

La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec

Laurence Bherer
CER VL-Pouvoir, Action publique, Territoire
IEP de Bordeaux
11, all/e Ausone – Domaine universitaire
33607 Pessac cedex
France

Vincent Lemieux
Département de Science politique
Université Laval
Cité universitaire, Québec
G1K 7P4

Dans les écrits sur les regroupements municipaux, les arguments généralement invoqués en faveur ou à l'encontre des fusions sont au nombre de quatre. Pour les promoteurs, les fusions permettent l'amélioration de l'efficacité tirée des économies d'échelle, la création d'un pôle économique pour faire face à la mondialisation, l'atteinte d'une plus grande équité fiscale et sociale et une planification régionale plus cohérente. Pour les détracteurs, les fusions sont une menace à l'identité des communautés locales et à leur autonomie, à l'accessibilité des élus et des services municipaux ainsi qu'au principe de saine concurrence entre municipalités, garante d'innovations et d'efficacité. Bien plus, aucune vérification empirique n'a prouvé que les regroupements municipaux permettent une diminution des coûts, d'autant plus que les adversaires des fusions associent la taille de la bureaucratie à une lourdeur administrative contraire à l'argument d'efficacité (O'Brien 1993; Tindal et Tindal 2000; Vojnovic 1997).

Cette liste démontre la complexité du débat sur l'opportunité de réorganiser l'échelon municipal. Contrairement à un préjugé tenace envers les municipalités, la réforme des institutions municipales n'est pas seulement une question administrative; elle touche à la fois des enjeux sociaux (équité et identité), la gouvernance des municipalités (efficacité de la prestation de service, autonomie des instances locales) et s'inscrit également dans un cadre dépassant la question locale (développement économique et mondialisation). En outre, le débat sur les fusions renvoie à une question classique de la théorie des gouvernements locaux : pour

permettre aux municipalités de remplir leur rôle de façon efficace, quelle est la taille optimale des communautés locales? Les «consolidationnistes» s'opposent ici aux «défenseurs de la fragmentation» (Keating 1995).

Au Canada, les échos de ce débat classique n'ont pas manqué de retentir au courant des années 1990. Dans un contexte budgétaire austère couplé à une volonté des acteurs politiques de réduire les dépenses de l'État, le regroupement municipal s'est en effet imposé comme la solution au problème de gouvernance des villes canadiennes (Vojnovic et Poel 2000). Pourtant, à regarder de plus près, les arguments invoqués pour fusionner les municipalités et les analyses faites par les spécialistes démontrent que les logiques à l'œuvre dans l'élaboration des politiques de regroupement divergent d'une province à l'autre. En effet, alors que pour certains, les regroupements répondent à une logique néo-libérale implacable (Isin 1998), pour d'autres, les fusions municipales sont des relents d'un modèle interventionniste de l'État (Bish 2001). Le gouvernement ontarien a ainsi imposé les fusions dans le cadre de son programme de «la révolution du gros bon sens», axé sur la diminution de l'État. Au Québec, la position du gouvernement est plus nuancée : bien que l'argument de l'économie d'échelle soit avancé, c'est avant tout les questions de développement économique et d'équité fiscale et sociale qui prévalent dans son argumentaire. Qui plus est, les raisons véritables des provinces pour réaliser les regroupements ont été plus ou moins occultées par ces dernières. Pour continuer avec la comparaison entre l'Ontario et le Québec, le gouvernement ontarien a trouvé dans les fusions un outil efficace de réduction des structures politiques et des élus ainsi que des coûts qui y sont associés (Sancton 2000). Au Québec, la volonté de garantir le caractère francophone de Montréal et la pression exercée par des maires de grandes villes favorables au camp souverainiste a remis les regroupements municipaux à l'agenda politique.

Le débat sur les réorganisations municipales demeure ainsi fortement idéologique. C'est avant tout une question de valeurs (gauche/droite, unité/fragmentation, . . .). Dans cette optique, nous proposons de reprendre le débat sur la réorganisation municipale au Québec pour analyser quelles ont été les valeurs véhiculées par les acteurs de la réforme. Cette interrogation s'appuie sur le postulat selon lequel l'action publique se construit à partir de choix normatifs, de priorités d'actions, en un mot, de valeurs. Les polémiques sur les réformes politiques portent généralement sur les valeurs à prioriser dans la conduite de l'action publique et ce sont ces mêmes valeurs qui servent à évaluer le contenu et les effets d'une politique publique.

Pour y voir plus clair dans la discussion sur la réorganisation municipale au Québec, nous proposons de reprendre les termes du débat et d'y appliquer une typologie de dix valeurs qui reflètent les normes au centre de l'action publique. Cette démarche permettra de positionner les acteurs et de classer les arguments invoqués pour appuyer ou rejeter la réforme. Cette typologie reprend les composantes du débat classique sur la taille des municipalités mais l'inscrit avant tout dans une logique d'action publique.

Le texte se divise en quatre parties. La première présente la méthodologie adoptée pour recueillir les arguments invoqués par les acteurs de la réforme. Les

dix valeurs au centre de l'action publique sont définies dans la deuxième section. Ensuite, le discours des acteurs est évalué à l'aide de cette typologie. Dans la quatrième partie, nous reviendrons sur les enjeux de la réforme qui se dégagent de cet exercice et nous pourrons ainsi positionner chacun des acteurs en fonction des valeurs qu'ils défendent.

Méthodologie

L'importante médiatisation du débat est un élément crucial de la réforme municipale québécoise. De nombreux acteurs ont en effet utilisé des forums multiples pour discuter de la réorganisation municipale. Ce constat est d'autant plus intéressant que jusqu'à maintenant, les réorganisations municipales avaient suscité peu de vagues au sein de l'opinion publique québécoise. L'année politique 2000 est un point tournant en la matière. Dans cette optique, nous avons privilégié les points de vue véhiculés au sein de l'espace public québécois lors de la sélection de nos sources d'information. Deux forums d'expression de l'opinion publique ont été choisis : les journaux et les consultations parlementaires sur le projet de loi 170.¹

L'étude des journaux a permis de recueillir l'avis des experts² qui se sont exprimés sur la question durant l'année 2000. Grâce au classement systématique du Service de presse de l'Assemblée nationale, nous croyons avoir relevé tous les textes parus à cette époque dans *The Gazette*, *Le Devoir*, *La Presse* et *Le Soleil*. Au total, trente-neuf textes ont été recensés pour un total de quarante-huit experts.³ Nous avons choisi de ne pas considérer les articles scientifiques comme des sources primaires pour s'en tenir aux points de vue largement médiatisés.

La deuxième source d'informations provient des avis exprimés devant la Commission permanente de l'aménagement du territoire (CAT) chargée de mener les consultations sur le projet de loi 170 à la fin de l'année 2000.⁴ Bien que

-
1. Assemblée nationale. Journal de débats de la Commission permanente de l'aménagement du territoire. Consultations particulières sur le projet de loi no 170 – Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, auditions les 28, 29, 30 novembre et 1^{er}, 4, 5, 6 et 7 décembre 2000, vol. 36, no 62 à 69.
 2. Par expert, nous entendons les universitaires mais aussi les consultants qui ont donné leur avis à titre de spécialistes des domaines relatifs aux enjeux de la réforme : p. ex. urbanisme, économie, science politique et géographie.
 3. Certains universitaires ont écrit plusieurs textes et deux textes regroupent respectivement un collectif de 19 chercheurs et de 3 chercheurs et des groupes communautaires.
 4. La consultation sur le projet de loi 170 a été précédée par la consultation sur la Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives (projet de loi 124) et sur la Loi sur la communauté métropolitaine de Montréal (projet de loi 134). Après examen, nous avons pu constater que les commentaires sur l'opportunité de fusionner étaient sensiblement les mêmes dans les trois consultations. Nous nous en sommes donc tenus aux réactions au projet de loi 170 pour deux raisons. D'une part, la loi 170 arrive en fin de parcours et représente un moment de cristallisation des points de vue. D'autre part, la

les acteurs touchés par la réforme n'ont pas été tous entendus,⁵ les consultations ont rassemblé plus de quarante-six (46) groupes de tout acabit (municipal, supra-municipal, syndical et professionnel, affaires, communautaire, urbain, rural). Cette diversité permet de refléter la pluralité des opinions formulées, d'autant plus que la CAT a entendu les avis tant des tenants que des adversaires de la réforme. Nous nous sommes limités au verbatim car les présentations résumaient le propos des mémoires déposés. Les points omis concernaient généralement des détails techniques qu'il n'est pas nécessaire de connaître pour comprendre les valeurs mises de l'avant par les acteurs.

