exercice consiste plutôt à apprécier les appuis démocratiques dont bénéficient les maires québécois et à comprendre la capacité qu'ils ont de monopoliser la représentation d'un territoire par rapport à la fragmentation de la représentation des autres paliers de gouvernement. Pour les fins de l'illustration, nous nous pencherons sur le cas de Montréal. Le tableau suivant expose sommairement les résultats des dernières élections municipales à Montréal, le 4 novembre 2001, et des récentes élections générales au Québec, le 14 avril 2003.

Tableau 4.3 Résultats des élections municipales du 4 novembre 2001 à Montréal et des élections générales au Québec du 14 avril 2003

Candidats	Nombre de votes recueillis	% des votes recueillis	Taux de participation à l'élection
Jean Charest (Sherbrooke)	16 403 / 48 073	46,95 %	73,49 %
Bernard Landry (Verchères)	16 963 / 30 968	54,78 %	77,70 %
Gérald Tremblay (UCIM)	311 451 / 1 288 110	49,11 %	49,23 %
Pierre Bourque (VM)	279 123 / 1 288 110	44,02 %	49,23 %

Source : DGEQ, 2003 et Ville de Montréal, 2001

La comparaison de la base électorale du maire de Montréal et du premier ministre québécois montre un écart considérable. Dans les faits, on remarque que le nouveau maire de Montréal a reçu, lors de l'élection municipale de novembre 2001, 18 fois plus de votes que le premier ministre lors des élections provinciales d'avril 2003. Évidemment, l'appui démocratique exprimé en nombre de votes reçus ne représente pas la seule variable explicative de la légitimité politique. Le système électoral québécois (scrutin majoritaire uninominal à un tour) fait en sorte que le premier ministre n'est pas élu par l'ensemble des électeurs du Québec, mais uniquement par ceux de sa circonscription électorale. Quoiqu'il en soit, l'appui démocratique considérable dont bénéficie le maire de Montréal à l'échelle du territoire de l'île de Montréal lui confère certainement une très forte capacité de représentation de la population montréalaise.

Tableau 4.4 Résultats des élections au sein des nouvelles grandes villes et représentation aux conseils, 2001

Villes	Maires	Partis politiques	Majorité au conseil	% des votes recueillis	Taux de participation à l'élection
Montréal	Gérald Tremblay	Oui	36/73	49,1 %	49 %
Québec	Jean-Paul L'Allier	Oui	16/39	57,6 %	60 %
Longueuil	Jacques Olivier	Oui	36/43	62,1 %	45 %
Lévis	Jean Garon	Oui	12/15	62,2 %	56 %
Gatineau	Yves Ducharme	Non	*	54,4 %	53 %
Sherbrooke	Jean Perreault	Non	*	56,5 %	45 %
Trois-Rivières	Yves Lévesque	Non	*	44,5 %	62 %
Saguenay	Jean Tremblay	Non	*	-	67 %

* Aucun parti au conseil.
Source : MAMSL, 2003; La Presse, 2001; Le Droit, 2001, Le Soleil, 2001, Ville de Montréal, 2004, Ville de Québec, 2004, Ville de Longueuil, 2004a.

À l'échelle du territoire de la ville de Montréal, seul le maire peut prétendre incarner la municipalité, dans la mesure où la représentation politique du territoire montréalais à l'Assemblée nationale est fragmentée en 28 circonscriptions électorales. Évidemment, les défusions survenues à Montréal et à Longueuil nous obligent à apporter des nuances importantes à nos observations. Désormais, le maire de Montréal ne peut plus prétendre représenter l'ensemble des citoyens de l'île, bien qu'il conserve un rôle politique prépondérant.

En ce qui a trait aux sept autres grandes villes, les maires sont également élus par l'ensemble des citoyens de la ville, alors que celle-ci peut être représentée par

plusieurs circonscriptions électorales provinciales. Le nombre de circonscriptions électorales sur le territoire des nouvelles villes varie entre deux et neuf¹⁰⁴.

4.2.2 Rationalisation du nombre d'élus : le maire et le monopole de la représentation

La rationalisation du nombre de maires et d'élus municipaux contribue aussi à consolider la légitimité politique des nouveaux maires. Avant la réorganisation municipale, les agglomérations urbaines étaient, selon plusieurs, « surgouvernées » en raison de l'extrême fragmentation municipale et « surreprésentées » dans la mesure où elles étaient composées d'une grande quantité d'élus municipaux. Le tableau 4.5 présente la situation avant et après la réorganisation municipale en regard du nombre d'élus municipaux.

Tableau 4.5 Évolution de la représentation politique au sein des huit nouvelles grandes villes entre 2001 et 2003

Villes	Nombre d'élus 2001		Nombre d'élus 2003	
	Maires	Conseillers	Maires	Conseillers
Montréal	28	258	1	73 (30) ¹⁰⁵
Longueuil	8	83	1	42
Québec	13	111	1	39
Lévis	10	64	1	15
Gatineau	5	43	1	17
Sherbrooke	8	54	1	19 (4)
Trois-Rivières	6	46	1	16
Saguenay	6	46	1	19
Total des 8 nouvelles grandes villes	84	705	8	240 (34)

Source : Répertoire des municipalités 2001 et 2002.

¹⁰⁴ À l'exception bien entendu de Montréal qui compte 28 circonscriptions. Le nombre de circonscriptions électorales sur le territoire des nouvelles villes se présente de la manière suivante : Québec (9), Longueuil (7), Gatineau (5), Sherbrooke (4), Trois-Rivières (3), Saguenay (3) et Lévis (2).

¹⁰⁵ Le nombre entre parenthèses correspond aux conseillers d'arrondissements.

Le regroupement des diverses entités municipales a eu pour conséquence de rationaliser le nombre d'élus municipaux, mais aussi le nombre de maires sur le territoire. Dans la RMR de Montréal, on compte désormais trois maires de grande importance qui structurent, notamment par le biais de la CMM, les enjeux de l'agglomération. Les maires de Montréal, de Longueuil et de Laval, tous trois membres du CE de l'instance supramunicipale, représentent ensemble 72,6 % de la population de la RMR. À l'échelle de l'île de Montréal, des 28 maires qui se partageaient le pouvoir, il ne reste plus qu'un seul maire : le maire de Montréal¹⁰⁶. À Québec, le phénomène est le même. La RMR est dominée par les maires de Québec et de Lévis tandis que le territoire de l'ancienne CUQ est maintenant sous la responsabilité d'un seul conseil municipal et, par conséquent, d'un seul maire. En ce qui concerne les autres agglomérations, les nouveaux maires disposent d'un appui considérable sur la presque totalité du territoire et contrôlent dans les faits les enjeux régionaux. La large représentation électorale dont ils bénéficient et l'absence de contestation de leur légitimité politique à l'échelle des agglomérations confèrent aux maires des nouvelles villes une réelle capacité de représentation à la fois de la ville et de l'agglomération.

On comprend que les maires sont désormais les seuls représentants élus légitimés à d'exprimer au nom des nouvelles villes d'agglomération. Auparavant, la présence d'un grand nombre de maires sur le territoire des agglomérations urbaines provoquait certaines confrontations de légitimité et de représentativité. Au terme de la réforme, les maires des nouvelles grandes villes parlent avec une plus grande autorité que les nombreux maires qui cohabitaient auparavant sur le territoire des agglomérations. Les enjeux politiques des agglomérations se jouent désormais au sein d'une seule et même arène politique avec un maire comme figure de proue.

¹⁰⁶ Les défusions de 14 anciennes villes auront évidemment pour conséquence de créer 14 nouveaux poste de maires, ce qui fragilise quelque peu la position qu'avait le maire de Montréal depuis la naissance de la ville en janvier 2002.

* * *

Dans un intéressant exercice de prospective fondé sur une lecture des bouleversements survenus à Montréal en matière d'organisation municipale, Faure prédit qu'en 2007, le maire de Montréal sera « définitivement perçu comme le représentant politique de l'ensemble du périmètre de l'île ». Un peu plus loin, toujours à propos du maire, Faure ajoute : « C'est le syndrome Giuliani à New-York : la façon qu'a le maire d'afficher ses priorités, d'affronter des tensions, d'organiser sa vie privée, d'honorer des invitations, de solliciter des réseaux ou de promouvoir des initiatives illustre un agir politique dorénavant très surveillé, scruté et commenté dans les foyers » (Faure, 2002 : 1).

Loin d'accepter intégralement cette vision prophétique, nous devons néanmoins reconnaître que la position des nouveaux « grands maires » repose désormais sur des fondements plus solides. Malgré ses limites, notre analyse a tenté de vérifier si les transformations engendrées par les regroupements municipaux avaient grandement contribué à consolider la position politique des maires des nouvelles grandes villes. D'abord, d'un point de vue institutionnel, notre analyse a montré que les maires occupent, depuis la naissance des nouvelles grandes villes, une position centrale qui leur permet d'exercer un rôle prédominant sur les affaires de leur ville et de leur agglomération, et ce malgré les défusions survenues à Montréal, à Longueuil et à Québec. À l'examen, nous avons pu voir, dans un premier temps, que « les grands maires » bénéficient d'une position consolidée dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles villes d'agglomération. D'une part, les maires de Montréal et de Québec structurent les jeux de pouvoir au sein des CM par les responsabilités cumulées de maire et de président d'office. Les maires de Lévis et de Longueuil participent aussi à la définition des enjeux métropolitains. D'autre part, les maires des villes de Trois-Rivières, de Saguenay, de Sherbrooke et de Gatineau peuvent désormais prétendre à

une emprise politique sur les enjeux régionaux compte tenu de leur statut de maire d'agglomération¹⁰⁷. Deuxièmement, les maires bénéficient d'un renforcement considérable de leur position politique à l'échelle des villes. À l'analyse, nous avons vu que l'implantation des CE à l'ensemble des grandes villes et l'apparition d'un personnel politique attaché aux cabinets des maires contribuent à une centralisation des décisions autour de la fonction du maire. Nous avons également constaté que le renforcement politique des maires se manifestait avec évidence en matière de développement économique. Le rôle central que jouent les maires des grandes villes au sein des organismes de développement économique l'illustre très bien. L'exemple des villes de Trois-Rivières, de Longueuil et de Saguenay montre clairement que les maires ont clairement consolidé leur position institutionnelle en cumulant leur fonction de maire à celle de président de l'organisme de développement économique.

Le renforcement de la position des maires dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes québécoises est par ailleurs accentué par l'élargissement de la légitimité politique et démocratique dont ils bénéficient au sortir de la réorganisation municipale. Cette légitimité démocratique, essentiellement fondée sur l'élargissement de la base électorale et sur la rationalisation du nombre d'élus municipaux, représente un pilier de taille du renforcement de la capacité politique des maires. Au terme de ce chapitre, il faut convenir que les nouveaux grands maires bénéficient d'un évident renforcement de leur position et de leur rôle tant sur le plan politique qu'institutionnel. Élus au suffrage universel par l'ensemble des citoyens de leur ville, les maires peuvent donc, en théorie et en pratique, prétendre être les représentants légitimes de leur ville. Comme le faisait remarquer Jean-Pierre Collin dans un article du *Devoir*: « Maintenant, il y a très peu de fragmentation municipale et on a des villes-centres au poids démographique et politique important, avec des maires élus au suffrage universel. Ça fait, par définition, des élus dotés d'une grande

¹⁰⁷ Statut de maire-préfet dans le cas des villes de Trois-Rivières, de Saguenay et de Sherbrooke.

légitimité » (Cornellier, 2003). Ce renforcement traduit, de notre point de vue, la consolidation progressive de la capacité politique interne des nouvelles grandes villes. Toutefois, la question du renforcement de la capacité politique externe des villes et de leur affirmation sur la scène politique québécoise reste entière. Le relatif renforcement politique des villes se traduit-il par une plus grande volonté d'affirmation dans leurs relations avec les gouvernements supérieurs? Le cinquième et dernier chapitre est consacré à l'exploration de cette question.

CHAPITRE V : LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES : DÉSIR D’AFFIRMATION ET VOLONTÉ DE RECONNAISSANCE

Le cinquième et dernier chapitre de ce mémoire est consacré à l’examen des relations de pouvoir et des rapports politiques qu’entretiennent les nouvelles grandes villes avec le gouvernement provincial. Dans la présentation des questions de recherche, nous nous interrogeons entre autres à savoir si la réorganisation municipale avait engendré une consolidation de la position politique des grandes villes québécoises et si ces dernières bénéficiaient d’une nouvelle reconnaissance dans leurs relations avec le gouvernement. On se rappellera que la littérature sur la gouvernance urbaine, alimentée par les phénomènes de mondialisation et de métropolisation qui font des villes les lieux centraux de la concentration des populations et de l’activité économique mondiale, conclut au renforcement des villes et à leur autonomisation progressive aux dépens des États qui se déchargent de plus en plus de leurs responsabilités.

Dans le contexte de la réorganisation municipale, la question est de savoir si, malgré une tendance historique de faible reconnaissance politique des municipalités (Collin et Léveillé, 2003; Petrelli, 1986), les nouvelles villes québécoises sont aujourd’hui engagées dans un processus de renforcement de leur position politique qui leur attribuerait un rôle prépondérant dans leurs relations avec le gouvernement. Tout en gardant à l’esprit que « l’autonomie n’est pas [...] un état stable et constant, mais une situation précaire, fruit des tensions entre les autorités centrales et locales en même temps que la volonté de ces dernières d’utiliser les espaces de pouvoir à leur disposition » (Mény, 1984 : 7), nous tenterons de voir comment et dans quelle mesure les nouvelles grandes villes utilisent les espaces de pouvoir depuis leur création en 2002.

Le chapitre a pour objectif d'analyser, au-delà de la question de l'autonomie, les relations qu'entretiennent le gouvernement provincial et les villes depuis la réorganisation municipale dans l'hypothèse d'un renforcement de la position politique des villes. Bien que les relations provinciales-municipales soient en cours de reconfiguration et que ces changements s'opèrent sur le long terme, nous croyons néanmoins opportun d'examiner maintenant les nouveaux fondements des relations entre les grandes villes et le gouvernement du Québec. Dans cette perspective, il est intéressant de voir dans quelle mesure les maires des nouvelles grandes villes affichent une volonté plus grande d'affirmation et de reconnaissance. Ainsi, le discours des nouvelles grandes villes laisse-t-il transparaître une nouvelle volonté d'affirmation (ou de réaffirmation) de leur rôle et de leur autonomie? Du point de vue gouvernemental, remarque-t-on une reconnaissance des nouvelles villes comme des interlocutrices prépondérantes dans le débat politique? Le gouvernement reconnaît-il les nouvelles grandes villes comme des actrices de premier plan dotées d'une légitimité nouvelle. En somme, les nouvelles grandes villes québécoises bénéficient-elles d'un renforcement de leur position politique et cherchent-elles à s'affirmer d'une nouvelle façon, plus autonome, voire plus autoritaire, dans leurs rapports avec le gouvernement québécois?

