



Montréal : une histoire de réformes territoriales

Mariona Tomàs

Alors que le débat sur la métropole de Paris promet de s'ouvrir prochainement, Mariona Tomàs revient sur l'histoire originale de Montréal. À l'occasion de la parution du livre de Peter Trent elle pointe le jeu permanent de médiation et de recherche de compromis qu'impose la construction d'une gouvernance métropolitaine.

Comme l'écrit Richard Harris, *La Folie des grandeurs* de Peter Trent (2012) est un récit personnel de l'épisode des fusions/défusions de communes qui a eu lieu sur l'île de Montréal entre 2000 et 2006. En se fondant sur une documentation solide et sur des arguments issus d'études universitaires lui étant favorables (il en existe également des défavorables), le maire de Westmount condamne la réforme municipale, dite Réforme Harel, du nom de la ministre des Affaires municipales du gouvernement du Québec, Louise Harel. Le livre de Trent, captivant pour les curieux des réingénieries administratives et les personnes friandes de « petite politique », parmi lesquels je m'inclus, rappelle le livre publié en 1965 par R. J. Bédard lors de la fusion des 15 municipalités de l'île Jésus et la création de la nouvelle ville de Laval, sur la rive nord de Montréal.

Deux stratégies d'organisation territoriale

L'idée qu'il y a trop de municipalités au Québec n'est pas nouvelle : elle est même une constante des discours du gouvernement provincial comme des politiques publiques (Collin 2002). L'histoire de la gestion métropolitaine québécoise est celle de l'alternance entre deux stratégies de recomposition territoriale, la première s'appuyant sur l'échelle locale, la seconde sur l'échelle métropolitaine. Celle-ci donne lieu à une succession d'épisodes de réorganisation municipale et métropolitaine, où l'accent est tantôt mis sur la première option, conduisant à l'annexion ou la fusion de municipalités tant en milieu urbain (Montréal, Laval) que rural, et tantôt sur la seconde, moyennant la création de structures fédératives supra-municipales.

Dans le cas de Montréal, cette dernière approche a donné lieu à la création de quatre institutions : la Commission métropolitaine de Montréal (1921), la Corporation du Montréal métropolitain (1959), la Communauté urbaine de Montréal (1969) et la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM, 2000). Dans la réforme Harel, les deux stratégies étaient en fait combinées, même si la question des fusions a pris le dessus dans le débat public.

Les municipalités canadiennes : un espace fonctionnel plus que politique

Le Québec adhère au modèle canadien de gouvernance métropolitaine et diffère en cela des expériences européennes récentes (Lefèvre 2009). Plusieurs provinces canadiennes (l'Ontario, la Nouvelle-Écosse) ont ainsi procédé à des regroupements de municipalités ou à la création de nouveaux niveaux de gouvernance métropolitaine depuis le milieu des années 1990. Pour

comprendre cette conception réformiste, il faut rappeler la place des municipalités dans le système politique canadien.

En premier lieu, celles-ci n'ont pas d'assise constitutionnelle : elles sont créées par des lois provinciales et ce sont ces lois générales qui définissent leurs compétences, leur mode de fonctionnement et leurs ressources. À cette autonomie légale restreinte s'ajoute une autonomie financière assez élevée, où la taxe foncière représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale. Ce paradoxe explique la représentation de l'échelon local comme une administration visant à la performance dans la production de biens et de services publics, plutôt que comme un espace politique (Tindal et Tindal 2004). La scène municipale est, en effet, un espace politique limité, clos et sous-valorisé comparativement à la politique provinciale et fédérale.

Plusieurs éléments contribuent à cette culture politique : la faible institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes du Québec), la faible reconnaissance du métier d'élu local et la faible participation électorale (plus basse que celles des autres élections) (Breux et Bherer 2011). Contrairement à ce qui se passe en France, les élections locales ne peuvent pas être interprétées en termes de politique nationale, puisque les partis politiques nationaux et provinciaux n'y sont pas représentés.