Dix valeurs de l'action publique

Pour définir les dix critères d'évaluation des réformes gouvernementale, nous nous sommes appuyés sur nos recherches en matière de centra-décentralisation. Il est difficile d'apprécier les réformes dans les écrits sur la centra-décentralisation car les avantages et les désavantages de la décentralisation sont invoqués de façon arbitraire. Les références normatives pullulent, ce qui ne permet pas de saisir le cœur du débat. De plus, comme le souligne De Vries, ce sont souvent les mêmes arguments qui sont présentés pour approuver ou récuser la centralisation ou la décentralisation (De Vries 2000). Dans le but d'éclairer le débat, Lemieux a tenté de circonscrire les critères généralement formulés pour apprécier les politiques de centra-décentralisation (Lemieux 1997, 2001). Quatre paires de critères sont distinguées : l'imputabilité et la responsabilité, qui réfèrent surtout au statut des instances à être évaluées, l'efficacité et la coordination, qui ont trait aux compétences des instances, l'efficience et l'équité, qui se rapportent au financement, la participation et la représentativité, qui renvoient à l'exercice de l'autorité dans les instances. Cet inventaire permet de ramener la discussion à un enjeu essentiel dans l'élaboration des politiques publiques : la définition des valeurs et des normes qui guident l'action publique.

À notre connaissance, cet exercice d'application des valeurs de l'action publique n'a pas été fait de façon systématique. Pour vérifier l'applicabilité de la typologie des critères de l'action publique, le débat sur la réorganisation municipale entamée au Québec en 2000 a été passé en revue à la lumière de ces valeurs. Aux huit critères précédents, nous avons ajouté deux catégories : l'appartenance et la capacité, qui réfèrent plus spécifiquement à la situation nouvelle créée par les fusions et au débat sur la taille optimale des municipalités. Leur

consultation de décembre concerne un plus grand nombre d'acteurs et comprend aussi le regroupement des municipalités de l'agglomération de Québec et de Hull.

5. Les représentants du Parti libéral du Québec ont reproché au gouvernement de choisir les groupes invités à la CAT, au détriment de municipalités et de comités de citoyens qui auraient voulu donner leur avis. À cet égard, notons que généralement la consultation par invitation est pratique courante dans les commissions parlementaires. Par contre, certains groupes ont été invités au dernier moment suite à des désistements, ce qui ne leur a pas laissé beaucoup de temps de préparation.

définition se retrouve au tableau 1.

L'argumentaire autour de la réorganisation municipale : valeurs et acteurs

Dans cette section, nous reprenons tour à tour chacune de ces valeurs afin de cerner les argumentaires des acteurs qui ont pris part au débat sur la réorganisation municipale. Pour ce faire, nous avons rassemblé les acteurs en plusieurs catégories.⁶ Ces groupes appartiennent à un ensemble plus grand des opposants et des promoteurs de la *réforme Harel*. Bien que cette classification ne reflète pas tout à fait la réalité, elle permet d'établir une dichotomie claire entre les acteurs de la réorganisation municipale. L'analyse de l'utilisation de chacune des valeurs de l'action publique permettra de nuancer les positions, surtout dans le camp des promoteurs. La liste des catégories d'acteurs ci-après (tableau 2) comprend le nombre d'acteurs pour chaque groupe.

Pour présenter l'utilisation des valeurs de l'action publique, nous avons accentué certains traits argumentaires afin de prioriser les principaux arguments de chacun des acteurs. Certaines références jugées secondaires, voir accessoires, dans la défense ou la dénonciation de la réforme ont été mises de côté. Étant donné

6. Nous n'incluons pas les syndicats et les groupes professionnels. Leurs propos portaient peu sur l'opportunité ou non de fusionner. Après avoir soutenu en préambule la réorganisation municipale, ils désiraient généralement que la fusion se fasse dans le respect des contrats de travail de leurs membres. Certains souhaitaient des garanties quant au rôle de leurs membres dans la phase de transition. Seule la Confédération des syndicats nationaux (CSN) a élargi ses remarques à l'ensemble du projet : le pouvoir excessif du maire (responsabilité), la révision des politiques consultatives des villes (participation) et le caractère discriminatoire de la tarification (équité). Par ailleurs, notons que l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités ont préféré ne pas participer à la commission parlementaire sur le projet de loi 170, ce qui démontre la division des municipalités québécoises sur la question des regroupements.

TABLEAU 1 Définition des dix valeurs de l'action publique

L'IMPUTABILITÉ: L'imputabilité renvoie à la reddition des comptes, c'est-à-dire à l'obligation pour un élu ou pour un fonctionnaire d'être redevable à un organe supérieur (le peuple, l'administration, un palier politique) des charges et des comptes qui lui sont impartis. En ce sens, nous l'emploierons pour désigner la relation du bas vers le haut qui caractérise une partie des rapports intergouvernementaux.

LA RESPONSABILITÉ: La responsabilité a un caractère plus large que l'imputabilité car elle dépasse la fonction organisationnelle et technocratique. La responsabilité englobe les rapports des organes supérieurs avec les institutions déconcentrées ou décentralisées mais aussi les devoirs des élus envers leurs commettants. Le critère de la responsabilité vise ainsi à décrire la relation du haut vers le bas. C'est le comportement des organes supérieurs qui est scruté, c'est-à-dire la façon d'exercer son droit légitime de décider.

L'EFFICACITÉ: L'efficacité réfère à l'aptitude à réguler les affaires publiques et les problèmes qu'elles comportent. Ce critère suppose que la réforme atteigne les objectifs pour lesquels elle a été mise en place. La subsidiarité - principe selon lequel une compétence est confiée au palier le plus bas et le plus compétent à réguler efficacement un domaine d'activités - est une valeur souvent invoquée dans les discussions sur l'efficacité touchant la centra-décentralisation.

LA COORDINATION: La coordination est très proche de l'efficacité car elle renvoie également à l'atteinte des résultats escomptés. L'efficacité a toutefois un caractère plus étroit car elle touche un seul secteur ou un seul palier de régulation. La portée de la coordination est plus large. Elle concerne la régulation horizontale et verticale de l'action publique, c'est-à-dire l'harmonisation entre les paliers politiques ou administratifs, ou encore, l'arrimage entre les différentes structures responsables d'un même champ de compétence.

L'EFFICIENCE: L'efficacité et l'efficience sont des valeurs souvent confondues. A lors que l'efficacité réfère à la qualité des services, peu importe le coût, l'efficience réfère plutôt à la volonté d'offrir un service de qualité, au coût le plus bas possible. En fait, la minimisation des coûts pour un service donné est sa finalité. Les économies d'échelle - arguments relatifs au rendement d'une organisation, c'est-à-dire au maintien des services à des coûts réduits - représentent un des débats les plus vifs dans la sphère de l'efficience des institutions.

L'ÉQUITÉ: La redistribution des richesses au sein de la collectivité est au centre du principe d'équité. L'objectif de l'équité est de trouver un certain équilibre entre les biens et les services que les citoyens ont en droit d'attendre et leur capacité à contribuer au financement de ces biens et services. On distingue généralement l'équité sociale et l'équité fiscale. L'équité sociale réfère à la répartition équitable des biens et services alors que l'équité fiscale touche la répartition des coûts de ses biens et services.

LA PARTICIPATION: La participation renvoie au fonctionnement démocratique. L'implication des citoyens dans le choix des dirigeants mais aussi dans l'élaboration des politiques publiques est ainsi mise de l'avant. Les débats autour de la place du citoyen dans le processus politique et du rapprochement entre l'autorité et les citoyens relèvent du critère participationniste.

LA REPRÉSENTATIVITÉ: La représentativité est une valeur invoquée pour souligner le caractère représentatif des dirigeants, des politiques publiques et des participants à la vie politique en générale (au moment des élections ou de consultation, par exemple). Sont-ils représentatifs de la base? La concordance avec les facteurs socio-économiques (sexe, âge, revenu, origine, appartenance territoriale, etc.) est alors valorisée.

L'APPARTENANCE: L'appartenance est éloignée de la nature rationaliste des neuf autres critères. C'est pourtant une valeur maintes fois utilisée dans les politiques publiques touchant la consultation, les affaires municipales ou le développement local et régional. La détermination des frontières institutionnelles repose bien souvent sur des prémisses communautaires : quelles limites reflètent le mieux le sentiment d'appartenance et la réalité quotidienne d'une communauté donnée? Que ce soit pour la définition des quartiers, des MRC ou des régions, la question de la concordance entre le facteur identitaire et les frontières institutionnelles est posée. L'appartenance est étroitement liée aux facteurs culturels et historiques, c'est-à-dire à la façon dont une population s'approprie un territoire donné (Bherer et al 2000).