Le chapitre s'appuiera tout particulièrement sur une analyse des mémoires déposés par les villes lors de la Commission parlementaire sur le projet de loi 9¹⁰⁸. Cette dernière représente un événement important en matière de relations provinciales-municipales. En effet, cette commission est intéressante dans la mesure où elle a été le seul théâtre politique mettant en scène au même moment le gouvernement provincial et les grandes villes. Dans le contexte du dépôt du projet de loi 9, l'intégrité territoriale des grandes villes a été remise en question. Lors de la

¹⁰⁸ *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, L.Q. 2003, c. 14. La commission parlementaire chargée d'étudier le projet de loi s'est déroulée entre le 9 septembre et le 23 octobre 2003. 99 mémoires ont été déposés.

commission, les grandes villes ont toutes été invitées à défendre leur existence de sorte que l'analyse des mémoires nous paraît particulièrement riche. Les mémoires seront mis à contribution afin d'exploiter la question de la volonté d'affirmation des villes. Nous examinerons tout spécialement comment les villes ont défendu leur existence, quels ont été les arguments soulevés, quelles ont été les revendications formulées et comment celles-ci ont été justifiées.

Dans ce chapitre, nous explorerons en premier lieu les fondements de la consolidation politique des villes dans le cadre de leurs relations intergouvernementales. En second lieu, nous nous pencherons sur le degré d'ouverture que manifeste le gouvernement à l'égard de la reconnaissance politique des villes. En troisième lieu, nous examinerons dans quelle mesure les nouvelles grandes villes affichent une volonté renouvelée d'affirmation. Nous analyserons tout particulièrement les prises de position et l'argumentaire des villes.

5.1 Relations provinciales-municipales et consolidation politique des villes

Nous l'avons constaté plus tôt, la relative consolidation politique des grandes villes québécoises s'appuie sur une reconfiguration des structures politiques, une redéfinition du partage des compétences de même que sur le renforcement de la capacité politique et de la légitimité démocratique des maires. Or, comme le précisent Page et Goldsmith, les relations intergouvernementales (centre-périphérie) ne se traduisent pas uniquement en termes de décentralisation ou de contrôles administratifs. D'autres facteurs politiques interviennent dans les relations qu'entretiennent le gouvernement et les villes. Les auteurs identifient, par exemple, ce qu'ils nomment le « degree of access » (Page et Goldsmith, 1991). Cette notion correspond à l'influence qu'exercent les élites locales sur le palier supérieur de gouvernement. Cette influence peut être directe sous la forme de rencontres formelles, en commission parlementaire par exemple, ou indirecte par le biais de

relations informelles entre élus locaux et fonctionnaires gouvernementaux. Parmi les formes d'accès des acteurs locaux au processus de décision, il y a notamment la capacité des unions municipales¹⁰⁹ ou des regroupements de villes d'occuper une position centrale dans les négociations centre-périphérie. Il s'agit par exemple de formuler des argumentations solides et de fournir des avis d'experts dans l'objectif de consolider sa position dans le rapport de force (Page et Goldsmith, 1991 : 160). Il y a par ailleurs la capacité, pour les acteurs locaux, en l'occurrence les maires, de porter des messages sur la scène nationale (Page et Goldsmith, 1991 : 131).

Dans son analyse des rapports centre-périphérie sous l'angle de la décentralisation, Lemieux aborde la question des postes d'autorité. Selon l'auteur, la décentralisation, en plus de se traduire par le transfert de compétences et de sources de financement du centre vers la périphérie, implique un certain niveau d'autoresponsabilité de la périphérie.

Le degré d'autoresponsabilité des autorités décentralisées dépend des relations de pouvoir. En fait, les autorités décentralisées doivent d'abord détenir des ressources financières et aussi posséder des ressources normatives afin d'avoir la capacité d'établir des normes et des règles dans les relations avec les décideurs du centre (Lemieux, 1997 : 105).

En ce qui concerne notre propos, la restructuration en profondeur du mode d'organisation de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) constitue le premier indice de la volonté des grandes villes de redéfinir leur position et leur rôle dans la dynamique politique québécoise. En effet, dans la foulée de la réorganisation municipale, l'UMQ a notamment mis sur pied cinq caucus d'affinité regroupant les municipalités qui partagent les mêmes affinités. Parmi ceux-ci, il y a le caucus des six grandes villes (CSGV) qui regroupe les six villes de plus de 100 000 habitants situées à l'extérieur du territoire de la CMM. Il s'agit des villes de Québec, de Lévis, de

¹⁰⁹ Renvoie aux associations ou aux regroupements de municipalités. Au Québec, les grandes villes sont représentées par l'Union des municipalités du Québec (UMQ).

Gatineau, de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Saguenay. Les villes de Montréal et de Longueuil sont, quant à elles, représentées par le caucus des municipalités de la métropole. La réorganisation de la structure de l'UMQ et la création des caucus d'affinité ont pour objectif de permettre aux élus municipaux de se réunir et de développer une pensée et un positionnement politiques fidèles à leurs caractères communs (UMQ, 2002 : 6). Lors des consultations de la Commission parlementaire sur le projet de loi 9, le CSGV est d'ailleurs intervenu afin de s'opposer à l'adoption du projet de loi. Nous aborderons ultérieurement le contenu de son mémoire.

5.2 L'ouverture gouvernementale limitée à une reconnaissance des villes comme actrices politiques

Le renforcement de la position politique des grandes villes, dans le cadre de leurs rapports avec le gouvernement québécois, pourrait se traduire par une réelle volonté de ce dernier de reconnaître les villes comme des interlocutrices privilégiées. Depuis la création des grandes villes, le discours gouvernemental tend à montrer une certaine ouverture à l'égard d'une révision de la conception traditionnelle des municipalités.

En date d'avril 2004, l'actuel ministre des Affaires municipales, Jean-Marc Fournier, a prononcé huit discours importants¹¹⁰. À l'analyse de ces discours, on remarque d'emblée une volonté clairement exprimée d'amplifier l'autonomie des municipalités québécoises. Le ministre a martelé les thèmes de la décentralisation et de l'autonomie des municipalités en affirmant que le nouveau gouvernement allait revoir le statut des municipalités. Dans un article de la revue *Municipalité* consacré au nouveau ministre, celui-ci présente les intentions du gouvernement de faire des « municipalités de véritables acteurs du développement économique et social au

¹¹⁰ Fournier, 2003a; Fournier, 2003b; Fournier, 2003c; Fournier, 2003d; Fournier, 2004; Assemblée nationale, 2003d.

Québec en déléguant les responsabilités et les ressources financières en faveur des municipalités locales, en leur confiant un véritable pouvoir de décision et plus de liberté dans l'ordre des moyens accompagnée d'une simplification des structures d'intervention ». (Pelletier, 2003a : 6). Selon le ministre :

[...] bien des choses ont changé depuis la création légale des municipalités en 1867. À cette époque, et même sous le précédent gouvernement, les municipalités étaient d'abord considérées et traitées comme des créatures juridiques et administratives de l'État. Pour nous, dans une perspective plus moderne de la gouvernance et des institutions publiques, les municipalités seront, avant toute autre considération, des partenaires du gouvernement du Québec » (Pelletier, 2003a : 4-5).

Cette position n'est guère différente de celle du gouvernement précédent. En effet, le gouvernement du parti québécois démontrait, lui aussi, une volonté d'assouplir les relations avec les municipalités. La signature des contrats de ville participait de cette volonté « d'établir de meilleurs liens de confiance avec les diverses administrations et de simplifier les rapports » (Paquet, 2002).

Malgré des discours axés sur le partenariat et l'autonomie municipale, l'examen de la position gouvernementale, ne montre pas de véritable volonté de reconnaissance des grandes villes comme un groupe distinct et privilégié. Le gouvernement ne semble pas accepter des catégorisations qui auraient pour conséquence d'octroyer aux grandes villes une reconnaissance particulière.

Dans le discours gouvernemental, la spécificité des grandes villes ne semble pas être véritablement reconnue. Les quelques discours prononcés par le ministre depuis sa nomination ne font nullement état de la problématique spécifique aux grandes agglomérations urbaines. À aucun moment, le ministre n'accorde une légitimité plus grande aux nouvelles grandes villes par rapport à l'ensemble des autres municipalités. En effet, les premiers discours du ministre ne traitaient nullement des nouvelles grandes villes comme catégorie particulière. De façon générale, le ministre parle des

municipalités et du monde municipal au sens large. Seule exception, le ministre a traité du cas montréalais lors de son discours devant les élus de la CMM en octobre 2003 (Fournier, 2003b).

Fait intéressant, lors d'une allocution à l'occasion de la conférence annuelle de l'institut d'études canadiennes de l'Université McGill intitulée *Les défis de la ville au Canada*, le ministre a axé son discours sur la question des affaires municipales. En introduction, le ministre affirmait la nécessité « d'échanger sur notre vision du développement des municipalités ». Du même souffle, le ministre réaffirmait que, malgré l'évolution du rôle des municipalités, leur mission de base restait fondamentalement la même puisqu'elles « sont nées du désir d'une communauté de s'organiser et de se donner des services de proximité » (Fournier, 2004a). Le ministre a, par conséquent, évité de traiter du rôle et du statut des nouvelles grandes villes québécoises issues des regroupements municipaux.

À l'analyse du discours, on comprend donc que le gouvernement montre une réticence à reconnaître les nouvelles grandes villes comme des actrices de premier plan. Malgré une ouverture à une nouvelle autonomie pour les municipalités, le gouvernement ne reconnaît que très modestement la présence des nouvelles grandes villes dans le paysage politique québécois. Le ministre identifie rarement les grandes villes. Néanmoins, le gouvernement a récemment reconnu certains éléments de distinctions entre les municipalités québécoises. D'une part, le ministre évoquait la nécessaire prise en compte des différences inhérentes à la condition des municipalités urbaines ou rurales. D'autre part, le ministre soulignait la nécessité de s'adapter aux besoins et aux caractéristiques spécifiques des villes et des catégories de villes. « C'est l'UMQ qui nous inspire cette orientation. La nouvelle structure que vous vous êtes donnée pour répondre aux besoins spécifiques des différents caucus [caucus d'affinité] nous interpelle. C'est un reflet de la réalité et de la diversité des besoins » (Fournier, 2004b).

Dans un contexte de rapports de pouvoir, on peut difficilement s'attendre à ce que le gouvernement accorde naturellement aux grandes villes une légitimité nouvelle dans les relations provinciales-municipales. Nous l'avons constaté, le discours gouvernemental semble davantage s'orienter vers une ouverture à l'égard des municipalités sans égard à leur taille ou leurs caractéristiques. Dans ces circonstances, il est intéressant d'examiner comment les grandes villes s'organisent et structurent leurs discours dans le cadre de leurs relations avec le gouvernement.

5.3 Une volonté d'affirmation des nouvelles grandes villes?

La commission parlementaire, qui avait pour mandat d'étudier le projet de loi 9, a offert aux grandes villes, aux regroupements de villes (entre autres l'UMQ et le CSGV), aux différents acteurs de la vie politique municipale québécoise de même qu'au gouvernement un lieu d'échange et de débat sur l'avenir des nouvelles grandes villes. Cette commission a été le premier et le seul véritable théâtre de relations directes entre les grandes villes et le gouvernement depuis les regroupements municipaux. Comme l'objectif vise à voir si la création des nouvelles grandes villes a entraîné une redéfinition de leurs rapports politiques avec le gouvernement provincial, nous avons procédé à une analyse des mémoires déposés en commission afin de dégager et de classer les principaux éléments de contenu. Compte tenu des objectifs de notre étude, nous avons choisi d'étudier uniquement les mémoires des grandes villes de même que ceux des regroupements de grandes villes¹¹¹.

Dans le cadre de la commission parlementaire, les grandes villes ont présenté une grande variété d'arguments destinés à justifier leur existence et à participer au

¹¹¹ Nous avons étudié les mémoires des villes de Montréal, de Québec, de Lévis, de Longueuil, de Sherbrooke, de Gatineau, de Saguenay de même que ceux du Caucus des six grandes villes et de l'Union des municipalités du Québec. Notons au passage que la ville de Trois-Rivières n'a pas présenté de mémoire.

débat politique qui se déroulait. En effectuant l'inventaire des principaux arguments véhiculés par les grandes villes, il nous a été possible de regrouper les arguments en sept grandes catégories.

- Critique du projet de loi 9 et demande de modifications;
- Critique de la position gouvernementale en ce qui concerne les « défusions »;
- Justification du processus des regroupements municipaux;
- Défense des nouvelles villes (résultats, spécificités, réalisations);
- Affirmation d'une nouvelle conception des villes et de leur rôle à l'échelle nationale et internationale;
- Reconnaissance du gouvernement comme décideur en matière d'organisation municipale;
- Revendications, requêtes, demandes.

Cet exercice nous permettra notamment d'examiner de quelle manière les grandes villes ont occupé l'espace politique.

5.3.1 Les critiques à l'égard du projet de loi 9

D'entrée de jeu, la première observation que nous pouvons faire concerne l'attitude défensive des villes et de leurs représentants. Cette attitude s'explique par le fait que le projet de loi 9 venait littéralement menacer l'intégrité territoriale des nouvelles grandes villes. À ce propos, le conseil de la ville de Gatineau affirmait :

Comme c'est sans doute le cas dans les autres municipalités touchées par le projet de loi 9 et la déclaration ministérielle sur la réorganisation, nous nous sommes retrouvés cet été dans la position inconfortable de travailler à justifier la survie de notre ville en même temps que nous explorions des mesures pour en améliorer la gestion (Ville de Gatineau, 2003 : 5).