LA CAPACITÉ: La capacité oppose au critère de l'appartenance la question de la taille et des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs. La taille des municipalités et la répartition des pouvoirs et des finances permettront-elles aux municipalités d'agir? Auront-elles la capacité de réaliser leurs objectifs de gestion? Ainsi, ce critère réfère-t-il à la possibilité de réaliser les objectifs fixés ou les projets développés. Alors que l'efficacité touche la réalisation ou non des objectifs, la capacité pose la question des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs.

TABLEAU 2 Les acteurs de la réorganisation municipale

Opposants	Promoteurs
- Le Parti libéral du Québec (PLQ);	- Le Parti québécois (PQ);
- Les représentants municipaux (les municipalités de banlieue) (15);	- Les représentants municipaux (les villes-centre) (4);
- Les experts (32).	- Les représentants supra-municipaux (CLD, MRC, CU, CCNQ, CRD) (9);
	- Les experts (14);
	- Le milieu des affaires (3);
	- Les autres acteurs urbains (groupes de défense des femmes, du logement, du transport en commun et groupes communautaires) (6);
	- Les acteurs ruraux (UPA et MRC) (4).

le nombre d'acteurs et l'espace limité, cette méthode nous semblait la plus raisonnable.

L'imputabilité

L'imputabilité demeure une valeur relativement peu utilisée, ce qui est étonnant dans une réforme qui touche plusieurs instances locales de gouverne. La liste des catégories d'acteurs qui ne se sont pas prononcés sur ce point est longue : les députés du PQ, le milieu des affaires, les acteurs urbains, les experts et les acteurs de la ruralité. Quelques acteurs ont tout de même émis des commentaires de façon ponctuelle et isolée. Ainsi, la nature du lien d'imputabilité entre les conseils d'arrondissements et le conseil municipal et le comité exécutif a-t-elle fait l'objet de discussions, tant par des tenants que par des adversaires de la réforme.

Le degré d'autonomie des futurs conseils d'arrondissements suscite en effet l'inquiétude dans les deux camps. Pour la Communauté urbaine de Montréal (adhérente) et quelques municipalités récalcitrantes, le projet de loi 170 ne clarifie pas les pouvoirs des conseils d'arrondissements. Leur statut juridique reste flou, ce qui laisse penser que les conseils d'arrondissements seront assujettis aux conseils municipaux des nouvelles villes. Pour éviter cette situation, ces acteurs demandent que les conseils d'arrondissement aient des compétences inaliénables et soient élus au suffrage universel. Cette vision des conseils d'arrondissements est complètement opposée à celle des villes-centres (notamment Ville de Longueuil). Au contraire, ces dernières exigent que les conseils d'arrondissements ne soient pas trop puissants, afin d'éviter les blocages systématiques et le statu quo, tels qu'ils étaient pratiqués au sein des anciennes communautés urbaines.

Dans la rubrique imputabilité, soulignons un thème particulièrement développé par les députés du PLQ et par les municipalités opposées aux regroupements. Selon eux, le principe d'imputabilité et le rôle des élus locaux

sont bafoués car le processus de fusion sera dirigé dans chacune des villes par un comité de transition composé de non-élus et seulement redevable au gouvernement.

La responsabilité

Le débat sur la responsabilité concerne tous les lieux de décision : l'État, les communautés métropolitaines, la position du conseil municipal par rapport aux conseils d'arrondissement et le rôle du maire. Bien que le milieu des affaires et les acteurs urbains se prononcent peu sur la responsabilité, le discours de chaque catégorie d'acteurs se spécialise selon un niveau décisionnel.

Premièrement, le degré de centralisation de certaines responsabilités au niveau gouvernemental est particulièrement dénoncé par les opposants à la réforme. Les députés du PLQ et les municipalités réfractaires dénoncent l'article 9 du projet de loi 170 qui permet au conseil des ministres de modifier par décret les articles de la loi sans le préavis de l'Assemblée nationale. Les risques de centralisation et d'affaiblissement de la fonction représentative sont dénoncés : « L'analyse des dispositions qui précèdent et de l'article 9 nous force à faire le constat que le projet de loi constitue une abdication complète des pouvoirs du Parlement au profit du Conseil des ministres. Les municipalités deviennent ainsi les créatures du seul pouvoir exécutif (...) » (Caucus des douze maires de banlieue de Québec, CAT, 5 décembre 2000). Sur ce point, la ministre Louise Harel rappelle que le pouvoir de décret était déjà prévu dans la précédente loi sur les fusions (*Loi sur l'organisation territoriale municipale*). Selon elle, cette disposition relève de la prudence juridique et permet de répondre rapidement aux effets inattendus ou aux oublis de la loi. Son recours demeure donc exceptionnel. Sans dénoncer l'article 9, certains promoteurs de la réforme demandent que cette prérogative soit limitée ou tout au moins, que son utilisation soit précédée par des audiences publiques.

Les experts Raphaël Fischler et Jeanne Wolfe conçoivent la fusion comme une politique néo-libérale : le gouvernement chercherait à transférer aux municipalités des compétences en matière économique et sociale, comme cela s'est fait à Toronto.⁷ Selon eux, ces compétences doivent rester des responsabilités provinciales, ou tout au moins, en matière de développement économique, des prérogatives régionales et métropolitaines et non municipales (*La Presse*, 2 février 2000).

La nomination, la composition mais aussi les pouvoirs considérables des membres des comités de transition sont également perçus comme des facteurs de centralisation par les députés du PLQ et les municipalités opposées. Par exemple, les élus se retrouveront liés aux décisions prises par des personnes sans légitimité

7. Parmi tous les experts, Raphaël Fischler et Jeanne Wolfe sont ceux qui ont le plus largement diffusé leur avis dans l'espace public. Sous leur plume, nous avons recensé huit articles de journaux.

démocratique. Certains représentants supra-municipaux vont dans le même sens et demandent quelques garanties quant à la présence de personnes élues dans les comités de transition, ou du moins que le projet de loi contienne des garanties pour s'assurer que les décisions des comités de transition n'engagent pas à long terme les nouvelles villes.

En deuxième lieu, le statut des arrondissements et du conseil municipal ainsi que le rôle du maire sont des sujets qui divisent particulièrement les deux camps. Leur conception en la matière diverge complètement. Les représentants des villes-centres insistent pour que la fonction décisionnelle reste l'apanage du conseil municipal et non des conseils d'arrondissements. Dans cette optique, les arrondissements seraient des centres de gestion des services de proximité qui émettent des avis sur les orientations de la ville alors que la décision, l'autorité et la planification reviendraient au conseil municipal. De même, selon les villes-centres, les maires doivent posséder un pouvoir total de nomination au comité exécutif, à l'image du conseil des ministres, afin de s'assurer d'une direction forte de la ville. Au contraire, les opposants souhaitent que les conseils d'arrondissements aient davantage de pouvoir et une fonction décisionnelle effective et ce, dans une optique décentralisatrice. De plus, la nomination du comité exécutif ne devrait pas seulement être la prérogative du maire mais aussi des conseillers municipaux (par exemple, l'article de Annie Chélin, *La Presse*, 29 novembre 2000). Dans cette même veine, des représentants supra-municipaux suggèrent que les présidents des conseils d'arrondissements soient automatiquement membres du comité exécutif. Troisièmement, les acteurs supra-municipaux et de la ruralité invoquent l'argument de la responsabilité pour s'inquiéter des fonctionnements de ces dernières afin d'éviter la domination des représentants urbains et/ou de la ville la plus importante. Par exemple, s'assurer que la présidence des communautés métropolitaines soit occupée alternativement par le maire de chacune des villes membres, augmenter le seuil du quorum ou bien encore, faire en sorte que les décisions se prennent à la double ou à la triple majorité avec la formation de deux à trois collèges (un collège pour chaque nouvelle ville ou selon l'appartenance rurale et urbaine).

L'efficacité

Dans le cadre de la réorganisation municipale, le débat sur l'efficacité porte principalement sur la compétition comme facteur d'efficacité. Plus spécifiquement, les deux camps se divisent sur le lieu de gouvernance où le principe de la concurrence doit être prioritairement valorisé pour assurer l'efficacité de l'action publique municipale. L'efficacité est alors envisagée soit sous l'angle externe (le positionnement de l'agglomération au sein d'un ensemble politique et économique plus grand), soit sous l'angle interne (une saine concurrence entre municipalités détermine l'efficacité des prestations de services). L'efficacité du cadre municipal est discutée par tous les acteurs de la réorganisation municipale.

Le principal argument de l'ensemble des promoteurs de la réorganisation municipale porte sur les conditions favorables créées par les regroupements. La réforme permettrait le développement d'une vision régionale unifiée, ce qui mettrait fin à la compétition stérile entre municipalités. La formation d'une plus grande cohérence et la réduction du nombre d'instances décisionnelles seraient garantes d'une certaine efficacité, qui se mesurera par une amélioration sensible de la conduite de plusieurs domaines stratégiques. En cette matière, le développement économique est le champ le plus prometteur. Les vertus du progrès sont d'ailleurs particulièrement pregnantes dans le discours sur le potentiel économique de la réforme, comme en témoigne cette intervention du maire de Québec Jean-Paul L'Allier :

« Ce projet de loi nous donne tous les outils pour soutenir la concurrence, faire face à la globalisation de l'économie, créer maintenant les emplois de demain et rétablir l'équité sociale et fiscale. Nous avons l'obligation de nous tourner vers l'avenir, vers le changement et d'en faire profiter la population » (CAT, 5 décembre 2000).

L'émergence d'une vision régionale unifiée et simplifiée profiterait aussi à l'aménagement et à la planification du territoire, ce qui permettrait un contrôle plus efficace de l'étalement urbain. Selon les mêmes acteurs, la réorganisation municipale est également source d'efficacité car c'est l'occasion de moderniser l'organisation de l'agglomération. Le dédoublement des structures, la gestion inefficace des ressources humaines et des relations de travail, la sous-utilisation de certains équipements ou bien la requalification des infrastructures désuètes sont donnés comme exemple de dysfonctionnements à réviser. La promesse d'efficacité est d'autant plus grande que les tares du système antérieur sont accablantes : l'immobilisme qui a résulté des communautés urbaines et des ententes inter-municipales est ainsi rappelé fréquemment pour justifier la réorganisation municipale.

A contrario, les opposants considèrent que la réforme sera source d'inefficacité. Premièrement, des experts sceptiques rappellent que la concurrence entre les municipalités permet en fait une gestion efficace et assure un niveau relativement bas de taxation. La pression des villes voisines est ainsi garante d'une certaine vigilance en matière d'efficacité :

« La concurrence fiscale non seulement existe, mais elle a le mérite de forcer les élus locaux à respecter les préférences des citoyens au risque de voir ceux-ci revoir leurs choix résidentiels, car les taxes se trouvent à long terme capitalisées dans les valeurs foncières ». (Pierre Lefebvre et Philip Merrigan, économiste à l'UQAM, *La Presse*, 8 décembre 2000)

Dans cette même veine, d'autres experts, les municipalités opposées et les députés du PLQ avancent que la complexité des structures proposées par la réforme sera source de lourdeur administrative. C'est particulièrement le cas en

matière économique où les chevauchements et la confusion augmenteront. L'argument d'inefficacité est alors associé à la difficile coordination entre tous les acteurs du développement économique. L'inefficacité qui résultera de la plus grande complexité institutionnelle est aussi facteur d'inefficience, selon les détracteurs (voir les arguments de coordination et d'efficience). Par ailleurs, plusieurs opposants de toutes catégories considèrent que l'argument de l'efficacité ne tient pas car le problème de la fragmentation municipale est seulement repoussé au-delà des limites des nouvelles communautés métropolitaines. Les municipalités de troisième et de quatrième couronnes profiteront toujours des avantages du pôle urbain sans participer aux coûts de centralité. Elles pourront également exercer une concurrence déloyale en matière de taxation. Un collectif d'experts et de groupes communautaires insiste particulièrement sur ce point :

« [Le projet de loi] menace d'accélérer l'étalement urbain, puisqu'il rend la grande couronne, avec ses petites municipalités aux administrations proches des gens, encore plus attrayante par rapport au centre, où l'administration sera généralement centralisée » (*La Presse*, 6 décembre 2000).

Par ailleurs, quelques experts sceptiques avancent que le degré de compétitivité économique d'une agglomération ne se mesure pas au nombre de centres décisionnels mais bien aux activités locales de recherche, à la renommée de ses universités et à la qualité de ses infrastructures. Ainsi, le débat sur la compétition comme source d'efficacité serait-il mal engagé. Dans cette perspective, les regroupements municipaux ne seraient pas nécessaires pour améliorer la concurrence des villes sur le plan international (voir Fischler et Wolfe, *The Gazette* 19 février 2000).

Certains acteurs de la réorganisation, de toutes catégories, ont quelques inquiétudes quant à l'efficacité d'aspects précis du fonctionnement municipal. L'ajout d'une nouvelle instance, la communauté métropolitaine, ne risque-t-il pas d'entraîner certaines confusions quant au rôle de chaque structure, mais aussi un essoufflement parmi les acteurs membres de la plupart des organisations de coordination et de concertation? La complexification des relations inquiète en effet les représentants supra-municipaux. Plusieurs demandent que le projet de loi 170 soit concilié avec les dispositions de la *Loi sur le ministère des Régions*. Les acteurs de la ruralité, quant à eux, s'étonnent des compétences importantes des nouvelles communautés métropolitaines. Selon eux, ce devrait être une structure légère de coordination, ce qui permettrait à la couronne verte des agglomérations de gérer plus efficacement les spécificités de leur territoire. Dans le cadre d'une organisation trop lourde, le traitement des questions agricoles sera marginal et inefficace.

Finalement, plusieurs opposants à la réforme affirment que les risques d'inefficacité sont grands car la nouvelle organisation ne profitera pas de l'expérience acquise dans le système antérieur. La disparition de plusieurs muni-

cipalités fait en effet craindre la dilution des compétences uniques développées en leur sein.

La coordination

La spécialisation de l'argument de coordination est assez remarquable : alors que les acteurs supra-municipaux et les experts en font un point central de leur argumentaire, les députés et les acteurs de la ruralité y font quelques allusions et les municipalités, le milieu des affaires et les acteurs urbains demeurent muets à ce sujet. Pour les acteurs supra-municipaux, le projet de loi suscite des inquiétudes en matière de coordination. La réforme aurait quelques carences organisationnelles : le difficile arimage entre les différentes structures (communauté métropolitaine, municipalité régionale de comté, centre local de développement et centre régional de développement) et la répartition confuse des responsabilités.

« Nous adhérons à l'objectif de créer une vision régionale d'ensemble, étant nous-mêmes un organisme de développement régional. Toutefois, la vision régionale proposée par le projet de loi 170 s'insère à même notre territoire, ce qui devient fort complexe pour positionner et arrimer nos actions » (CRCD Chaudière-Appalaches, CAT, 4 décembre 2000).

Cette dernière inquiétude est d'autant plus vive que le projet de loi accorde une compétence en développement économique à chaque palier. C'est d'ailleurs un des principaux reproches des députés du PLQ : la confusion sur le partage des responsabilités économique est révélatrice de l'embrouillamini résultant de la multiplication des structures.

Certains experts sceptiques reprennent en partie cet argumentaire. Ils insistent davantage sur l'impossibilité de concerter et de se coordonner lorsqu'une ville-centre a un poids démographique disproportionné par rapport aux autres membres d'une structure régionale comme les futurs communautés métropolitaines. Dans un tel contexte, les possibilités de coopération sont minces.

Au contraire, les experts promoteurs avancent l'idée selon laquelle la réforme contient la solution au déficit de coordination constaté au sein des communautés urbaines, et plus largement, dans les grandes régions métropolitaines. En se faisant plus inclusive territorialement et en diminuant les interlocuteurs, la réorganisation municipale est garante d'une meilleure coordination des politiques publiques.

L'efficience

Bien que les acteurs urbains et de la ruralité ainsi que les représentants supra-municipaux se prononcent peu sur ce sujet, l'atteinte de l'efficience fait l'objet d'un grand scepticisme ou d'une large conviction, selon l'appartenance au camp des adversaires ou des promoteurs. Les opposants municipaux et la députation du PLQ disqualifient l'argument des économies d'échelle à titre de justification de la réforme. À l'aide d'exemples multiples, dont celui de Toronto, ils tentent de démontrer que les fusions n'amènent aucune économie d'échelle. Au contraire, les regroupements municipaux occasionneraient des augmentations de taxes et une diminution des services, situation éloignée de l'idéal de l'efficience. L'harmonisation des services, des conventions collectives et des régimes de retraite ne peut qu'entraîner, selon cet argument, une augmentation des budgets. C'est un avis largement partagé par l'ensemble des experts, sceptiques et adhérents confondus. Ces derniers rappellent qu'aucune étude n'a prouvé que des économies d'échelles résultent des fusions. La complexité du nouveau régime municipal, l'addition de paliers de gouvernance mais aussi le nivellement par le haut des services municipaux et des salaires sont des obstacles à un tel objectif :

« [...] les regroupements municipaux n'aboutissent pas nécessairement, ni surtout automatiquement, à des économies financières. Il existe peu d'économies d'échelles dans les fusions municipales, et la plupart sont réalisées dès lors que les villes atteignent une population de 100 000 habitants. Au-delà de ce seuil, les coûts pour livrer les services municipaux croissent au moins proportionnellement avec la taille de la population » (Michel Leblanc, Groupe Secor, *La Presse*, 30 novembre 2000).