Ce contexte a inévitablement influencé le ton des débats et a forcément orienté le contenu des mémoires. Ainsi, tous les mémoires consacrent de nombreuses pages à critiquer le contenu du projet de loi et de ses effets appréhendés ou à revendiquer des

modifications. Ces demandes d'amendements avaient bien souvent pour objectif le resserrement des conditions permettant la défusion. Par exemple, l'UMQ a demandé au ministre de fixer le seuil minimum à 50 % + 1 des personnes habilitées à voter et inscrites en faveur des défusions pour que le ministre envisage la défusion (UMQ, 2003). La ville de Montréal a quant à elle réclamé un sursis de deux ans afin de lui permettre de se réorganiser et de permettre aux citoyens d'adhérer au projet de décentralisation proposé (Ville de Montréal, 2003). Les mémoires des grandes villes ont sollicité par ailleurs des précisions à l'égard du contenu du projet de loi; précisions portant notamment sur l'organisation politique et administrative des agglomérations à l'issue du démembrement de certaines anciennes municipalités. À cet égard, au lendemain de défusions le CSGV et la ville de Québec s'interrogeaient à savoir : « Quels sont les mécanismes de gestion que prévoit mettre en place le gouvernement pour assurer la gestion des nombreuses ententes intermunicipales? » (CSGV, 2003 : 7; Ville de Québec, 2003 : 12). L'UMQ, le CSGV et chacune des villes ont par ailleurs vivement critiqué le mécanisme de péréquation prévu dans le projet de loi initial. Ce mécanisme prévoyait, pour les municipalités reconstituées dotées d'une richesse foncière supérieure à la ville-centre, d'assumer des paiements de péréquation moins élevés. Les grandes villes estimaient que ce mécanisme de péréquation constituait un incitatif à la défusion.

5.3.2 Critique de la position gouvernementale à l'égard des « défusions »

Parmi tous les mémoires analysés, la ville de Québec a été la seule à se permettre d'aller au-delà des critiques à l'endroit du projet de loi 9 et de ses conséquences appréhendées. De fait, la ville a formulé des critiques à l'endroit du gouvernement libéral en affirmant avec vigueur :

Ce qui frappe en premier lieu quand on lit le projet de loi, l'impression qui s'en dégage, c'est l'absence de vision globale, de stratégie ou de politique quant à la place que doivent occuper les villes comme moteurs de développement du Québec: développement économique, social, culturel, international, environnemental, etc. Le gouvernement apparaît exclusivement préoccupé par les « affaires municipales » au sens traditionnel du terme, plutôt que par les «

affaires urbaines ». [...] Pour lui, la Ville ne serait-elle qu'une machine à services, ceux habituellement associés à l'existence des municipalités? Outre ces services, certes essentiels, il ne semble pas avoir compris la dynamique de la Ville face à son environnement physique, social et économique ou sinon, il n'en tire pas les conséquences. Il lui échappe que la Ville est un être vivant à l'échelle de son agglomération où toutes les parties doivent jouer leur rôle, d'une façon intégrée et harmonieuse, pour le bien-être de l'ensemble (Ville de Québec, 2003 : 10).

Hormis cette déclaration de la ville de Québec, il faut reconnaître que les grandes villes sont, dans l'ensemble, demeurées courtoises dans la formulation de leurs critiques à l'égard de la position gouvernementale. Les critiques étaient, pour la plupart, destinées à certains aspects spécifiques du projet de loi 9.

5.3.3 Enjeux et objectifs des regroupements municipaux

Dans le cadre de la défense de leur intégrité territoriale, les grandes villes ont également réitéré les objectifs et les enjeux des regroupements municipaux intervenus en 2000 et en 2001. Au nombre de ces objectifs, on retrouve la volonté de constituer une force économique, de mettre en commun les forces vives des agglomérations, de mettre en place une meilleure planification, de renforcer le poids de la ville-agglomération (Ville de Saguenay, 2003), de rationaliser les structures municipales, de consolider politiquement les pôles urbains (CSGV, 2003) et de mettre fin à la concurrence entre les municipalités d'une même agglomération (Ville de Lévis, 2003).

5.3.4 Défense des nouvelles villes et mise en valeur des réalisations

En plus de réitérer les objectifs de la réorganisation municipale, les grandes villes ont largement fait état des résultats de la réforme et de leurs réalisations depuis leur constitution. Nous soulignons ici quelques exemples. À en croire le mémoire de la ville de Montréal, le regroupement a assuré une amélioration de l'efficacité des services, une élimination de la fragmentation municipale, un renforcement de la capacité financière de la ville par l'élargissement de son assiette fiscale, un

renforcement de son poids politique, économique et démographique ainsi que la réalisation d'économies d'échelle substantielles (Ville de Montréal, 2003). Pour la ville de Québec, les regroupements ont notamment permis une gestion commune de l'eau potable par la mise en place d'un « réseau intégré de captation, de traitement et de distribution de l'eau », la mise sur pied d'un plan stratégique d'aménagement et de développement, une meilleure concertation entre les agents du développement économique ainsi qu'une intégration des différents parcs industriels (Ville de Québec, 2003). Parmi les autres résultats cités dans les mémoires des grandes villes, on retrouve par exemple la création d'un organisme unique de promotion et de développement économique au sein des villes de Saguenay et de Gatineau (Ville de Saguenay, 2003; Ville de Gatineau, 2003).

Jusqu'à présent, on remarque que les villes ont, d'une part, critiqué le projet de loi permettant le démembrement du territoire des nouvelles grandes villes¹¹² et, d'autre part, justifié leur existence en mettant en lumière leurs résultats et leurs réalisations depuis leur constitution en 2002. Toutefois, à l'analyse du contenu des mémoires, on observe que les villes présentent d'autres arguments qui illustrent bien la dynamique des relations intergouvernementales qu'elles souhaitent peut-être mettre en place. En effet, les arguments que nous avons regroupés sous le thème de « l'affirmation d'une nouvelle conception des villes et de leur rôle à l'échelle nationale et internationale » montrent une volonté réelle, mais timide, d'affirmation de la part des grandes villes.

5.3.5 Affirmation d'une nouvelle conception des villes et de leur rôle à l'échelle nationale et internationale

À la lecture attentive des mémoires, et au-delà des arguments défensifs, on remarque que les villes proposent une redéfinition de leur rôle dans les relations

¹¹² Comme la commission a reçu près de 100 mémoires, il va sans dire que d'autres acteurs ont voulu rendre le démembrement plus facile. Par exemple, nombreux sont ceux qui refusaient l'imposition d'un seuil minimum de participation.

qu'elles entretiennent avec le gouvernement. Quelques arguments soutenus par les villes nous incitent à croire à la structuration progressive d'un discours d'affirmation et de promotion d'une nouvelle conception de leur rôle politique tant à l'échelle nationale qu'internationale. Bien qu'embryonnaire, ce discours d'affirmation des villes se traduit notamment par une prise de conscience du rôle qu'elles jouent à l'échelle nationale et internationale et par leur refus d'être soumises à une conception administrative de leur existence. Parmi les indices qui militent en faveur d'une telle hypothèse, on remarque la volonté exprimée par les villes d'être reconnues à titre de partenaires légitimes du gouvernement dans le développement économique et social du Québec. En effet, les grandes villes ont réclamé à plusieurs reprises du gouvernement une reconnaissance de leur statut de partenaire. En plus de cette volonté d'établir des nouveaux partenariats, la promotion par les villes d'une nouvelle conception de leur rôle se manifeste tout particulièrement lorsqu'elles abordent les questions d'autonomie et de décentralisation, hormis celles ayant trait au rôle qu'elles jouent à l'échelle nationale et internationale.

La question de l'autonomie

La volonté des villes d'acquérir une nouvelle reconnaissance politique se manifeste clairement lorsque certaines d'entre elles réclament un élargissement de leur autonomie notamment par l'assouplissement des mesures de contrôles gouvernementaux et de surveillance à leur égard. En février 2002, à peine un mois après la création officielle de la ville, le maire de Québec, Jean-Paul L'Allier, lors d'une allocution devant la Chambre italienne de commerce de Québec, réclama au nom des huit nouvelles grandes villes, moins de contrôle et de « tracasseries administratives » de la part du ministère des Affaires municipales. Si « le gouvernement du Québec a pensé à la création de villes plus grandes et plus fortes, il doit maintenant faire sa part en leur donnant plus de latitude pour les gérer » explique le maire. « Jusqu'ici, le MAM s'est senti obligé de tout contrôler » (Fleury, 2002 :

A3). Du même souffle, le maire propose de transformer le ministère des Affaires municipales en un ministère des Affaires municipales et urbaines afin de rendre compte de la réalité urbaine du Québec et du rôle des nouvelles grandes villes. Par ses propos, le maire de Québec exprimait une certaine volonté d'émancipation à l'égard du gouvernement.

Toujours à propos de l'autonomie dont veulent bénéficier les villes, la présidente de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) déclarait au terme de la campagne électorale du printemps 2003 :

En ce qui a trait à l'autonomie municipale, suite aux grands changements occasionnés par la réorganisation des dernières années qui avait pour but de renforcer la structure des municipalités et de permettre à celles-ci de pouvoir mieux gérer les services à la population, quel sera le plan de match de ce nouveau gouvernement? Acceptera-t-il de négocier avec le monde municipal un projet de constitution ou de charte dans laquelle le partage des compétences entre Québec et les municipalités serait défini et précisé et ce, dans un cadre législatif flexible et dynamique, encadré par une approche exclusive, faisant en sorte que tout ce qui n'est pas interdit soit autorisé? (Ruest-Jutras, 2003)

En commission parlementaire, la ville de Saguenay proposait aussi au gouvernement de revoir les modalités de contrôle à l'égard des villes : « Nous devons nous entendre sur l'autonomie et la souplesse que nous possédons et quelles seront nos obligations en relation avec les mandats gouvernementaux » (Ville de Saguenay, 2003 : 23).

En plus de leur permettre d'aborder la question de leur autonomie, la commission parlementaire a été l'occasion pour les grandes villes d'exprimer leur ouverture à l'égard de la décentralisation.

L'ouverture à la décentralisation

Parmi les indices illustrant la volonté d'affirmation et de consolidation politique des grandes villes, il est intéressant de constater l'ouverture des grandes villes à un nouveau partage de responsabilités à condition que les ressources financières soient au rendez-vous. On se rappellera que la réorganisation municipale n'a pas engagé de processus de décentralisation du gouvernement vers les villes, même si ces dernières ont bénéficié d'une certaine consolidation de leurs responsabilités. Lors de la commission parlementaire, quelques villes¹¹³ se disaient prêtes à accueillir plus de responsabilités en regard d'une plus grande décentralisation. Selon le mémoire de la ville de Lévis, « la création des nouvelles grandes villes fournit au gouvernement du Québec une occasion privilégiée de décentraliser certaines responsabilités accompagnées d'une fiscalité adaptée afin de soutenir cette décentralisation » (Ville de Lévis, 2003 : 10). La ville de Sherbrooke affirmait, elle aussi, être prête à assumer :

[...] de plus grandes responsabilités si elles sont accompagnées des ressources nécessaires, mais elle ne pourra le faire que dans la mesure où elle peut continuer à mettre en place une masse critique suffisante pour assurer des services de qualité à tous ses citoyens et citoyennes » (Ville de Sherbrooke, 2003).

Les villes estiment donc que leur consolidation politique, engendrée par la réorganisation municipale, leur permettrait désormais d'assumer une part plus importante de responsabilités. À propos de la consolidation des villes, la ville de Lévis faisait remarquer :

Le nouveau réseau de grandes villes québécoises devient ainsi l'armature qui soutiendra à l'avenir les efforts de développement économique, social et culturel des régions, mais surtout, ce nouveau réseau des grandes villes québécoises permettra enfin au Gouvernement du Québec de réussir le projet de décentralisation dont on discute depuis des décennies (Ville de Lévis, 2003 : 2-3).

¹¹³ Nous parlons tout particulièrement des villes de Lévis, de Saguenay, de Sherbrooke.

Si les grandes villes réclament davantage d'autonomie et se disent prêtes à accueillir la décentralisation, certaines d'entre elles ont profité de l'occasion qui leur était offerte afin de promouvoir le rôle qu'elles entendent désormais jouer à l'échelle nationale et internationale.

Le rôle des villes dans le contexte national et international

Dans les mémoires présentés en commission, nous avons pu identifier un certain nombre d'arguments traitant du rôle des villes dans le contexte national et international. Ces arguments militent d'une certaine manière en faveur d'une nouvelle conception du rôle des villes sur la scène internationale.

En ce qui a trait à la conception du rôle des villes sur la scène internationale, on remarque que certains mémoires utilisent littéralement quelques-uns des arguments propres à la littérature sur la gouvernance urbaine. Ces arguments renvoient entre autres à la « montée en puissance des villes ».

Évidemment, les échanges commerciaux entre les grandes villes en croissance sont, eux aussi, en expansion et augmentent la compétitivité intercités [sic]. Résultat : la concurrence économique s'est déplacée peu à peu des États vers les grands centres urbains, notamment vers les capitales et les métropoles nationales, à partir desquelles les États du XXI^e siècle rayonnent dans le monde (Ville de Montréal, 2003 : 8-9).

Selon le mémoire de la ville de Montréal, en plus des relations qu'elles entretiennent avec d'autres villes du monde, « les grandes villes sont appelées à jouer un rôle prépondérant sur tous les plans à l'intérieur de leur État respectif » (Ville de Montréal, 2003 : 6).

Ainsi, le mémoire de la ville de Montréal a explicitement fait valoir le caractère spécifique de la métropole et de son rôle prédominant à l'échelle du Québec. En rappelant la place centrale que Montréal occupe au Québec tant sur le plan

économique, que géographique, démographique, social et culturel, le mémoire argue que la nouvelle ville fusionnée a le mérite :

[...] de faire correspondre enfin le poids politique de Montréal à son poids démographique et économique. Maintenant, la Nouvelle Ville dispose de la légitimité et de l'unité nécessaire pour négocier avec les gouvernements supérieurs – ce qui ne peut qu'être bénéfique pour les négociations, comme en témoigne la réussite constituée par le Contrat de Ville conclu avec le gouvernement du Québec en 2003 (Ville de Montréal, 2003 : 11).

En plus de percevoir la consolidation démographique comme un facteur contribuant au renforcement de la position politique de Montréal dans ses rapports avec le gouvernement, le mémoire de la ville de Montréal explique comment les regroupements municipaux à l'échelle de la RMR de Montréal ont contribué à renforcer la cohésion et le leadership métropolitain. Toujours selon la ville :

[...] le regroupement des municipalités de l'île de Montréal, des villes de Laval et de Longueuil, ainsi que celles de la Rive-Sud et de la Rive-Nord au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) favorisera la cohésion et permettra l'expression d'un nouveau leadership (Ville de Montréal, 2003 : 11).

La ville de Gatineau estimait, elle aussi, que depuis les regroupements, elle était en meilleure position sur la scène nationale et internationale. Selon elle :

La ville unifiée permet de se doter d'une vision unique et de tenir un discours cohérent nécessaire pour faire concurrence à l'échelle nationale et internationale. La ville unifiée sera en meilleure position pour négocier dans de nombreux dossiers avec la ville d'Ottawa et avec le gouvernement provincial » (Ville de Gatineau, 2003 : 7).

Selon notre analyse, ce type d'argument montre bien que, pour les grandes villes, les regroupements municipaux ont contribué à leur consolidation et qu'elles peuvent maintenant occuper un rôle fondamental à l'échelle nationale et internationale. Il semble donc que les villes prennent progressivement conscience de leur renforcement politique et proposent par conséquent une nouvelle conception de leur rôle. Les relations avec le gouvernement fédéral semblent être l'un des aspects potentiels de ce nouveau rôle.

Le fédéral

La volonté de certaines grandes villes d'être reconnues, à part entière, comme un palier de gouvernement semble très clairement se manifester dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral. En fait, pour le gouvernement fédéral, les villes sont de plus en plus considérées comme un enjeu national. Cette nouvelle sensibilité du fédéral à l'égard des questions urbaines s'explique par différents facteurs. D'abord, le Canada est un pays fortement urbanisé. Plus de 80 % de la population canadienne est urbaine et plus du deux tiers vit dans des régions métropolitaines de plus de 100 000 habitants. En outre, on semble reconnaître de plus en plus la « dimension urbaine de toute une série de préoccupations politiques fédérales qui incluent la compétitivité et l'innovation économique, la pauvreté, l'inclusion sociale et la qualité de l'environnement » (Horizons, s.d. : 4).

Les maires des grandes villes québécoises, prenant avantage de cet intérêt du fédéral à l'égard des questions urbaines, affichent désormais ouvertement leur volonté de discuter directement avec le fédéral. À la suite de l'élection de Paul Martin à la tête des libéraux fédéraux, le maire Ducharme de Gatineau déclarait : « Nous sommes impatients de prendre ce nouveau tournant au chapitre des relations intergouvernementales, lequel mènera à la reconnaissance du rôle des collectivités dans la prospérité nationale et la qualité de vie de notre pays » (FCM, 2003). En ce qui a trait aux questions des relations fédérales-municipales, Monsieur Ducharme estimait que « rien dans la Constitution empêche les élus municipaux de parler directement aux représentants du gouvernement fédéral pour leur faire part de leurs préoccupations ». Il ajoutait un peu plus loin : « la démarche vise un nouveau partenariat entre les trois ordres de gouvernement » (Ducharme, 2003 : A16).

Cette volonté de discuter directement avec les gouvernements supérieurs s'appuie, selon nous, sur la consolidation de leur position politique engendrée par les

récents regroupements municipaux. À cet égard, la ville de Gatineau affirmait : « Les discussions avec les gouvernements fédéral et provincial sur certains dossiers exigent que Gatineau puisse exercer le plus grand poids politique possible au nom de la population de l'Outaouais » (Ville de Gatineau, 2003 : 9). Un peu plus loin, elle soulignait :

Il nous semble évident, dans ce contexte, que le gouvernement du Québec, dans sa volonté de collaborer avec le gouvernement fédéral dans le respect de ses prérogatives constitutionnelles devrait pouvoir compter sur l'appui de villes fortes et dynamiques. Nous croyons aussi que des villes de plus grande taille pourront mieux négocier, planifier et gérer en particulier les programmes d'infrastructures disponibles (Ville de Gatineau, 2003 : 12).

Bien qu'elles soient actives dans le dossier des relations fédérales-municipales et qu'elles organisent progressivement leur discours d'affirmation, les villes demeurent néanmoins conscientes que le gouvernement provincial détient la responsabilité de l'organisation municipale au Canada.

5.3.6 La reconnaissance du gouvernement comme décideur de l'organisation municipale

À la lecture et à l'analyse du contenu des mémoires, il appert que les villes reconnaissent que le gouvernement provincial détient le pouvoir total et exclusif à l'égard des municipalités. Dans les mémoires étudiés, les villes reconnaissent explicitement le pouvoir gouvernemental en matière d'organisation municipale (Ville de Saguenay, 2003; Ville de Montréal, 2003; Ville de Lévis, 2003; Ville de Québec, 2003). Le mémoire de la ville de Québec est d'une grande clarté : « C'est à vous et à vous seuls qu'il incombe d'assurer le bien commun de l'ensemble des Québécoises et Québécois. C'est à vous, membres de l'Assemblée nationale, qu'il appartient constitutionnellement de décider des structures municipales » (Ville de Québec, 2003 : 5).

5.3.7 Nouvelles villes, mêmes revendications ?

En plus de défendre leur intégrité territoriale et de promouvoir une nouvelle conception de leur rôle, les grandes villes ont profité de l'occasion qui leur était offerte pour présenter quelques-unes de leurs revendications. Dans la perspective des orientations de ce chapitre, la question est de savoir si les revendications des grandes villes prennent de nouvelles formes.

Outre les revendications relatives à la diminution des mesures de contrôle et à l'accélération du processus de décentralisation, les villes ont formulé quelques requêtes spécifiques. Le CSGV et la ville de Sherbrooke ont, par exemple, réclamé l'étalement de l'harmonisation de la fiscalité des anciennes villes sur une plus longue période, la fixation à 5 % de la hausse de la charge fiscale liée à l'effet d'un regroupement municipal, le report de trois ans des mesures gouvernementales touchant la police qui affectent négativement les budgets de 2004 et finalement le transfert aux villes, dès 2004, d'une aide financière pour le transport en commun (CSGV, 2003; Ville de Sherbrooke, 2003).

Toutefois, la principale revendication des villes concerne la fiscalité municipale. Les grandes villes ont profité du dépôt des mémoires en commission parlementaire pour réclamer du gouvernement une révision en profondeur de la fiscalité municipale afin qu'elles puissent bénéficier d'une diversification de leurs sources de revenus. Selon elles, l'impôt foncier ne parvient plus à répondre aux responsabilités croissantes des municipalités, car il ne leur permet pas de bénéficier de la croissance économique (Ville de Montréal, 2003; Conference Board du Canada et UMQ, 2003). Par conséquent, les grandes villes ont réclamé, presque à l'unisson¹¹⁴, un accès à de nouvelles sources de revenus autonomes. Par cette requête, les villes aspirent à mettre la main sur des revenus de croissance. Certaines d'entre

¹¹⁴ Les mémoires des villes de Montréal, de Lévis, de Gatineau, de Sherbrooke de même que celui du Caucus des six grandes villes réclament de nouvelles sources de revenus.

elles proposent, par exemple, le transfert aux municipalités d'une portion de la taxe de vente du Québec (TVQ). Selon la ville de Montréal, « ces revenus de croissance permanents permettront à Montréal d'assumer des responsabilités qui dépassent largement le cadre normal d'une administration municipale » (Ville de Montréal, 2003 : 7).

Ces revendications touchant la fiscalité municipale ne sont pas indépendantes du contexte dans lequel elles ont été formulées. Nous pouvons, en toute vraisemblance, proposer l'hypothèse selon laquelle les villes préparent les négociations qui auront lieu au sujet de la révision de la fiscalité locale. Lors de son élection, le nouveau gouvernement libéral s'est engagé à revoir la fiscalité municipale dans une perspective de diversification des revenus (Fournier, 2003a). Mais au-delà du caractère stratégique des requêtes formulées, il faut souligner que la revendication de nouvelles sources de revenus est une position traditionnelle des grandes villes. Dès 1993, les villes-centres revendiquaient une diversification de leurs sources de revenus afin de pallier les lacunes de l'impôt foncier (Collectif des maires, 1993; Six grandes villes-centre, 1998). Le mémoire du CSGV s'inscrit directement dans la continuité des requêtes traditionnelles des villes-centres. En introduction de son mémoire, le caucus rappelle d'ailleurs la longue bataille des villes-centres pour faire reconnaître par le gouvernement leurs difficultés politiques et fiscales (CSGV, 2003).

Lorsque l'on fait le bilan des revendications formulées par les grandes villes, on constate avec évidence qu'elles ne s'éloignent guère des demandes « traditionnelles » des municipalités. La question de la fiscalité municipale demeure encore l'un des enjeux majeurs des relations provinciales-municipales.

5.4 Les relations entre le gouvernement et les grandes villes : changement ou continuité?

À la lumière de l'analyse des mémoires déposés par les grandes villes à la commission parlementaire sur le projet de loi 9, doit-on conclure à un bouleversement en profondeur de l'ordre municipal? Au contact de l'argumentaire développé dans ces mémoires, observe-t-on une réelle consolidation de la position politique des grandes villes québécoises dans leurs relations avec le gouvernement? Il est manifestement prématuré de conclure actuellement à une véritable reconfiguration des rapports de force entre le gouvernement et les grandes villes sur la seule analyse des dynamiques observées lors de la tenue de la commission parlementaire. D'abord, il faut rappeler que le contexte politique qui prévalait lors de cette commission était peu favorable aux grandes villes dans la mesure où le projet de loi 9 remettait littéralement en question l'intégrité politique et territoriale des grandes villes. Ces dernières se sont retrouvées en situation de précarité. Cette fragilité se reflète d'ailleurs dans l'attitude défensive des grandes villes.

Au-delà de la situation de précarité des grandes villes dans le cadre de la commission parlementaire, nous avons observé l'expression d'une réelle volonté des villes de promouvoir et de défendre une nouvelle conception de leur rôle. Prenant appui sur le renforcement de leur position politique engendré par les regroupements municipaux, les villes ont réclamé l'assouplissement des contrôles gouvernementaux à leur égard et ont exprimé une réelle ouverture à l'égard de la décentralisation. De plus, les grandes villes semblent de plus en plus prendre conscience du rôle qu'elles doivent jouer, tant à l'échelle nationale qu'internationale. La mise sur pied du CSGV témoigne d'ailleurs d'une certaine consolidation de leur position politique interne. La volonté clairement exprimée des grandes villes de transiger directement avec le gouvernement fédéral constitue probablement un indice d'affirmation de leur part.

Cependant, cette volonté d'affirmation des nouvelles grandes villes demeure relative. D'une part, les grandes villes reconnaissent explicitement le pouvoir total et exclusif du gouvernement provincial de définir l'organisation politique et administrative des municipalités. D'autre part, malgré une volonté d'accroître leurs responsabilités par la décentralisation, les revendications des villes ne sont pas tellement différentes des demandes traditionnelles des municipalités.

Il faut dire toutefois que les relations provinciales-municipales sont en plein processus de reconfiguration et que la réalisation des changements en cette matière risque de prendre du temps. D'ailleurs, tout porte à croire que le démembrement de quelques-unes des anciennes municipalités de Montréal, de Longueuil et de Québec ne modifiera pas les rapports qu'entretiennent les grandes villes avec le gouvernement québécois. À la lumière de ce qui précède, nous pouvons faire l'hypothèse selon laquelle les grandes villes, au terme de leur processus d'édification, tenteront de prendre avantage de la relative consolidation politique dont elles bénéficient. Vraisemblablement, elles s'efforceront de s'organiser afin d'obtenir une meilleure reconnaissance de leur rôle et de leur statut, mais surtout afin de mettre la main sur de nouvelles sources de revenus autonomes. À l'avenir, le CSGV et l'UMQ pourront se révéler des acteurs importants dans les relations avec le gouvernement.

CONCLUSION GÉNÉRALE : UN NOUVEAU RÔLE POLITIQUE POUR LES NOUVELLES GRANDES VILLES DU QUÉBEC?

À l'issue de la réorganisation municipale au Québec, nous avons assisté à d'importants bouleversements symbolisés notamment par la création de huit nouvelles grandes villes. Depuis les regroupements municipaux, certains observateurs ont été tentés de voir dans ce phénomène l'émergence et la structuration progressive d'un palier de gouvernement de plus en plus imposant. Quelques-uns d'entre eux sont allés catégoriquement jusqu'à évoquer la « municipalisation des provinces et la « provincialisation des municipalités » au Canada (Robitaille, 2003). Au-delà de l'évidente exagération de ces propos, il n'en demeure pas moins que la récente réforme municipale a provoqué d'importantes transformations au sein des nouvelles villes et dans les relations provinciales-municipales. Afin d'alimenter notre compréhension de la réorganisation municipale et de ses transformations politiques et institutionnelles, nous avons eu recours aux questions et hypothèses d'une notion de plus en plus populaire au sein de la littérature en études urbaines : la gouvernance urbaine.

Au cours des dernières années, la notion de gouvernance urbaine a été abondamment traitée dans la littérature consacrée à la politique urbaine. Notion à multiples définitions, la gouvernance urbaine exprime, dans sa dimension verticale, des transformations dans les relations entre le niveau national et infranational. Selon certains auteurs, la gouvernance urbaine rend compte de la montée des villes comme actrices politiques de premier plan et de leur renforcement par rapport aux gouvernements supérieurs. L'idée de l'émergence des villes comme nouvelles acteurs collectifs (Bagnasco et Le Galès, 1997), porte à croire que les villes sont, progressivement, en voie d'acquiescer davantage de poids politique, d'autonomie et de moyens, ce qui leur permettrait de s'imposer face à l'État central comme des actrices

politiques légitimes et incontournables (Bagnasco et Le Galès, 1997; Banner, 1999; Le Galès, 1995).

Cette dimension de la gouvernance urbaine permet de s'interroger sur l'hypothèse de l'autonomisation progressive des grandes villes, du renforcement de leur capacité politique de même que sur leur possible émergence en tant qu'actrices politiques, tant sur la scène nationale qu'internationale. Ces interrogations s'avèrent particulièrement utiles dans le contexte des regroupements municipaux qui ont engendré d'importants bouleversements sur le plan de l'organisation politique des nouvelles grandes villes québécoises.

S'inspirant de quelques-unes des questions issues de la notion de gouvernance urbaine, notre recherche a tenté, le plus rigoureusement possible, de vérifier l'hypothèse générale du renforcement politique et de l'autonomisation progressive des grandes villes québécoises. Cette hypothèse se traduirait, d'une part, par la consolidation de leur organisation politique et, d'autre part, par leur émancipation croissante en tant qu'actrices, notamment dans le cadre de leurs relations avec le gouvernement provincial.

Nous avons donc entrepris de vérifier dans quelle mesure la réorganisation municipale avait contribué à jeter les bases d'un renforcement politique et d'une autonomisation des grandes villes, et si ces dernières affichent désormais, dans leurs relations avec le gouvernement, une volonté plus grande d'affirmation et de reconnaissance. Essentiellement fondé sur une analyse documentaire, notre mémoire a tenté d'analyser différentes dimensions du renforcement politique des grandes villes.