Certains experts, comme Louise Quesnel de l'Université Laval, rappellent que l'efficience n'est pas une bonne raison de fusionner; ce sont les arguments d'équité et d'efficacité qu'il faut primer avant tout (*Le Soleil*, 8 janvier 2000). Dans cette perspective, plusieurs catégories d'acteurs, dont le milieu des affaires, demandent que le projet de loi oblige les municipalités à ne pas augmenter les taxes, voire même à les réduire.

Les députés du PQ et les villes-centres défendent fortement l'efficience. Pour eux, les regroupements municipaux sont un exercice de simplification qui mettra fin au dédoublement et à la sous-utilisation des équipements. En un mot, la réforme permettra d'offrir des meilleurs services à la population à un moindre coût. Concrètement, la baisse du nombre d'élus et l'intégration des services sont des gages de ce succès. Par prudence et pour donner des assurances aux citoyens, les villes-centres demandent tout de même que le budget de la ville soit gelé pour cinq ans.

L'équité

L'équité est sans contredit une valeur au centre du débat sur la réorganisation municipale. Tous les acteurs l'ont en effet invoquée. Toutefois, l'interprétation qui est faite de l'équité est bien différente d'un camp à l'autre. Les promoteurs en usent pour souligner les promesses sociales de la réforme alors que les opposants ne voient pas les regroupements comme un facteur d'équité.

En premier lieu, les défenseurs conçoivent l'équité comme une question fiscale. Les villes-centres et les députés du PQ, tout particulièrement, se félicitent de la répartition plus juste des coûts de centralité. C'est aussi l'avis de plusieurs universitaires et des membres de la communauté d'affaires. Cependant, même s'ils constatent un avancement, certains d'entre eux croient que la réforme n'est pas assez outillée pour rétablir complètement l'équité. Par exemple, le conseil du patronat rappelle qu'il faut cesser les taux d'imposition multiple qui varient selon le type de contribuable. Marie-Claude Prémont, professeure de droit à l'Université McGill, rappelle que le gouvernement est complice de l'iniquité fiscale lorsqu'il attribue des privilèges fiscaux aux grandes entreprises (*Le Devoir*, 23 novembre et 14 décembre 2000). De plus, selon Pierre-Yves Gay de l'UQAM, l'impôt foncier est contraire au principe d'équité car il s'agit là d'une forme de taxation profondément régressive et anachronique (*Le Devoir*, 20 décembre 2000).

L'équité sociale est un autre type de valeur mise de l'avant par les adhérents aux regroupements et tout particulièrement les groupes urbains. L'iniquité du système qui prévaut jusque-là est particulièrement dénoncé par ceux-ci :

« Au-delà des petits pouvoirs que craignent de perdre certains maires ou de la question linguistique, l'objection fondamentale à la réforme municipale n'est pas de savoir si on peut regrouper les villes de façon efficace, économique et démocratique. Non, la vraie opposition provient du fait que certains citoyens refusent, par manque de solidarité sociale, de partager leur richesse fiscale avec les moins fortunés » (Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec, CAT, 1^{er} décembre 2000).

La promesse d'une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux, des bénéfices du développement économique et d'équipements de qualité est promue par ceux-ci. La réforme est ainsi perçue comme une occasion de rompre avec des pratiques d'exclusion.

Les adversaires de la réorganisation municipale invoquent l'équité pour signaler leur scepticisme quant à l'atteinte de son objectif. C'est là une des principales propositions des universitaires. Raphaël Fischler et Jeanne Wolfe sont représentatifs de ce courant. D'après eux, les redéfinitions frontalières proposées par la réforme empêchent toute équité : dans l'état actuel, seules les municipalités de l'île de Montréal doivent assumer les coûts de centralité alors que les populations des rives nord et sud devraient également contribuer. C'est aussi

l'argumentaire de la communauté urbaine de Montréal (CUM), pourtant favorable à la réforme, et des municipalités opposées. Selon elles, le problème de la juste répartition fiscale doit être envisagé à l'échelle de la grande région de Montréal et non limité aux couronnes limitrophes de Montréal. Comme en témoignent les nombreux articles d'universitaires montréalais, le niveau approprié de fusion et de gouverne - choix qui se répercute sur le mode de péréquation et le fardeau fiscal - est une question spécifique à la région de Montréal⁸. Dans cette région, tout le débat sur l'ampleur et sur la forme des structures métropolitaines tourne autour de la difficile résolution de la complexité montréalaise (la démographie, la fragmentation municipale et la diversité linguistique). Même si c'est un thème abordé par les acteurs des régions de Québec et de l'Outaouais, c'est un enjeu moins prioritaire.

Finalement, les députés du PLQ rappellent avec un malin plaisir qu'en matière d'équité, le gouvernement ne peut faire de leçon. Le projet de loi 170 prévoit en effet le report du règlement du dossier de l'équité salariale.

La participation

La participation est un des aspects les plus controversés de la réforme. C'est en effet un argument central des opposants au regroupement. Tout d'abord, le processus d'adoption de la réforme est remis en cause, tant par les municipalités que par les députés du PLQ et les universitaires. Ils rappellent une série de gestes ou de non-événements qui démontre le caractère antidémocratique de la loi. Les citoyens n'ont pu prendre part au processus : d'une part, le projet de loi n'a fait l'objet d'aucune consultation (référendum ou autre) et d'autre part, le gouvernement a refusé de rencontrer les comités de citoyens. Le gouvernement n'a pas non plus obtenu de mandat électif à cet égard car le thème des regroupements municipaux était absent des dernières élections provinciales. La commission parlementaire fait également défaut : un nombre limité d'acteurs est entendu, dans un délai relativement court et selon une formule qui n'accorde pas le même temps de parole à tous puisque certains acteurs doivent se regrouper et d'autres ont droit à une séance complète d'audit.⁹ De plus, la consultation parlementaire privilégie les acteurs municipaux au détriment des autres catégories d'acteurs. L'information a été peu diffusée : le gouvernement n'a pas rendu publiques les études qui démontreraient les avantages des regroupements municipaux.

L'argument participatif est aussi invoqué pour critiquer les effets anticipés de la réorganisation municipale. Les municipalités, les députés du PLQ et les

8. Pour un condensé de cet argumentaire, voir l'article signé par plusieurs universitaires de Montréal : « De mauvaises solutions à de faux problèmes ». *La Presse*, 19 octobre 2000.

9. Par exemple, au sein de la communauté urbaine de Québec, la seule ville de Québec dispose de 20 minutes d'audiences alors que les douze autres municipalités de la CUQ ont le même temps pour l'ensemble d'entre elles.

universitaires rappellent que le projet de loi 170 prévoit un accès restreint à l'approbation référendaire. Contrairement à ce que prévoient la *Loi sur les cités et villes*, le *Code municipal* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les citoyens ne pourront plus contrôler les amendements au règlement de zonage et le niveau d'endettement de leur ville. Le droit à la consultation référendaire est perdu en faveur de conseils de quartier dont l'efficacité est remise en cause. Les universitaires sceptiques sont particulièrement préoccupés par l'effet de la taille des nouvelles villes sur le fonctionnement démocratique. Selon eux, les dérives bureaucratiques mais aussi les pouvoirs excessifs du maire menacent la démocratie locale.

L'ensemble des arguments émis par les opposants aux fusions est en partie repris par certains adhérents. Des représentants supra-municipaux, universitaires et urbains ont vilipendé le processus de la réforme, jugé précipité et antidémocratique. Des membres de ces mêmes groupes défendent le gouvernement et rappellent que l'imposition des fusions était rendue nécessaire par l'absence de collaboration des élus de la périphérie.

Les villes-centres sont les seules à n'émettre aucun doute quant à la valeur participative du projet. Selon leurs représentants, la réorganisation municipale est l'occasion de combler le déficit démocratique des banlieues, entendant par là que l'ouverture des registres et le référendum sont des outils d'opposition peu constructifs. D'après eux, les arrondissements sont garants d'une participation appréciable car la vie des quartiers sera valorisée. En outre, le maire de Hull défend la position du gouvernement sur l'opportunité de consulter la population sur la réorganisation municipale en rappelant les règles du régime juridique actuel :

« [...] dans le régime actuel, cette décision appartient au gouvernement et elle appartient à l'Assemblée nationale. Les villes sont des créatures du gouvernement provincial et, au moment où on se parle, nous devons fonctionner dans un régime qui existe » (CAT, 29 novembre 2000).

La participation est peu invoquée par les députés du PQ, le monde des affaires et les acteurs de la ruralité.