Comme première composante de la « capacité politique » des grandes villes, nous avons examiné la question de l'autonomie des gouvernements locaux. L'analyse

de l'autonomie municipale dans une perspective évolutive nous a permis, dans un premier temps, d'aborder la réorganisation sous l'angle de la décentralisation. Dans un deuxième temps, nous nous sommes consacré à étudier l'autonomie sous l'angle du degré de liberté ou de la marge de manœuvre dont disposent les grandes villes pour prendre des décisions relatives à la nature et au niveau de services offerts, à la façon de fournir les services et de les financer (Page et Goldsmith, 1987 : 4).

À l'issue de notre analyse, nous arrivons à la conclusion que la réorganisation n'a pas engagé de véritable processus de décentralisation. En effet, la réforme n'a pas attribué aux villes de nouvelles responsabilités ni de nouvelles sources autonomes de revenus. Si la décentralisation permet aux collectivités locales de bénéficier d'une autonomie supplémentaire (Banner, 1999), l'absence de décentralisation montre que les grandes villes ne disposent pas de responsabilités additionnelles, et, par conséquent, ne bénéficient pas d'une capacité politique renforcée.

Toutefois, si la réorganisation municipale n'a pas engagé de processus de décentralisation, elle a, à tout le moins, contribué au renforcement politique et institutionnel des huit nouvelles grandes villes par la centralisation de la gouverne et le réaménagement des compétences à l'échelle locale et régionale. Notre analyse a ainsi montré que la réorganisation municipale a permis la centralisation d'importantes responsabilités aux mains des nouvelles grandes villes. Par exemple, l'abolition de la CUM et la réappropriation, par la ville de Montréal, des compétences en matière de police et de transport en commun, ont certainement contribué au renforcement politique de la métropole. La création des villes-MRC dans les agglomérations de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Saguenay et de Gatineau est également un exemple significatif de la consolidation politique des nouvelles villes, tout particulièrement au sein de leur agglomération. Les nouvelles villes disposent désormais d'une cohérence institutionnelle au sein de leur agglomération, ce qui leur confère une plus grande emprise sur les enjeux régionaux. La réduction de la fragmentation municipale, par

l'intégration de nombreuses ententes et régies intermunicipales, contribue aussi au renforcement politique des grandes villes. En d'autres mots, la centralisation de la gouverne, par le réaménagement des compétences, et l'élimination de la fragmentation municipale, ont contribué à donner aux nouvelles villes une plus grande capacité de structurer les enjeux régionaux. Cette consolidation de la « capacité politique interne » des nouvelles villes est d'ailleurs significative dans le contexte d'une analyse de la gouvernance urbaine et du renforcement politique des villes. L'annonce des défusions nous invite cependant à la prudence. En effet, les récentes défusions survenues surtout à Montréal et à Longueuil, contribuent certainement à fragiliser le pouvoir politique de ces villes. Il est toutefois difficile d'évaluer concrètement l'incidence de ces défusions sur l'avenir politique de ces deux villes compte tenu du fait qu'elles sont survenues depuis peu et que les municipalités ne seront reconstituées officiellement qu'en 2006.

Sur le plan de l'autonomie, au contraire de la gouvernance urbaine qui postule l'effacement progressif de la dimension hiérarchique traditionnelle de la relation entre le centre et les collectivités locales (Banner, 1999 : 70), l'analyse de la législation municipale récente et des contrats de ville de Montréal et de Québec a plutôt permis de constater que le gouvernement continue d'exercer un encadrement rigoureux de la gestion municipale. La mise en place des vérificateurs généraux dans les villes de plus de 100 000 habitants et l'imposition d'indicateurs de performance et de règles serrées en matière d'adjudication des contrats constituent autant d'illustrations du contrôle gouvernemental à l'égard des villes.

Cet encadrement gouvernemental s'est clairement manifesté lors de la signature des contrats de ville de Montréal et de Québec. Malgré un discours gouvernemental axé sur la décentralisation, la « modernisation » des relations provinciales-municipales, l'autonomie et le partenariat, on observe, sans équivoque, que les villes de Montréal et de Québec, bien qu'elles bénéficient d'une autonomie dans la gestion

des fonds et de la programmation, demeurent néanmoins soumises à un encadrement serré et jouissent donc d'une autonomie limitée. Seul le gouvernement établit les objectifs et les grands paramètres des programmes et des fonds alloués. La ville doit, quant à elle, se conformer à une reddition de comptes annuelle sur la gestion des fonds, les activités réalisées, les résultats obtenus, l'atteinte des objectifs et les indicateurs de performance.

De notre analyse de l'autonomie municipale, il ressort que les nouvelles grandes villes ne bénéficient pas véritablement d'une plus large autonomie. Par conséquent, elles ne semblent pas être résolument engagées sur la voie d'une autonomisation progressive comme le suggèrent quelques-unes des hypothèses issues de la gouvernance urbaine. Pour certains auteurs de la gouvernance urbaine, les rapports entre les villes et l'État seraient de plus en plus négociés et s'éloigneraient du modèle hiérarchique centre-périphérie (Le Galès et Harding, 1996 : 180). Au Québec, malgré la réorganisation municipale, les rapports entre le gouvernement et les villes, à tout le moins dans leur forme institutionnelle, sont toujours à l'enseigne de la subordination législative. Les compétences des nouvelles villes demeurent approximativement les mêmes, les ressources financières aussi et les contrôles en matière de gestion sont encore très présents.

Au-delà des questions plus institutionnelles de décentralisation et d'autonomie, le poids et la capacité politique des nouvelles grandes villes reposent également sur des assises territoriales parmi lesquelles le rôle et la position politique des maires sont hautement significatifs. D'ailleurs, la gouvernance urbaine s'intéresse de plus en plus à la visibilité des leaders politiques urbains (Le Galès et Harding, 1996; Stone, 1995; Judd, 2000; Hoffmann-Martinot, 2002). L'analyse des ressources dont dispose le maire apporte un éclairage intéressant sur la capacité politique des villes. Dans le contexte de la réorganisation municipale, l'analyse de l'évolution de la position des « grands maires » au sein de l'échafaudage institutionnel des nouvelles villes et des

transformations liées à la légitimité politique et démocratique et aux structures de représentation, contribue à mettre en lumière certains aspects fondamentaux du renforcement politique des nouvelles grandes villes.

Notre mémoire a démontré que les regroupements municipaux avaient contribué de manière significative à consolider le rôle et la position politique des maires qui constituaient déjà les figures centrales du système municipal québécois. L'exemple des maires de Montréal et de Québec est particulièrement marquant. En effet, le cumul des responsabilités de maire et de président de la communauté métropolitaine permet aux maires d'occuper une position centrale au sein de leur agglomération. Il faudra voir si, dans le cas Montréalais, le maire pourra conserver cette position politique malgré l'annonce récente des défusions dans 15 des anciennes municipalités de l'île de Montréal.

Le cumul des responsabilités de maire et de préfet au sein des autres villes-MRC a également contribué à renforcer l'emprise des maires sur les enjeux régionaux. En cours d'analyse, nous avons remarqué que le renforcement de la position politique des maires se manifestait tout spécialement en matière de développement économique. En effet, nous avons constaté que les maires de quelques-unes des grandes villes exerçaient un rôle central et prépondérant au sein des organismes de développement économique. L'examen des cas de Trois-Rivières et de Saguenay, où le maire de la ville occupe la présidence de l'organisme, témoigne très clairement du renforcement de la position institutionnelle des « grands maires ».

La généralisation des comités exécutifs à l'ensemble des grandes villes et l'apparition d'un personnel politique attaché aux cabinets des maires contribuent à centraliser des décisions autour de la fonction du maire et accordent, à ce dernier, un important contrôle sur les affaires de la ville.

Le renforcement de la position des maires dans l'échafaudage institutionnel des nouvelles grandes villes québécoises est par ailleurs accentué par l'élargissement de la légitimité politique et démocratique dont ils bénéficient au sortir de la réorganisation municipale. Cette légitimité démocratique, essentiellement fondée sur l'élargissement de la base électorale et sur la rationalisation du nombre d'élus municipaux, représente un pilier fondamental du renforcement de la capacité politique des maires. Ainsi, à la lumière de notre analyse, nous pouvons conclure que les « grands maires » occupent désormais une position centrale au sein de leur ville et de leur agglomération. La réorganisation municipale aura donc eu pour conséquence de renforcer le pouvoir des maires, et donc de consolider politiquement les nouvelles villes. Il reste à voir si les maires de Montréal et de Longueuil pourront jouer un rôle aussi prédominant dans le contexte où plusieurs anciennes municipalités seront reconstituées en 2006.

Si les maires bénéficient d'un renforcement significatif de leur rôle et de leur position, il fallait voir de quelle manière, depuis la création des grandes villes, ils utilisaient les espaces politiques à leur disposition dans le but faire reconnaître les villes comme des actrices dotées d'un poids politique plus considérable (Bagnasco et Le Galès, 1997; Le Galès, 1995). Dans le cinquième et dernier chapitre du présent mémoire, nous avons examiné les relations de pouvoir et les rapports politiques qu'entretiennent les nouvelles grandes villes avec le gouvernement provincial afin de voir dans quelle mesure elles affichent une volonté plus grande d'affirmation et de reconnaissance. Pour ce faire, nous avons analysé les mémoires déposés par les villes lors de la Commission parlementaire sur le projet de loi 9. Cette commission joue un rôle important dans la mesure où elle a été le seul théâtre politique mettant en scène, à la fois, le gouvernement et les grandes villes.

L'analyse de l'argumentaire des villes, lors de la tenue de cette commission, a notamment fait ressortir la volonté des grandes villes de promouvoir une nouvelle

conception de leur rôle et de leur statut dans le cadre des relations intergouvernementales. Bien que timide, cette volonté des villes d'acquiescer à une nouvelle reconnaissance politique s'est manifestée explicitement lorsque certaines d'entre elles ont réclamé un élargissement de leur autonomie, notamment par l'assouplissement des mesures de contrôles et de surveillance à leur égard. De plus, certaines villes se sont dites prêtes à assumer de nouvelles responsabilités en regard d'une place grande décentralisation (Ville de Lévis, 2003 : 10; Ville de Sherbrooke, 2003; Ville de Saguenay, 2003). De notre point de vue, ces observations illustrent le fait que les villes croient bénéficier d'une capacité politique renforcée.

D'autres arguments soutenus par les villes nous incitent à croire à la structuration progressive d'un discours d'affirmation et de promotion d'une nouvelle conception de leur rôle politique tant à l'échelle nationale qu'internationale. En effet, notre analyse a montré que certaines villes identifient clairement les regroupements comme un facteur leur permettant de jouer pleinement leur rôle à l'échelle nationale et internationale. Selon la ville de Montréal, la fusion aura eu le mérite « de faire correspondre enfin le poids politique de Montréal à son poids démographique et économique. Maintenant, la nouvelle ville dispose de la légitimité et de l'unité nécessaire pour négocier avec les gouvernements supérieurs » (Ville de Montréal, 2003 : 11). Pour la ville de Gatineau, « la ville unifiée sera en meilleure position pour négocier dans de nombreux dossiers avec la ville d'Ottawa et avec le gouvernement provincial » (Ville de Gatineau, 2003 : 7).

La volonté d'affirmation des nouvelles villes s'est également manifestée par leur désir d'entretenir des liens directs avec le gouvernement fédéral. Depuis de nombreux mois, ce dernier affiche une réelle détermination à développer de nouvelles relations avec les grandes villes canadiennes. Aux yeux du gouvernement fédéral, elles sont véritablement devenues un enjeu national. Dans ce contexte, les maires des grandes villes revendiquent, par exemple, la tenue de conférences tripartites entre les

trois ordres de gouvernement. La volonté des grandes villes de négocier directement avec le gouvernement fédéral constitue, de notre point de vue, un élément fondamental de l'émancipation politique des nouvelles grandes villes. En toute vraisemblance, l'affirmation politique des grandes villes québécoises se manifestera avec plus de vigueur sur la scène politique fédérale, surtout dans le contexte où le gouvernement Martin semble, plus que jamais, déterminé à collaborer directement avec les villes sur des dossiers majeurs¹¹⁵.

Il faut noter cependant que la volonté d'affirmation des nouvelles villes est, dans l'ensemble, restée timide. Les villes se sont principalement consacrées à la défense de leur intégrité territoriale en attaquant le projet de loi 9 ou en valorisant les résultats de la réforme et les réalisations de leur administration. Nous avons également observé que les villes ont reconnu, sans contestation, la responsabilité exclusive du gouvernement provincial en matière d'organisation municipale.

Si la commission parlementaire a été l'occasion, pour les villes, de faire valoir une nouvelle conception de leur rôle, elle leur a aussi permis de présenter une série de revendications. L'analyse de ces requêtes montre que celles-ci s'inscrivent directement dans la continuité des revendications traditionnelles des villes (Collectif des maires, 1993; Six grandes villes-centres, 1998). Ainsi, l'exigence de nouvelles sources de revenus figure encore en tête de liste des revendications des villes, et ce, malgré la réorganisation municipale.

Si l'attitude défensive des grandes villes lors de la commission parlementaire illustre le fait que les relations provinciales-municipales sont toujours marquées du sceau de la continuité, il n'en demeure pas moins que, dans l'avenir, les grandes villes

¹¹⁵ À cet égard, il faut souligner la création, par le premier ministre Martin, du poste de ministre d'État aux Infrastructures et aux Collectivités. Depuis le 20 juillet 2004, date de l'annonce de la composition du nouveau Cabinet, ce poste est occupé par l'honorable John Ferguson Godfrey.

risquent de tirer avantage de leur relative consolidation politique. Dans l'élaboration de l'agenda politique relatif aux problématiques urbaines et métropolitaines, le gouvernement sera peut-être forcé de négocier plus formellement avec les grandes villes. Le Caucus des six grandes villes au sein de l'UMQ pourra, par exemple, se révéler un acteur important dans les relations avec le gouvernement.

Au moment d'apposer le point final à notre mémoire, il faut rappeler encore une fois que des référendums sur les défusions ont eu lieu dans quelques-unes des villes qui font l'objet de notre étude. Au terme du processus de démembrement, les villes de Montréal, de Longueuil et de Québec ont vu certaines anciennes villes choisir la défusion. De toute évidence, ce sont les villes de Montréal et de Longueuil qui ont été le plus sérieusement touchées. Si les défusions ne risquent pas de modifier de manière significative la dynamique des relations entre le gouvernement québécois et les villes, elles risquent cependant de bouleverser les dynamiques internes des agglomérations. Par exemple, il faudra voir si l'implantation d'un conseil d'agglomération dans les villes de Longueuil et de Montréal fragilisera la capacité politique des maires des villes-centres et s'il favorisera la confrontation sur des enjeux touchant le développement de l'agglomération. Si les regroupements municipaux ont permis de consolider, de manière significative, la position politique des grandes villes, les défusions, surtout à Montréal et à Longueuil, risquent peut-être d'affaiblir le cœur de l'agglomération montréalaise. Dans le cas montréalais, le clivage économique et linguistique qui résulte du processus de défusions risque, à l'avenir, de fragiliser la cohésion de l'ensemble de l'agglomération (Drouilly et Gagnon, 2004). Dans cette perspective, nous souhaitons que ce mémoire puisse être à l'avenir confronté aux transformations politiques engendrées par le processus de défusions municipales.

Quoi qu'il en soit, la récente réorganisation municipale, par la multitude des questions qu'elle soulève et par la complexité des transformations qu'elle a

engendrées, continuera de retenir l'attention des chercheurs qui s'intéressent à la politique urbaine. Pour conclure, si nous avons à dresser un programme de recherche, celui-ci comporterait trois grands axes de recherche. Premièrement, nous soulignons la nécessité d'évaluer, dans le cadre d'une approche systématique d'évaluation de politiques publiques, les incidences des regroupements en regard des objectifs de la réorganisation. Deuxièmement, il serait intéressant d'examiner l'évolution des relations entre le gouvernement provincial et les grandes villes afin de saisir concrètement dans quelle mesure la réorganisation a bouleversé l'ordre municipal établi. Finalement, la simple observation de la scène politique canadienne impose aux chercheurs d'examiner attentivement la question des relations fédérales-municipales. Dans le contexte de la création des nouvelles grandes villes, de l'accroissement considérable de leurs besoins, de leur volonté croissante d'affirmation et du désir du gouvernement fédéral d'intervenir dans le champ des « affaires urbaines », il importera de s'interroger à savoir si nous faisons face à une transformation significative des rapports intergouvernementaux au Canada au point de modifier substantiellement l'équilibre politique canadien.

ANNEXES

ANNEXE 1 : Compétences des huit grandes villes au sortir de la réforme municipale de 2000

Compétences octroyées par la loi 170 ou les décrets ministériels	Montréal	Longueuil	Québec	Lévis	Gatineau	Sherbrooke	Saguenay	Trois-Rivières
Aménagement et urbanisme	Élaboration d'un plan d'urbanisme	Élaboration d'un plan d'urbanisme	Élaboration d'un plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement et plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement ¹¹⁶ et plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement et plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement et plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement et plan d'urbanisme
Développement communautaire, économique, culturel et social	Planification et soutien financier des organismes par les arrondissements	Plan de développement	Plan de développement	Plan de développement	Promotion et développement économique	Plan de développement	Plan de développement et promotion internationale	Plan de développement
Gestion des matières résiduelles	Transport et élimination	Enlèvement et transport	Transport, élimination et mise en valeur	Enlèvement, récupération, recyclage et élimination	Enlèvement, récupération, recyclage et élimination	Transport, élimination et mise en valeur	Enlèvement, récupération, recyclage et élimination ¹¹⁷	Transport, élimination et mise en valeur
Culture, loisirs et parcs	Pars locaux	Culture, loisirs et parcs	Parcs locaux, loisirs	Parcs locaux, loisirs	Parcs locaux, loisirs	Parcs locaux, loisirs	Parcs locaux, loisirs	Parcs locaux, loisirs
Logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social	Fonds de développement du logement social
Réseau artériel (voirie locale)	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local	Réseau routier local
Assainissement de l'atmosphère			■					
Assainissement des eaux	■	■	■	■	■	■	■	■

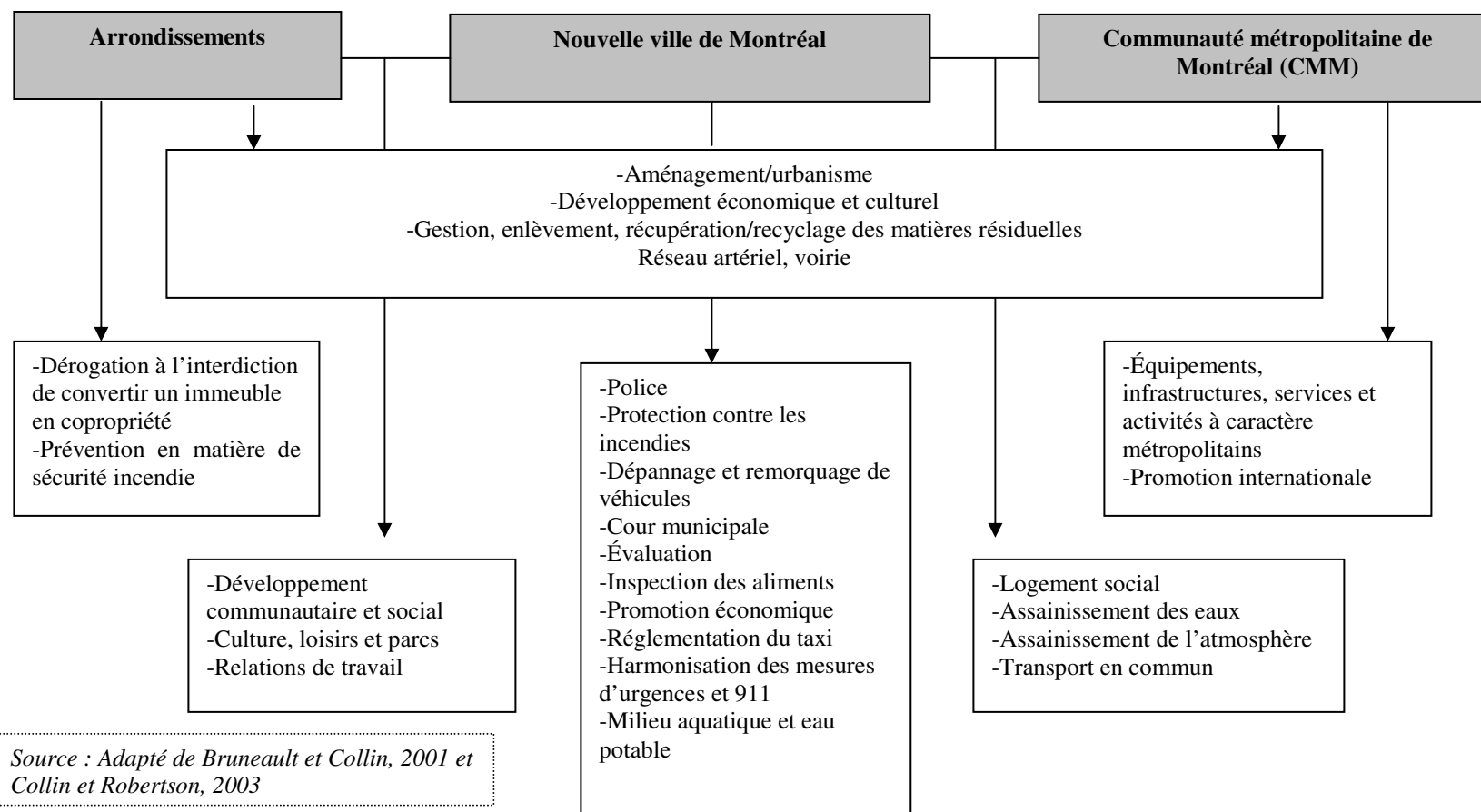
¹¹⁶ La responsabilité en matière d'aménagement est partagée avec la Commission conjointe d'aménagement de l'Outaouais (CCAO).

¹¹⁷ La gestion des matières résiduelles à Saguenay est la responsabilité de la *Commission conjointe de la Ville de Saguenay*.

(Suite du tableau précédent)

Compétences octroyées par la loi 170 ou les décrets ministériels	Montréal	Longueuil	Québec	Lévis	Gatineau	Sherbrooke	Saguenay	Trois-Rivières
Alimentation eau potable	■	■	■	■	■	■	■	■
Police	■	■	■	■	■	■	■	■
Sécurité incendie	■	■	■	■	■	■	■	■
Dépannage et remorquage des véhicules	■							
Promotion et accueil touristique			Promotion et accueil	Promotion et accueil	Promotion et accueil	Promotion	Promotion et accueil	Promotion
Cour municipale	■	■	■	■	■	■	■	■
Électricité						■	■	
Évaluation	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception	Confection du rôle, imposition des taxes et perception
Transport en commun	Financement, exploitation et gestion du réseau	■	■	■	■	■	■	■

ANNEXE 2 : Répartition des compétences au sein de la région métropolitaine de Montréal, au 1^{er} janvier 2002



BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages et articles de périodiques

ANDREW, Caroline. 1995. « Provincial-Municipal Relations; or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordination Revisited », in *Canadian metropolitics: governing our cities*. sous la dir. de James Lightbody, p. 137-159, Toronto, Copp Clark.

BACCIGALUPO, Alain. 1990. *Système politique et administratif des municipalités québécoises : une perspective comparative*. Montréal, Agence d'Arc.

BAGNASCO, Arnaldo et Patrick LE GALÈS (dir.). 1997. *Villes en Europe*. Paris, La découverte.

BANNER, Gerhard. 1999. « Gouvernance locale et nouvelle relation entre le centre et les collectivités locales », in *Quels partenariats pour la ville ? Approches internationales*. sous la dir. de Vincent Hoffmann-Martinot. Conseil international des sciences sociales et Unesco, p. 65-85.

BANQUE MONDIALE. 1992. *Governance and Development*. Washington DC, Ed. World Bank.

BÉLANGER, Yves et al. (dir.). 1998. *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Québec, Presses de l'Université du Québec.

BELLEY, Serge. 2003. « Le renouveau de la gouvernance urbaine », *Télescope*. vol. 10, no 3, p. 2-3.

BELLEY, Serge. 2002. « Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines : quelles innovations institutionnelles ? », *Organisation et territoires*. vol 11, no 3, p. 51-57.

BORRAZ, Olivier et Patrick LE GALÈS. 2001. « Gouvernement et gouvernance des villes », in *Gouvernance et action publique en Suisse*. sous la dir. de J.-P. Leresche, p. 343-367, Paris, Pédone.

BORRAZ, Olivier. 2000. « Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition », *Pôle Sud*. no 13, p. 11-26.

BRETON, Guy. 2003. « La création des vérificateurs généraux municipaux », *Gestion*. vol.28, no 3, p. 42-47.

BRUNEAU, Pierre. 2000. « L'archipel urbain québécois: un nouveau rapport société-espace », in *Le Québec en changement, entre l'exclusion et l'espérance*, sous la dir. de P. Bruneau, p. 29-59, Sainte Foy, PUQ.

BRUNEAU, Pierre. 1989. *Les villes moyennes au Québec. Leur place dans le système socio-spatial*. Sillery, PUQ et Office de planification et de développement du Québec.

BRUNEAULT, Frédérick et Jean-Pierre COLLIN. 2000. *Le partage des compétences*. Montréal. Villes, Régions, Monde (VRM), http://www.vrm.ca/democratie_capsule2.asp

CASTEIGTS, Michel. 2003. « La gouvernance urbaine : entre science et idéologie », communication présentée dans le cadre des *Rencontres internationales démocratie et management local* (Québec, 20-23 mai), ÉNAP, http://www.univ-pau.fr/%7Eville-m/pdf/Communications/052_Casteigts.pdf

CHIASSEON, Guy. 2002. « Les fusions municipales: Quel avenir pour les régions québécoises ? » in *Quel avenir pour les régions?* sous la dir. de Louis Favreau, Martin Robitaille et Daniel Tremblay. Gatineau, Chaire de recherche en développement des collectivités, Université du Québec en Outaouais, p. 129 à 142.

CLARK, Terry N. (ed.). 1968. *Community Structure and Decision-making: Comparative Analyses*. San Francisco, Chandler Publishing Company.

COLLIN, Jean-Pierre, Jacques LÉVEILLÉE et Jasmin SAVARD. 2004. « Perception des impacts des fusions municipales dans les agglomérations urbaines au Québec : Résultats d'un sondage », Communication présentée dans le cadre du colloque international *Les recompositions territoriales locales en France et au Québec* (Bordeaux, 4-5 mai 2004). http://www.vrm.ca/documents/COLLIN_LEVEILLEE_SAVARD_ColloqueTerritoires.pdf

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON. 2003. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », in *L'annuaire du Québec 2004*, sous la dir. de Michel Venne, p. 814-823, Montréal, Éditions Fides.

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON (à paraître). *The Borough System of Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Fragmented Metropolis*.

COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE (avec la collaboration de Mathieu Rivard et Mélanie Robertson). 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) et Villes, Régions, Monde (VRM).

COLLIN, Jean-Pierre. 2002. « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? », *Organisation et territoires*. vol 11, no 3, p. 5-13.

COLLIN, Jean-Pierre et al. 1999. *La politique de renforcement des agglomérations au Québec. Bilan et réflexion sur une stratégie d'intervention*. Rapport de recherche soumis au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

COMMAILLE, Jacques et Bruno JOBERT. 1998. *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris, LGDJ.

COUSINEAU, Léa. 1998. « La CUM : des origines à aujourd'hui » in *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, sous la dir. de Yves Bélanger et al., p. 30-33, Sainte-Foy, PUQ.

DAGENAIS, Michèle. 2000. *Des pouvoirs et des hommes: l'administration municipale de Montréal, 1900-1950*. Montréal, McGill University Press.

DAHL, Robert. 1961. *Who governs? Democracy and power in an american city*. New Haven, Yale University Press.

DELORME, Pierre. 1992. « Le pouvoir technocratique municipal », dans *Montréal : tableaux d'un espace en transformation*, sous la dir. de Frank W. Remiggi, Montréal, ACFAS, Les cahiers scientifiques, p. 391-402.

DE SENARCLENS, Pierre. 1998. « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *Revue internationale des sciences sociales*. no 155, mars, p. 95-108.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. 1991. *Recherche qualitative*. Montréal, McGraw-Hill.

DES ROSIERS, François. 2000. « Gestion locale, problématique métropolitaine et regroupements municipaux : Solution optimale ou dogme d'État? Communication présentée dans le cadre du colloque *Les regroupements municipaux : un mode de gestion et une stratégie de développement?*, Groupe de recherche et d'enseignement en développement local et finances publiques (GRED), Université de Sherbrooke.

DONZELOT, Jacques. 1994. *L'État animateur : Essai sur la politique de la ville*. Paris, Éditions Esprit, Seuil.