La représentativité

La représentativité est l'un des thèmes les moins utilisés pour rejeter ou approuver la réforme. Les députés péquistes et libéraux, le milieu des affaires, les acteurs et presque tous les experts n'émettent aucun avis qui renvoie au principe de représentativité. Ce dernier est surtout invoqué par les acteurs municipaux et supra-municipaux. Cependant, la représentativité est mise en cause par les deux camps dans l'objectif de manifester une certaine inquiétude quant au respect du lien de représentation. Notamment, certaines municipalités (villes-centres et banlieues) souhaitent que le nombre de conseillers municipaux ne soit pas trop

réduit afin que la proximité entre élus et citoyens soit conservée. C'est pourquoi plusieurs demandent que le projet de loi augmente le nombre général de districts électoraux ou accorde davantage de districts électoraux dans le territoire des anciennes municipalités de banlieue. Augmenter le niveau de population représentée par district est également envisagé par les villes périphériques. La représentativité est alors conçue comme la concordance entre les frontières des districts électoraux et celles des anciennes villes. Cette conception de la représentativité se rapproche de la valeur d'appartenance.

La représentativité est également utilisée pour remettre en cause la répartition des sièges au sein des communautés métropolitaines. Cette revendication provient surtout des acteurs ruraux ou supra-municipaux, qui craignent l'isolement ou l'anonymat de leurs représentants au sein d'une structure davantage préoccupée par les questions urbaines.

« Avec la création des communautés métropolitaines, l'Union est particulièrement préoccupée de la place et du rôle que pourra occuper la classe agricole dans un contexte de plus en plus urbain et de l'importance qui sera accordée à la protection et au développement du territoire et des activités agricoles » (UPA, CAT, 4 décembre 2000).

Les communautés métropolitaines comprennent effectivement des territoires ruraux et agricoles, comme c'est le cas à Québec avec les MRC Côte-de-Beaupré, de la Jacques-Cartier et de l'Île-d'Orléans et une partie du territoire de la nouvelle ville de Lévis. Selon cette approche, la représentativité des acteurs non-urbains est évaluée à l'aune du poids politique effectif des représentants ruraux dans la communauté métropolitaine.

L'appartenance

Le débat sur la réorganisation municipale a fait une large place à la question de l'appartenance. Les adversaires de la réforme soulignent par là la rupture des liens identitaires qui résulterait des fusions. Bien que les députés du PLQ et les experts aient également invoqué cet argument, ce sont les municipalités de banlieue qui reviennent continuellement avec la valeur de l'appartenance. Certaines, telle la municipalité de Boucherville, tentent même de démontrer l'existence d'une réelle cohésion sociale au sein de leurs frontières. L'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal reprend en partie ce discours: « L'histoire de l'humanité est fondée sur l'identité et l'appartenance du genre humain à sa cité. Cette fierté et cet attachement à nos sources locales sont toujours d'actualité » (CAT, 28 novembre 2000). Greenfield Park, à son tour, rappelle que dans un contexte de mondialisation, le sentiment communautaire doit être d'autant plus valorisé. Dans cette perspective, la plupart des

municipalités opposées demande que les frontières des arrondissements respectent les limites des anciennes villes. C'est aussi le souhait des experts. Toutefois, plusieurs détracteurs de la réforme doutent que les arrondissements préservent le sentiment d'appartenance. Ils rapprochent alors les principes d'imputabilité et d'appartenance. Selon eux, sans réelle autonomie, les conseils d'arrondissements n'arriveront pas à conserver une certaine cohésion sociale.

Par ailleurs, la limitation de l'unification municipale de Montréal à la seule île fait également l'objet d'une lecture communautaire par quelques experts. Ceux-ci avancent que la création de deux grandes villes (Montréal et Longueuil) risque de diviser les communautés anglophones et francophones, ce qui mine tout effort d'équité et de solidarité métropolitaine :

« Les anglophones vont rester sur l'île, les immigrants vont continuer d'affluer et les francophones vont continuer d'aller s'installer à l'extérieur de l'île. Perspective à long terme : un beau clivage entre deux identités culturelles majeures, un clivage clairement délimité par les frontières topographiques du fleuve et de la rivière des Prairies » (Jean-Claude Marsan, Université de Montréal, *Le Devoir*, 21 novembre 2000).

Wolfe et Fischler abondent dans le même sens et affirment même que les affaires municipales pourraient être exposées aux questions linguistiques et nationales à moyen terme (*La Presse*, 18 novembre 2000).

Les villes-centres ont une position opposée sur le principe d'appartenance. D'après elles, les arrondissements sont un gage de proximité. C'est aussi une reconnaissance de la diversité des communautés, notamment avec la garantie d'un statut bilingue pour certains arrondissements de la nouvelle ville de Montréal. En outre, le regroupement est considéré par les villes-centres comme un facteur de cohésion sociale à une plus grande échelle. Cet argumentaire est en partie repris par les experts sympathiques aux fusions. Par ailleurs, certains d'entre eux disqualifient la référence à l'appartenance par les opposants à la fusion. Selon eux, il s'agit là d'un exposé trompeur qui cache un certain conservatisme. La ministre Louise Harel, pour sa part, maintient que la réforme n'altérera pas le sentiment d'appartenance car la vie dans les quartiers ne changera pas. Les acteurs urbains, le milieu des affaires et les acteurs de la ruralité demeurent peu loquaces en la matière.

Par ailleurs, la question de l'appartenance se pose aussi au niveau régional ou métropolitain. C'est d'ailleurs un argument particulièrement exploité par les représentants supra-municipaux. Ces derniers, malgré leur appui au projet de loi, émettent quelques réserves à l'égard de la création ou de la subsistance d'une certaine identification régionale. C'est le cas sur la rive-sud de Québec : la ville de Lévis sera incluse dans deux types de structures régionales plus ou moins concurrentes et qui recoupent des territoires différents. La double appartenance de la cité lévisienne à la communauté métropolitaine de Québec et à la région administrative de Chaudière-Appalaches risque ainsi de déstructurer le territoire

régional. L'appartenance doit alors être rapprochée de la question de la coordination.

La capacité

L'argument de la capacité est proche de celui de l'efficacité. Toutefois, au lieu de porter sur la qualité des arrangements institutionnels, la capacité pose la question de la taille et des moyens. C'est une discussion abordée à plusieurs reprises, surtout par les promoteurs de la réforme. En effet, les villes-centres, le milieu des affaires et quelques experts rappellent que le véritable enjeu de la réforme est la taille appropriée de gouvernance pour faire face aux défis de la mondialisation, mais aussi pour répondre aux besoins des citoyens. C'est par exemple le sens des interventions de l'Institut de développement urbain du Québec (milieu des affaires) et du politologue Serge Gosselin :

« À long terme, les nouvelles villes-centres de Montréal et de Québec devraient chacune être capables d'affronter la concurrence de l'économie mondiale, de lancer et réaliser des projets novateurs comme elles ont besoin pour être prospères » (CAT, 7 décembre 2000).

« Les plus petites villes n'ont bien sûr par suffisamment de moyens propres, en finances ou en personnel, pour assurer à leur population des services et équipements que l'on retrouve dans la métropole » (*La Presse*, 5 février 2000).

L'argument de la taille est peu repris par les adversaires de la réforme. Toutefois, implicitement, plusieurs municipalités suggèrent que *small is beautiful* car les besoins et les problèmes des citoyens sont facilement relayés au sein d'une organisation légère.

La plupart des experts sceptiques souhaitent que la réforme aille encore plus loin et crée de véritables conditions d'intégration et de développement de la région métropolitaine, visant par là le cas spécifique de l'agglomération montréalaise. Selon eux, le besoin de cohérence et de vision est avant tout nécessaire à l'échelon métropolitain et en ce sens une réorganisation municipale aurait dû prévoir la formation d'un véritable gouvernement régional. Le principe de capacité serait ainsi vraiment respecté alors que dans le projet de loi 170, les moyens donnés aux communautés métropolitaines restent somme toute limités. Les opposants reprochent à la réforme d'appliquer à nouveau le contre-modèle organisationnel des communautés urbaines mais à une plus grande échelle et avec un nombre réduit de villes qui seront toujours en situation de compétition. C'est là le point de vue défendu par plusieurs experts montréalais.

Les enjeux de la réforme

L'objectif de cet exercice est de dégager les enjeux de la réforme et de positionner les actions de la réorganisation municipale, en fonction des principales valeurs utilisées par ces acteurs. Le tableau 3 indique l'importance qu'a pris chaque valeur dans la promotion ou le refus de la réforme Harel. Les appréciations de l'utilisation des valeurs (+, +/-, -) découlent de l'application systématique de la typologie des dix valeurs au discours des acteurs de la réorganisation. Le signe + indique que la valeur a été un argument central alors que le symbole - signifie que l'argumentaire laissait peu de place à la valeur en question. Le signe +/- indique que la valeur a pris une certaine importance.