DURAN, Patrice. 2001. « Action publique, action politique », in *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, sous la dir. de J.-P. Leresche, p.369-389, Paris, Pédone.

FAURE, Alain. 2003. « Montréal, l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain », *Canadian Journal of Urban Research*. vol. 12, no 1, p.35-57.

FAURE, Alain. 2002. « Montréal 007 », Texte présenté lors du colloque *Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille? L'impact de la loi 170 dans l'organisation politique au Québec* (Montréal, 23 mai 2003).
<http://www.vrm.ca/documents/AlainFaure.pdf>

GAUDREAU, Marcel, et Jacques LÉVEILLÉE. 1996. *Le processus de décentralisation au Québec: état de la situation*. Montréal, INRS-Urbanisation.

GAUTHIER, Benoît (dir.). 2003. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

GAUTHIER, Benoît (dir.). 1992. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

GAUTHIER, Benoît (dir.). 1990. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

GOLDSMITH, Mike. 1995. « Autonomy and City Limits », in *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 228-251. London, Sage Publications.

GRAVEL, Robert. 1999. *Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions*. 2^e éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

GRAWITZ, Madeleine. 2000. *Méthodes des sciences sociales*. 11^e ed., Paris, Dalloz.

HAMEL, Pierre-J. 2002. « Le « Pacte fiscal » Québec-Municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisation et territoires*. vol 11, no 3, p. 31-38.

HARDING, Alan et Patrick LE GALÈS. 1997. « Globalization, Urban Change and Urban Policies in Britain and France », in *The Limits of Globalization. Cases and Arguments*, sous la dir. de A. Scott, p.181-201, London, Routledge.

HOFFMANN-MARTINOT, Vincent. 2002. *Vers une convergence des modèles de gouvernement local en Europe*. Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

HULBERT, François. 1989. *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La comédie urbaine de Québec*. Montréal, Éditions du Méridien.

JOBERT, Bruno (dir.). 1994. *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris, l'Harmattan.

JOUBE, Bernard. 2003. *La gouvernance urbaine en questions*. Paris, Elsevier.

JOUBE, Bernard et Christian LEFÈVRE (dir.). 1999a. *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*. Coll. « Villes », Paris, Anthropos.

JOUBE, Bernard et Christian LEFÈVRE. 1999b. « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe? Permanence ou recomposition des formes d'action publique », *Revue française de science politique*. vol. 49, no 6, p. 835-853.

JUDD, Dennis. 2000. « Strong Leadership », *Urban Studies*. vol. 37, no. 5-6, p. 951-961.

JUDGE, David, Gerry STOKER et Harold WOLMAN (dir.). 1995. *Theories of Urban Politics*. London, Sage Publications.

KLEIN, Juan-Luis, Jean-Marc FONTAN et Diane-Gabrielle TREMBLAY. 1999. « Question métropolitaine et gouvernance locale : enjeux et pistes d'intervention à partir du cas montréalais », in *Entre la métropolisation et le village global. Les scènes territoriales de la reconversion*, sous la dir. de Juan-Luis Klein, Jean-Marc Fontan et Diane-Gabrielle Tremblay, p. 9-26, Sainte-Foy, PUQ.

KOOIMAN, Jan. (dir.). 1993. *Modern Governance. New government society interactions*. London, Sages.

LAFRENIÈRE, Germain. 1997. *L'autonomie de la ville de Montréal de 1965 à 1995*. Mémoire de maîtrise, Montréal, Département de science politique, Université du Québec à Montréal.

LAGROYE, Jacques. 1993. *Sociologie politique*. 2^e Édition, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz.

LASCOUMES, Pierre. 1996. « Rendre gouvernable : De la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action

publique », in *La gouvernabilité*, sous la dir. de Jacques Chevallier et al., p. 325-338, Coll. « C.U.R.A.P.P », Paris, P.U.F.

LE BART, Christian. 2003. *Les maires. Sociologie d'un rôle*. Presses universitaires du Septentrion, Rennes.

L'ÉCUYER, René. 1988. « L'analyse de contenu : notions et étapes », dans *Les méthodes de la recherche qualitative*, p. 49-65, sous la dir de Jean-Pierre Deslauriers. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

LEFÈVRE, Christian. 1998. « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et Management public*. vol. 16, no 2, , p. 35-60.

LE GALÈS, Patrick. 1996. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine : vers des villes acteurs en Europe », CNRS, <http://www.cnrs.fr/Cnrspresse/n24a6.html>

LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*. vol. 45, no 1, p. 57-95.

LE GALÈS, Patrick et Vincent HARDING. 1996. « Villes et États » dans *La recomposition de l'État en Europe*, sous la dir. de Vincent Wright et Sabino Casasse., p.160-188, Paris, La découverte.

LEMIEUX, Vincent. 2003. « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance ». Centre canadien de gestion.

<http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/publications/html/modern%5Fgov/modern%5Fgov%5F7%5Ff.html>

LEMIEUX, Vincent. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy, Éditions IQRC.

LÉONARD, Jean-François et Jacques LÉVEILLÉE. 2003a. « Les arrondissements de Montréal : une scène politique en émergence », Communication présentée dans le cadre du séminaire *Gestion locale et démocratie participative. Les arrondissements dans les grandes villes du Québec* (Montréal, 23 mai 2003).

http://www.vrm.ca/documents/Leonard_Leveillee2.pdf

LÉONARD, Jean-François et Jacques LÉVEILLÉE. 2003b. « Les arrondissements de Montréal: des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse », Communication présentée dans le cadre du séminaire *Gestion locale et démocratie participative. Les arrondissements dans les grandes villes du Québec* (Montréal, 23 mai 2003).

http://www.vrm.ca/documents/Leonard_Leveillee3.pdf

- LORRAIN, Dominique. 2000. « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », *Pôle Sud. Revue de science politique de l'Europe méridionale*. no 13, p. 27-40.
- LORRAIN, Dominique. 1989. « La montée en puissance des villes », *Économie et humanisme*. no 305, p. 6-20.
- LUSTIGER-THALER, Henri. 1993. « Les limites de la démocratie, les frontières de l'autonomie », *Recherches sociographiques*. XXXIV, 3, p. 469-485.
- MACE, Gordon. 1988. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- MARCOU, Gérard. 1996. « Gouverner les villes par le droit ? », in *La Gouvernabilité*. sous la dir. de Jacques Chevalier, p. 174-205, Paris, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), Presses universitaires de France.
- MÉNY, Yves. 1984. *La réforme des collectivités locales en Europe, stratégie et résultats*. Paris, Notes et études documentaires, no 4755.
- MERRIEN, François-Xavier. 2000. « Nouveau régime économique international et devenir des États providence », in *Maîtriser la mondialisation*, sous la dir. de Pierre de Senarclens, p.77-113. Paris, Presses de Sciences Po.
- MERRIEN, François-Xavier. 1998. « De la gouvernance et des États-providence contemporains », *Revue internationale de sciences sociales*. no 155, p. 61-71.
- MERRIEN, François-Xavier. 1997. *L'État-providence*. Coll. « Que sais-je? ». Paris, PUF.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (OCDE). 2004. *Examens territoriaux de l'OCDE*. Montréal, Canada. Paris, OCDE.
- OSMONT, Annick. 1998. « La gouvernance : concept mou, politique ferme », *Les Annales de la recherche urbaine*. no 80-81, p. 19-26.
- PAGE, Edward C. et Michael J. GOLDSMITH. (éd.). 1987. *Central and Local Government Relations*. London, Sage.

PETRELLI, Robert. 1986. *Une mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*. Montréal, Département d'études urbaines, UQAM.

POLSBY, Nelson. W. 1963. *Community Power and Political Theory*. New Haven, Yale University Press.

PRÉVOST, Pierre. 1999. *La gestion municipale au Québec*. Montréal, Gaëtan Morin Éditeur.

PROULX, Marc-Urbain (dir.). 1999. « Volontariat institutionnel et gouvernance du Québec à l'échelle supralocale », *Économie et Solidarité*. vol. 30, no 2, p. 60-74.

PROULX, Marc-Urbain. 2002. « Polarisation dans la géo-économie contemporaine du Québec » in *Villes moyennes et mondialisation : Renouveau de l'analyse et des stratégies*, p. 104-115, Textes préliminaires des conférences du colloque tenu à Montréal, Trames, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.

QUESNEL, Louise. 2000. « Municipal Reorganization in Quebec », *Canadian Journal of Regional Science*. vol. XXIII, no 1 (printemps), p. 115-133.

QUESNEL, Louise. 1999. « La démocratie urbaine dans les métropoles canadiennes », in *Démocraties urbaines*, sous la dir. de Oscar W. Gabriel et Vincent Hoffmann-Martinot, p. 291-348. Montréal, l'Harmattan.

ROY, Simon. 2003. « L'étude de cas », dans *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, p. 159-184, sous la dir de Benoît Gauthier. Sillery, Presses de l'Université du Québec.

RHODES, R.A.W. 1996. « The New Governance : Governing without Government », *Political Studies*. 44, 4, p. 652-667.

ROBERTSON, Mélanie. 2003. *Synthèse des débats dans le cadre du séminaire Gestion locale et démocratie participative. Les arrondissements dans les grandes villes du Québec* (Montréal, 23 mai 2003), Villes, Régions, Monde (VRM), http://www.vrm.ca/documents/Synthese_demo_parti.pdf

ROSANVALLON, Pierre. 1984. *La crise de l'état providence*. Paris, Le Seuil.

SAINT-JULIEN, Thérèse. 2002. « Les villes moyennes en Europe, contextes et défis », in *Villes moyennes et mondialisation : Renouveau de l'analyse et des stratégies*, p.11-19, Textes préliminaires des conférences du colloque tenu à Montréal, Trames, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.

SANSFAÇON, Jean-Robert. 1998. « L'avenir de la CUM est une ville » in *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, sous la dir. de Yves Bélanger et al., p.132-138, Sainte-Foy, PUQ.

SÉGUIN, Anne-Marie et Gérard DIVAY. 2003. « Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion », in *L'annuaire du Québec 2004*, p.824-835, sous la dir. de Michel Venne. Montréal, Éditions Fides.

SIMARD, Hubert. 1998. « La CUM : une communauté? » dans *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, p.39-57, sous la dir. de Yves Bélanger et al. Québec, PUQ.

SIMARD, Martin. 2002. « L'organisation intra-urbaine des villes moyennes au Québec » in *Villes moyennes et mondialisation : Renouveau de l'analyse et des stratégies*, p.163-169, Textes préliminaires des conférences du colloque tenu à Montréal, Trames, Institut d'urbanisme, Université de Montréal.

SMART Allan. 1994. « De la théorie de l'État et de l'évolution des métropoles canadiennes : récents développements et incidences mutuelles », in *La Métropole canadienne en mutation: questions de politique urbaine*, sous la dir. de Frances Frisken, p. 613-634. Toronto, Institut urbain du Canada.

SORBETS, Claude et Albert MABILEAU (dir.). 1989. *Gouverner les villes moyennes*. Paris, Pedone.

SOUAMI, T. 1998. « Participer à la gouvernance? », *Les Annales de la recherche urbaine*. no 80-81, p. 163-171.

SOUICY, Céline. 2002. « Le réforme de l'organisation municipale au Québec : bilan et contexte », *Organisations et territoires*. vol. 11, no 3 (automne), p.15-21.

STOKER, Gerry. 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale des sciences sociales*, no 155 (mars), p. 19-30.

STONE, Clarence. 1995. « Political Leadership in Urban Politics », in *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 96-116. London, Sage Publications.

SWEETING, David. 2000. « Leadership in urban governance : the Mayor of London », *ESRC Cities: Competition and Cohesion Programme, Workshop on Urban Governance*, Bristol, Septembre.

TINDAL, C. Richard et Susan Nobes TINDAL, 2000. *Local government in Canada*, 5th ed., Scarborough, Nelson and Thomson Learning.

VELTZ, Pierre. 1999. « Métropoles, périphéries et économie mondiale : une économie d'archipel », in *Entre la métropolisation et le village global. Les scènes territoriales de la reconversion*, sous la dir. de Juan-Luis Klein, Jean-Marc Fontan et Diane-Gabrielle Tremblay, p. 49-60, Sainte-Foy, PUQ.

Les publications officielles et gouvernementales

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003a. *Journal des débats*. 37^e Législature, 1^{ère} session, Débats de l'Assemblée nationale, vendredi 20 juin 2003, vol. 38, n° 12, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/Debats/journal/ch/030620.htm>

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003b. *Journal des débats*. 37^e Législature, 1^{ère} session, Commission permanente de l'aménagement du territoire, Consultation générale sur le projet de loi n° 9 « Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités », Le jeudi 25 septembre 2003, vol. 38, n° 13, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cat/030925.htm>

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003c. *Journal des débats*. 37^e Législature, 1^{ère} session, Commission permanente de l'aménagement du territoire, Consultation générale sur le projet de loi n° 9 « Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités », mardi 7 octobre 2003, vol. 38 n° 17, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cat/031007.htm>

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2003d. *Journal des débats*. 37^e Législature, 1^{ère} session, Commission permanente de l'aménagement du territoire, Consultation générale sur le projet de loi n° 9 « Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités », mardi 9 septembre 2003, vol. 38 n° 8, <http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/DEBATS/journal/cat/030909.htm>

BERGERON, Pierre. 2001. *Rapport du mandataire du Gouvernement du Québec sur la réorganisation municipale au Saguenay*. Recommandations du mandataire, Québec, Gouvernement du Québec. http://www.mamsl.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanco2000/documents/saguenay/rapport_saguenay.pdf

BERNARD, Louis. 2000. *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal*. Recommandations du mandataire, Québec, Gouvernement du Québec.

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

CAUCUS DES SIX GRANDES VILLES. 2003. *Mémoire sur le projet de loi 9*. Mémoire présenté par le Caucus des six grandes villes à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 9 septembre.

COLLECTIF DES MAIRES. 1993. *Les villes-centres des régions métropolitaines du Québec. Pour la relance des grandes villes-centres et de leur région : plan d'action*. Présenté à M. Claude Ryan, Ministre des Affaires municipales, Gouvernement du Québec.

COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES. 1999. *Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*. Québec, Les Publications du Québec.

CONFERENCE BOARD DU CANADA et UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. 2003. *La situation fiscale des municipalités québécoises*. UMQ.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. 2003. *L'élection de Paul Martin à la tête du Parti libéral est une "bonne nouvelle" pour les municipalités canadiennes*. FCM, Communiqué de presse, 14 novembre.