L'examen du tableau 3 permet de spécifier quelles valeurs ont été l'objet de débat le plus important dans le cadre de la réorganisation municipale. Premièrement, les valeurs touchant le financement (efficacité et équité) et par la suite le champ des compétences (efficacité et coordination) ont divisé particulièrement les deux camps puisque les signes + indiquent un degré fort de référence à ces valeurs, même si elles ne sont pas exploitées de la même manière. Les discussions sur les éventuelles économies d'échelles, sur la juste répartition des biens et services et de leurs coûts et sur l'agencement optimal des organisations municipales ont en effet dominé le débat sur la réorganisation municipale. La complexité des questions soulevées par les valeurs relevant du financement et des compétences explique en grande partie l'intensité des débats à leur propos. Deux vérités s'affrontent car là où les promoteurs voient une avancée en ces matières, les opposants affirment l'absence de preuves (études ou cas exemplaire) qui permettraient d'affirmer que la réforme entraînera la réalisation de ces valeurs. Par ailleurs, bien que les acteurs de la réorganisation municipale invoquent la

TABLEAU 3 Degré d'utilisation des valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale

	Les promoteurs	Les opposants
Le statut		
Imputabilité	-	-
Responsabilité	+/-	+
Les compétences		
Efficacité	+	+
Coordination	+/-	+/-
Le financement		
Efficacité	+	+
Équité	+	+
L'autorité		
Participation	-	+
Représentativité	-	-
La fusion		
Appartenance	+/-	+
Capacité	+	-

Note: 1. Très utilisée = +; Moyennement utilisée = +/-; Peu utilisée = -.

coordination, cette dernière valeur n'est pas aussi prépondérante que l'efficacité dans le champ des compétences (signe +/-). Dans le débat sur la réforme Harel, la coordination touche l'arrimage au sein d'un champ de compétences (particulièrement le développement économique) et l'agencement entre les différentes structures locales.

Deuxièmement, la spécialisation de la référence à certaines valeurs est remarquable (participation, appartenance, capacité). Chaque camp a fait d'une de ces valeurs son leitmotiv. L'irrespect de la participation des citoyens a été un thème central de l'argumentaire des adversaires de la réforme. Ces derniers ont vilipendé les reculs démocratiques résultant du processus d'adoption de la réorganisation municipale et des dispositions du projet de loi en lui-même (notamment, l'absence de recours référendaire). La question de la cohésion sociale, c'est-à-dire du sentiment d'appartenance, est aussi une valeur priorisée par les opposants. Le mécontentement face à l'intégration des municipalités dans une ville nouvelle et l'incrédulité quant à la capacité des arrondissements de susciter un sentiment d'appartenance sont en effet des interrogations répétées des adversaires de la réforme. En revanche, l'argument selon lequel la réforme améliorerait la capacité des villes à pouvoir agir sur leur développement économique, particulièrement dans un contexte de mondialisation, est plutôt défendu par les promoteurs de la réforme. Dans cette optique, les regroupements ouvriraient un vaste champ de possibilités de développement grâce à l'accès à des ressources plus importantes.

La spécialisation de l'argumentaire autour de quelques valeurs démontre que certaines valeurs (participation, appartenance, capacité) sont prépondérantes dans le débat, sans toutefois être le principal objet d'opposition. Dans ces cas là, on peut presque parler de dialogue de sourds. Par exemple, dans le champ des valeurs spécifiques aux fusions, les promoteurs font de la capacité une priorité alors que les opposants préfèrent y opposer le sentiment d'appartenance plutôt que de douter de la réalisation de la capacité, comme c'est le cas pour les valeurs relevant des compétences et du financement. L'exploitation de la valeur participative relève de la même logique : bien que la participation soit particulièrement promue par les opposants, les promoteurs préfèrent privilégier leurs valeurs centrales (efficacité, efficience, équité, capacité) plutôt que de s'approprier à leur tour l'argumentaire participatif.

Troisièmement, l'imputabilité et la responsabilité, valeurs relevant du statut, ont une position particulière dans le débat sur la réorganisation municipale. Il y a en effet un déséquilibre flagrant dans la référence aux deux valeurs : la responsabilité a été un enjeu important de la discussion alors que l'imputabilité a suscité peu d'attention. À la lumière du débat, il y a lieu de croire que la question du partage des fonctions décisionnelles était davantage une préoccupation des protagonistes de la réforme. L'imputabilité, qui réfère plutôt au fonctionnement pratique qu'à l'organisation générale des pouvoirs, peut

sembler secondaire de ce point de vue¹⁰. C'est pourquoi le rôle prépondérant du maire, l'exercice des pouvoirs des conseils d'arrondissements, le processus décisionnel des communautés métropolitaines, ou encore la manière que le gouvernement gèrera la transition (nomination du comité de transition, utilisation du pouvoir de décret) ont été des aspects de la responsabilité particulièrement débattus. À cet égard, la référence à l'argument de la responsabilité a été un enjeu plus important pour les opposants que pour les promoteurs de la réforme. Ces derniers ont plutôt cherché à affirmer certains principes organisationnels (prépondérance du maire et du comité exécutif) alors que les adversaires de la réforme ont aussi attaqué la façon d'agir du gouvernement dans la mise en place de la réforme.

Enfin, la représentativité a une place semblable à l'imputabilité dans le débat sur la réorganisation municipale. C'est une discussion somme toute mineure par rapport à des questions plus symboliques comme la disparition de plusieurs municipalités ou les prémisses particulièrement positives de la réforme (par exemple, répondre aux défis de la mondialisation). En outre, dans le champ de l'autorité, la question de la représentativité est supplantée par la participation, argument particulièrement développée par les adversaires de la réforme, comme nous l'avons vu.

Au total, les opposants utilisent davantage les valeurs que les promoteurs, ainsi il y a six plus (+) chez les opposants et seulement quatre chez les promoteurs, deux moins (-) chez les opposants et trois chez les promoteurs. En outre, les trois valeurs que les opposants emploient davantage que les promoteurs (responsabilité, participation, appartenance) sont des valeurs de décentralisation plutôt que de centralisation, alors que la seule valeur que les promoteurs utilisent davantage que les opposants, soit la capacité, peut être considérée comme une valeur de centralisation.

Le positionnement des acteurs

Cet examen de l'utilisation des valeurs a permis d'évaluer les principaux enjeux de la réforme et de caractériser l'argumentaire des deux camps. Pour compléter, une analyse du positionnement de chaque catégorie d'acteurs est nécessaire. Tout d'abord, soulignons que certains acteurs avaient des positions bien campées : d'une part, les municipalités de banlieues et les députés du PLQ et d'autre part, les villes-centres et les députés du PQ. Leur opinion est en effet sans équivoque : ils appuient ou rejettent la réforme tout d'un bloc. Les quelques critiques des promoteurs visent à bonifier la réforme alors que les recommandations des opposants sont formulées pour répondre en partie à l'exercice imposé par une

10. D'ailleurs, dans la discussion sur les critères d'évaluation de la centra-décentralisation, nous soulignons que la responsabilité a un caractère plus large que l'imputabilité, ce qui fait que d'une certaine manière, la responsabilité englobe le débat sur l'imputabilité (Lemieux 2001 : 51).

commission parlementaire. Ces quelques concessions ne remettent pas en question leur position fondamentale. Plusieurs experts sceptiques ou promoteurs ont également un avis ferme sur la réforme. D'après les experts réfractaires, elle se base sur de fausses prémisses. Le débat sur Montréal est particulièrement patent à cet égard : la plupart des experts rejettent le modèle de la réforme car il ne tient pas compte de la complexité de la région. Selon ce point de vue, un gouvernement métropolitain élu est la seule solution aux problèmes de la fragmentation municipale. Au contraire, pour les experts favorables, la réforme est l'occasion de mettre fin à plusieurs archaïsmes du système municipal. Même si certains aspects font défaut, le projet de loi 170 est une avancée qui permettra de revaloriser au premier chef l'équité, l'efficacité et la capacité des agglomérations québécoises.

Les autres catégories d'acteurs, relevant tous du groupe des promoteurs, ont une opinion plus nuancée. Même s'ils appuient le principe de la réforme et s'enthousiasment même pour quelques aspects prometteurs, ils critiquent aussi sévèrement des arrangements organisationnels précis. Ils manifestent en fait leur doute quant à l'atteinte d'objectifs ambitieux de la réforme. À cet égard, la position des représentants supra-municipaux ou des acteurs de la ruralité est ambiguë. Même s'ils affirment sans ambages appuyer la réforme, ils manifestent une sourde inquiétude quant aux effets déstructurants de la réforme sur le système régional de concertation. Les problèmes d'harmonisation entre les communautés métropolitaines et les structures supra-municipales reviennent sous diverses formes dans leur discours. Ils doutent des effets de ce nouveau modèle tant sur la responsabilité, l'efficacité, la coordination, l'appartenance, la représentativité que la capacité. Manifestement, les représentants supra-municipaux et ruraux craignent pour leur devenir. En outre, les représentants des deux communautés urbaines présentes à la commission parlementaire (Outaouais et Montréal), même s'ils rejettent le statu quo, disqualifient la solution des regroupements et favorisent plutôt un gouvernement régional, comme plusieurs experts.