FOURNIER, Jean-Marc. 2003a. *L'émergence d'un nouveau monde municipal : sur le chemin de la décentralisation*. Allocution prononcée par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à l'occasion des Assises annuelles de l'Union des municipalités du Québec, Gatineau, 8 mai.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/ministre/discours/006_discours.html

FOURNIER, Jean-Marc. 2003b. *Colloque des élus(es) 2003 de la CMM*. Allocution prononcée par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à l'occasion du Colloque des élus(es) 2003 de la CMM, Montréal, 9 octobre.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/ministre/discours/009_discours.html

FOURNIER, Jean-Marc. 2003c. *Infra 2003*. Allocution prononcée par le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à l'occasion de l'ouverture de INFRA 2003, Montréal, 17 novembre.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/ministre/discours/010_discours.html

FOURNIER, Jean-Marc. 2003d. *Le rôle des municipalités dans le développement économique*. Allocution du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre du Forum de l'UMQ, Montréal, 20 novembre.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/ministre/discours/011_discours.html

FOURNIER, Jean-Marc. 2004a. *Seul on va plus vite, ensemble on va plus loin*. Allocution du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à l'occasion de la conférence annuelle de l'Institut d'études canadiennes de l'Université McGill intitulée Le défi de la ville au Canada, Montréal, 13 février.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/ministre/discours/013_discours.html

FOURNIER, Jean-Marc. 2004b. *Congrès de l'Union des municipalités du Québec*. Allocution du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir à l'occasion des Assises annuelles de l'Union des municipalités du Québec, Montréal, 16 avril.

GAUTHIER, Pierre. 2001. *Rapport du mandataire gouvernemental concernant la réorganisation municipale dans la RMR de Sherbrooke*. Recommandations du mandataire, Québec, Gouvernement du Québec.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/sherbrooke/rapprt_sherbrooke.pdf

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, UMQ ET FQM. 2000. *Entente financière et fiscale*. Québec. http://www.mamsl.gouv.qc.ca/pdf_mamm/fina/entente.pdf

GOVERNEMENT DU QUÉBEC ET VILLE DE MONTRÉAL (1999). *Partenaires dans le développement de la Ville de Montréal. Entente cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal*.

GREGOIRE, Antoine. 2001. *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*. Québec, Gouvernement du Québec.

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

GROUPE DE TRAVAIL DU PREMIER MINISTRE SUR LES QUESTIONS URBAINES. 2002. *La stratégie urbaine du Canada. Un cadre d'action*. Ottawa, http://www.liberal.parl.gc.ca/urb/BluePrint_French.pdf

GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION. 1976. *L'urbanisation au Québec*. Commission Castonguay.

GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION. 1993. *Montréal une ville-région*. Rapport Pichette, Rapport final.

HORIZONS (s.d.). *Les villes canadiennes*. Recherche sur les politiques, Vol.5, No 1.

LAPOINTE, Jean-Louis. 2000. *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de Québec*. Québec, Gouvernement du Québec.

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

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. 2004b. « Adoption du projet de loi no 23. Une réponse aux demandes des municipalités », *Muni-Express*, no 1, 4 février,

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/publications/muni_expr/pdf_muniexp/2004/MX2004_No1_pl23.pdf

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. 2003. *L'organisation municipale au Québec*. Québec, MAMSL,

http://www.mamm.gouv.qc.ca/publications/organisation/org_mun_qc_fra.pdf

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. 2002a. *Répertoire des municipalités 2002*. Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. 2002b. « Le projet de loi 60. Les principales dispositions de portée générale », *Muni-Express*, no 3, 5 mars,

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/publications/muni_expr/pdf_muniexp/1997a2002/mod/MX2002_No3_projet_de_loi_60.pdf

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. 2001. *Plan stratégique 2001-2003*. Montréal, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE. 2000. *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Montréal, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec.

PAQUET, Carole. 2002. « André Boisclair : un homme de dialogue », *Municipalité*, mars-avril, p. 4-6.

PELLETIER, Caroline. 2003a. « Entrevue avec Jean-Marc Fournier : Pour un monde municipal plus autonome et performant », *Municipalité*, Printemps, p. 4-5.

PELLETIER, Caroline. 2003b. « Le point sur les regroupements municipaux : Pour un équilibre entre le milieu urbain et le milieu rural », *Municipalité*, Hiver, p. 4-6.

RUEST-JUTRAS, Francine. 2003. « Un début d'année sous le signe du renouveau », *URBA. Le magazine de l'Union des municipalités du Québec*, vol. 24, no 2, avril, p.4.

SIX GRANDES VILLES-CENTRES. 1998. *Mémoire à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*. Mémoire présenté dans le cadre de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.

SOCIÉTÉ DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE TROIS-RIVIÈRES (CLD). 2002. *Rapport annuel 2002*. Trois-Rivières, SDE.

TABLE RONDE DES VILLES-CENTRES. 1994. *Problématique des villes-centres au Québec*, Québec, Ministère des Affaires municipales

THIBAUT, André. 2001. *Miser sur la solidarité. Rapport sur la réorganisation municipale et les équipements supra locaux dans la MRC de Francheville*. Québec, Gouvernement du Québec.

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/troisriviere/franchev.pdf

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. 2003. *Mémoire*. Mémoire présenté par l'UMQ à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 9 septembre.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. 2002. « Chaque municipalité a sa place dans la nouvelle UMQ », *URBA. Le magazine de l'Union des municipalités du Québec*, vol. 23, no 6, décembre.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. 1994. *La décentralisation et les municipalités : les enjeux, le potentiel, les étapes préalables à une réalisation efficiente*. Québec, Union des municipalités du Québec.

VILLE DE GATINEAU. 2003. *Pour grandir ensemble*. Mémoire présenté par la ville de Gatineau à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 25 septembre.

VILLE DE LONGUEUIL. 2003. *La nouvelle ville de Longueuil est-elle au seuil de la réussite...ou de l'échec?* Mémoire présenté par la ville de Longueuil à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, 30 septembre.

VILLE DE MONTRÉAL. 2004. *Plan budgétaire. Budget 2004*. Tome 1 et 2.
<http://www2.ville.montreal.qc.ca/finances/doc/bgt2004/1-plan-budg-2004.pdf>
<http://www2.ville.montreal.qc.ca/finances/doc/bgt2004/2-plans-budg-arr-serv-2004.pdf>

VILLE DE MONTRÉAL. 2003. *Mémoire sur le projet de loi n° 9*. Mémoire présenté par la ville de Montréal à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 9 septembre.

VILLE DE MONTRÉAL. 2001. *Résultats de l'élection de novembre 2001*. Montréal, Ville de Montréal.

VILLE DE MONTRÉAL. 1999. *Une île, une ville : pour une métropole dynamique*. Montréal, Ville de Montréal.

VILLE DE MONTRÉAL ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2003a. *Le contrat de ville : un outil novateur qui jette les bases de l'avenir de la nouvelle de Montréal*. Communiqué de presse général, 30 janvier.

VILLE DE MONTRÉAL ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. 2003b. *Contrat de ville de Montréal, 2003-2007*.

VILLE DE QUÉBEC. 2003. *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur le projet de loi no 9*, Mémoire présenté par la ville de Québec à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 9 septembre.

VILLE DE QUÉBEC. 2000. *Deux villes, une communauté : pour une capitale unifiée, prospère et dynamique*. Québec, Ville de Québec.

VILLE DE QUÉBEC ET GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2003). *Contrat de ville de Québec, 2003-2007*.

VILLE DE SHERBROOKE. 2003. *Mémoire de la ville de Sherbrooke*. Mémoire présenté par la ville de Sherbrooke à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec, 25 septembre.

Articles de presse

BARIL, Hélène. 2002. « Longueuil sort ses gros canons pour attirer les entreprises », *La Presse*, mercredi 26 novembre, D3.

CARDINAL, François. 2002. « Montréal gagnera en autonomie : L'administration municipale pourra dépenser l'argent reçu de Québec sans se conformer aux programmes gouvernementaux », *Le Devoir*. vendredi 7 juin, A3.

CARDINAL, François. 2003. « Le maire fulmine. Le plan Tremblay sera repoussé », *La Presse*. mardi 11 novembre, A1.

CLOUTIER, Mario. 2003. « Contrat de ville : Montréal recevra moins pour ses routes », *La Presse*. vendredi 4 juillet, A1.

CÔTÉ, Yvon. 2001. « Écueils et défis pour le maire Perrault », *La Tribune*, vendredi 30 novembre, A12.

CORNELLIER, Manon. 2003. « Un nouveau ménage à trois ? Les enjeux municipaux apparaissent de nouveau sur l'écran radar d'Ottawa », *Le Devoir*. samedi 29 novembre, p. B3.

DESCÔTEAUX, Bernard. 2002. « Une méfiance justifiée », *Le Devoir*. lundi 25 novembre, p. A6.

DROUILLY, Pierre et Alain-G. GAGNON. 2004. « Fusions-défusions – Tout ça pour ça : la stratégie de l'autruche », *Le Devoir*. vendredi 2 juillet, A8.

DUCHARME, Yves. 2003. « Ottawa doit-il venir en aide aux municipalités? », *Le Soleil*. mardi 25 novembre, A16.

DUTRISAC, Robert. 2003. « Charest rejette l'idée d'une conférence tripartite », *Le Devoir*. mercredi 19 novembre, A3.

FLEURY, Robert. 2002. « L'Allier veut plus de pouvoirs...et moins de tracasseries administratives des Affaires municipales », *Le Soleil*. vendredi 22 février, A3.

LE SOLEIL. 2004. « Lévis : le contrat du chef de cabinet du maire est renouvelé », *Le Soleil*. mardi 16 mars, A7.

LESTAGE, Marc. 2000. « Mémoire de la Ville de Québec : Pour en finir avec la CUQ », *Le Soleil*. jeudi 17 août, A4.

LÉONARD, Jean-François et Jacques LÉVEILLÉE. 2003c. « Centralisme à Montréal. Monstre bureaucratique ou tigre de papier? », *Le Devoir*. mercredi 11 juin, p. A7.

MATHIEU, Isabelle. 2003. « Un contrat de ville controversé : Moyen de gestion moderne, dit Québec; tutelle déguisée, croit l'opposition », *Le Soleil*. vendredi 4 avril, A14.

MOREAULT, Éric. 2003. « Priorité au *new deal* avec Québec : Après Montréal, la capitale négocie son *contrat de ville* », *Le Soleil*. mardi 21 janvier, A1.

PLANTE, Louise. 2001. « Dynamisme et transparence. Le nouveau maire de Trois-Rivières s'attaque immédiatement au CLD », *Le Nouvelliste*. mardi 6 novembre, p. 1.

PLANTE, Louise. 2002. « Pas l'ombre d'une opposition au maire », *Le Nouvelliste*. jeudi 12 septembre, p.1.

PLANTE, Louise. 2002b. « Le conseil trifluvien repart en neuf : Les présidents de comité ont obtenu une réunion mensuelle de plus », *Le Nouvelliste*. samedi 28 septembre, p. 9.

ROBITAILLE, Antoine. 2003. « Avenir des grandes agglomérations urbaines. Les « fusionnistes » portent leur message à Lyon ». *Le Devoir*. samedi 20 et dimanche 21 décembre.

Matériel législatif

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC. 2001. *Regroupement des villes de Sherbrooke, de Rock Forest, de Lennoxville, de Fleurimont et de Bromptonville et des municipalités d'Ascot et de Deauville*. Décret 850-2001, Gazette N° 28A du 12 juillet 2001, p. 4817.

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC. 2001. *Regroupement des villes de Trois-Rivières, de Cap-de-la-Madeleine, de Trois-Rivières-Ouest, de Saint-Louis-de-France, de Sainte-Marthe-du-Cap et de la Municipalité de Pointe-du-Lac*. Décret 851-2001, Gazette N° 28A du 12 juillet 2001, p. 4850.

GAZETTE OFFICIELLE DU QUÉBEC. 2001. *Regroupement des villes de Chicoutimi, de Jonquière, de La Baie, de Laterrière et des municipalités de Lac-Kénogami et de Shipshaw*. Décret 841-2001, Gazette N° 28 du 11 juillet 2001, p. 4728.

Loi des cités et villes, L.R.Q., c. C-19

Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, L. Q. 2000, c. 56 (Projet de loi 170).

Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives, L. Q. 2000, c.57 (Projet de loi 124).

Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale, L.Q. 2001, c. 25 (projet de loi 29).

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2001, c. 68 (Projet de loi 60).

Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal, L.Q. 2002, c. 37 (Projet de loi 120).

Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal. L. Q. 2003, c.28 (Projet de loi 33).

Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités, L. Q. 2003, c.14 (Projet de loi 9).

Ville de Baie d'Urfé et al c. P.-G du Québec [2001] R.J.Q., 1589-1636 (C.S.).

Internet

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR. 2004a. *La commission conjointe d'aménagement*. Page consulté le 4 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

http://www.mamsl.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen_outi_acte_amen.htm

MONTRÉAL MÉTROPOLE. 2004. *Montréal Métropole, un bref tour d'horizon*. (Page consultée le 18 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

<http://www.urb.umontreal.ca/montrealmetropole/pourvoirclair.htm>

VILLE DE LÉVIS. 2004. *Budget*. (Page consultée le 18 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

http://www.ville.levis.qc.ca/Fr/Contenus/Budget/2004/Bud_Bud_pp15.htm

VILLE DE LONGUEUIL. 2004a. *Ville de Longueuil. Budget 2004*. (Page consultée le 17 juin 2004). [En ligne]. Adresse URL :

<http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/MESSAGES-FICHER-5156-1.PDF>

VILLE DE LONGUEUIL. 2004b. *Organigramme de la ville de Longueuil*. (Page consultée le 17 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

http://www.longueuil.ca/vw/asp/Gabarits/gabarit.asp?ID_CATEGORIE=46&ID_MESSAGE=173

VILLE DE LONGUEUIL. 2001. *Résultats du vote par district électoral, Ville de Longueuil*. (Page consultée le 17 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

<http://www.longueuil.ca/vw/asp/attachements/MESSAGES-FICHER-62-1.PDF>

VILLE DE QUÉBEC. 2003. *Les membres du Conseil municipal*. (Page consultée le 10 mai 2003). [En ligne]. Adresse URL :

http://www.ville.quebec.qc.ca/fr/organisation/liste_membres.shtml

VILLE DE SHERBROOKE. 2004. *Budget de la ville de Sherbrooke 2004*. (Page consultée le 17 mai 2004). [En ligne]. Adresse URL :

http://ville.sherbrooke.qc.ca/fr/citoyens/sft/2004_Budget.pdf