Par ailleurs, les interventions des groupes urbains et le milieu des affaires se font plutôt sous le signe de la vigilance. Ils insistent ainsi sur certains aspects de la réforme. L'efficacité et l'efficacité reviennent souvent dans le discours des représentants des affaires alors que pour les groupes urbains, c'est l'équité et la participation.

Conclusion

En conclusion, nous aimerions revenir sur la comparaison des regroupements municipaux ontariens et québécois timidement amorcée en introduction. Bien que plusieurs auteurs s'entendent pour dire que le regroupement municipal est devenu durant les années 90 une des réformes les plus préconisées en matière municipale au Canada (Collin et al 2002), il est étonnant de constater comment le débat sur les deux politiques de fusion les plus importantes au Canada – celles du Québec

et de l'Ontario – s'appuie sur des prémisses différentes. L'étude des acteurs de la réorganisation municipale au Québec et de leurs valeurs est convaincante à cet égard. À Toronto, la fusion a été interprétée comme la réalisation d'un programme conservateur (Keil 2000). Les autres mesures accompagnant la fusion ont largement confirmé les visées néo-libérales du gouvernement ontarien (la réforme des modes de financement des écoles, les transferts de programmes sociaux et l'abolition de certaines subventions aux municipalités). Le regroupement a aussi été perçu comme un assaut de la banlieue contre la ville-centre : en regroupant Toronto à cinq autres municipalités, le gouvernement voulait s'en prendre à un symbole des dépenses excessives, au-delà de toute préoccupation pour les problèmes spécifiques de Toronto (pauvreté grandissante, illustrée par une importante population de sans-abris). Dans l'imaginaire ontarien, c'est Toronto qui a été engloutie par les villes de banlieue, et non le contraire (Boudreau 1999). L'opposition radicale des résidents de la ville-centre ainsi que de différents acteurs sociaux (syndicats, groupes communautaires, etc.) témoigne de la tendance pro-banlieue de la réforme.¹¹ Au Québec, l'argumentaire en faveur des fusions reposait sur une logique inverse : les regroupements étaient rendus nécessaires suite aux problèmes rencontrés par les villes-centres et par le refus des banlieues d'assumer leur part des coûts de centralité. Dans cette optique, l'argument de l'équité fiscale et sociale a été maintes fois répété, contrairement à Toronto où il est demeuré absent. Le regroupement dans les agglomérations québécoises faisait ainsi davantage l'objet d'une lecture progressiste que conservatrice¹². L'appui, même mitigé, des acteurs sociaux¹³ et des syndicats est patent à cet égard. Une des grandes différences vient sans doute que contrairement à l'Ontario, la réorganisation municipale québécoise n'est pas (encore?) associée à d'autres mesures de transferts de coûts aux municipalités.

Cette inversion de la problématique centre/banlieue et cette opposition entre vision conservatrice/progressiste font en sorte que certaines valeurs préconisées par les promoteurs et les adversaires du regroupement ne sont pas les mêmes dans le cas québécois et dans le cas ontarien. Dans le camp des promoteurs, la différence vient surtout de l'importance qu'a pris la valeur d'équité au Québec. Le gouvernement québécois et ses alliés des villes-centres ainsi que certains acteurs sympathiques à la fusion ont en effet fait de l'équité un de leurs principaux leitmotivs. Sur l'efficacité, l'efficience et la capacité, l'utilisation des arguments est sensiblement la même chez les promoteurs ontariens et québécois.

11. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'opposition dans les municipalités de banlieue torontoises. Ces dernières craignaient surtout le déséquilibre entre une nouvelle grande ville de Toronto et le reste de l'agglomération torontoise. Au Québec, ce débat a été moins important car la fusion touchait une part importante des villes des agglomérations de Montréal et de Québec, bien que certains s'interrogeaient sur les raisons pour ne pas intégrer les municipalités de troisième et quatrième couronnes de Montréal au projet de fusion.

12. À cet égard, la position de Fischler et Wolfe est exceptionnelle puisqu'ils voient la réorganisation municipale québécoise comme une politique néo-libérale (voir valeur de responsabilité).

13. Ceux que nous avons regroupés sous l'appellation « acteurs urbains ».

La référence au débat classique sur la taille optimale des municipalités est ici évidente : les promoteurs respectent l'argumentaire « consolidationniste ». La mondialisation sert alors de cadre justificateur de la fusion. Les adversaires de la fusion partagent des valeurs communes dans les deux cas : appartenance et participation. Les deux groupes d'opposants insistent ainsi sur la perte d'identité locale et la faible légitimité des gouvernements provinciaux dans la conduite de cette politique réalisée sans annonce électorale et sans consultation. Toutefois, comme nous le notons, les acteurs concernés ne sont pas les mêmes : à Toronto, ce sont surtout les acteurs de la ville-centre (groupes de citoyens, élus, organismes communautaires) qui y réfèrent alors qu'au Québec, ce sont plutôt les acteurs de la banlieue (élus et groupes de citoyens). Par contre, à Toronto, la responsabilité, l'efficacité et l'efficience ont été peu abordées par les opposants au regroupement alors qu'au Québec, les adversaires de la réforme ont continuellement douté des objectifs attendus de la réorganisation. Finalement, notons qu'à Toronto l'argument de l'augmentation du ratio élus/citoyens a été particulièrement exploité alors qu'au Québec, les opposants ont peu insisté sur la question de la représentativité.

Ce parallèle entre deux politiques canadiennes de regroupement démontre que la complexité du débat sur la réorganisation municipale ne tient pas seulement aux différents aspects de la gouvernance locale, mais aussi au contexte dans lequel la réforme prend racine. L'étude des critiques et des inquiétudes aussi bien que des promesses et des encouragements à la lumière d'une typologie des valeurs priorisées en matière d'action publique révèle les pour-tours des débats sur les regroupements municipaux et des valeurs des diverses coalitions d'acteurs. Dans cette optique, il serait intéressant d'établir une comparaison plus solide entre les valeurs des réformes canadiennes de regroupement municipal.

Bibliographie

- Bherer, L., N. Bolduc et J. Levasseur. 2000. « Les conditions favorables et défavorables à l'appropriation par les communautés de leur développement », dans D. Lafontaine et N. Thivierge (dir.). *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales : nouveaux modèles, nouvelles cultures de coopération*. coll. « Tendances et débats en développement régional ». Rimouski/Chicoutimi : GRIDEQ-GRIR.
- Bish, R.L. 2001. « Les fusions des administrations locales. Des idéaux discrédités du XIX^e siècle sont encore défendus au XXI^e siècle ». *Commentaire*. no 150. collection, « Les cahiers urbains » Toronto: Institut C.D. Howe.
- Boudreau, J.-A. 1999. « Megacity Toronto : Struggles over differing aspects of middle-class politics ». *International journal of urban and regional research*, 23 : 771-781.
- Collin, J.-P., J. Léveillé et C. Poitras. 2002. « New challenges and old solutions: Metropolitan reorganization in Canadian and U.S. city-regions ».

- Journal of urban affairs*, 24 : 317-332.
- Isin, E. F. 1998. « Governing Toronto without government : Liberalism and neoliberalism ». *Studies in Political Economy*, 56 : 169-191.
- Keating, M. 1995. « Size, efficiency and democracy : Consolidation, fragmentation and public choice », dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of urban politics*. Londres : Sage.
- Keil, R. 2000. « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto : Amalgamation or secession? ». *International journal of urban and regional research*, 24 : 758-781.
- Lemieux, V. 2001. *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Lemieux, V. 1997. *La décentralisation*. Sainte-Foy : Éditions de l'IQRC.
- O'Brien, A. 1993. *Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange*. Toronto : Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- Sancton, A. 2000. « Amalgamations, service realignements and property taxes : Did the Harris government have a plan for Ontario's municipalities? ». *Revue canadienne des sciences régionales*, 23 : 135-156.
- Tindal, R.C. et S. N. Tindal. 2000. *Local government in Canada*. Scarborough : Nelson.
- Vojnovic, I. 1997. *Le regroupement municipal dans les années 90. Analyse de cinq municipalités canadiennes*. Toronto : Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
- Vojnovic, I. et D. Poel. 2000. « Provincial and municipal restructuring in Canada : Assessing expectations and outcomes ». *Revue canadienne des sciences régionales*, 23 : 1-6.
- De Vries, M. S. 2000. « The rise and fall of decentralization : A comparative analysis of arguments and practices in European countries ». *European Journal of Political Research*, 38 : 193-224.