La communauté anglophone ou le jeu complexe des acteurs locaux

Ce qui fait de Montréal un cas unique dans le contexte canadien, c'est la mise en place d'un modèle inédit de gouvernance métropolitaine et la façon dont il a évolué. Entre 2000 et 2002, le gouvernement provincial du Parti québécois réalise une réforme qui touche simultanément trois échelons : métropolitain (création d'une agence de planification stratégique, la CMM), local (fusions municipales) et infra-local (décentralisation vers les arrondissements). Il s'agit d'une réforme polémique, contestée notamment par les maires des banlieues, qui facilite la victoire du Parti libéral du Québec aux élections provinciales d'avril 2003. Pourtant, le nouveau gouvernement ne revient pas complètement sur la réforme péquiste : il renforce d'abord la décentralisation des arrondissements montréalais et ouvre ensuite la voie à la reconstitution d'une partie des municipalités fusionnées (les « défusions ») par des référendums locaux. Pour garantir la coordination des services dans l'ensemble de l'île de Montréal, le gouvernement de Jean Charest met en place en 2006 une institution supra-municipale (le Conseil d'agglomération de Montréal).

La saga des fusions/défusions doit ainsi être comprise à l'aune des institutions et des façons de faire propres au contexte québécois, ainsi que des valeurs et attitudes des acteurs locaux devant la coopération (Tomàs 2012). Parmi ces acteurs, il faut évoquer la communauté anglophone montréalaise. Pour ce groupe, la municipalité représente leur *community*, le niveau privilégié d'appartenance politique et d'exercice de la démocratie, où les services publics sont offerts en langue anglaise (Boudreau 2003). Une commune de petite taille leur permet ainsi à la fois de conserver un refuge fiscal et de préserver leur homogénéité sociale et linguistique (Prémont 2005), ce qui est pour eux une priorité.

Comme l'illustre le témoignage de Trent, la lutte pour l'autonomie locale devient le fer de lance des municipalités du West Island, qui échouent dans leur effort de freiner les fusions municipales. Pour assurer la gestion des services de proximité et pour garantir l'exercice des droits linguistiques de la communauté anglophone sur l'île de Montréal, le gouvernement provincial crée donc les arrondissements. Ce troisième pilier de la réforme péquiste permet paradoxalement le maintien des bases politiques et sociales qui résistent à la consolidation de la nouvelle ville et qui sont soutenues par la promesse du Parti libéral du Québec de leur rendre l'autonomie. La réforme libérale ne satisfait cependant pas les municipalités défusionnées, notamment du fait de la création du conseil d'agglomération. Celles-ci continuent donc de faire pression sur le gouvernement libéral, au pouvoir jusqu'en 2012, pour récupérer peu à peu l'autonomie perdue.

Le cas montréalais illustre ainsi l'importance des facteurs politico-institutionnels dans l'issue des processus de réforme métropolitaine. Selon la culture politique et l'organisation de l'État, certaines formules de coopération sont privilégiées, mais, dans tous les cas, le rôle des acteurs locaux et leurs pratiques de coopération métropolitaine ont un impact décisif sur le développement d'une vision métropolitaine des enjeux urbains. Comme le montre *La Folie des grandeurs* de Peter Trent, le cas de Montréal est un laboratoire unique pour comprendre la contribution de la communauté anglophone à la gouvernance métropolitaine. Dans un jeu encadré par des règles institutionnelles, la réforme Harel puis la réforme libérale montrent que la gouvernance des métropoles relève avant tout d'un processus permanent de médiation entre différents intérêts et de recherche de compromis.

Bibliographie

- Bédard, R. J. 1965. *La Bataille des annexions. La petite municipalité, institution démocratique par excellence, est-elle vouée à la disparition ?*, Ottawa : Éditions du Jour.
- Boudreau, J.-A. 2003. « The politics of territorialization : Regionalism, localism and other isms. The case of Montreal », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p. 179-199.
- Breux, S. et Bherer, L. 2011. *Les Élections municipales au Québec*, Québec : Presses de l'université Laval.
- Collin, J.-P. 2002. « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », *Organisations et Territoires*, vol. 11, n° 3, p. 5-13.
- Lefèvre, C. 2009. *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ – Dexia.
- Prémont, M.-C. 2001. « La fiscalité locale au Québec : de la cohabitation au refuge fiscal », *Revue de droit de McGill*, vol. 46, p. 713-778.
- Tindal, C. R. et Tindal, S. N. 2004. *Local Government in Canada*, Toronto : Thomson Nelson, 6^e édition.
- Tomàs, M. 2012. *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Montréal : Presses de l'université du Québec.
- Trent, P. F. 2012. *La Folie des grandeurs. Fusion et défusions sur l'île de Montréal*, Québec : Septentrion.

Mariona Tomàs est docteure en études urbaines de l'Institut national de la recherche scientifique de l'université du Québec et enseigne la science politique à l'université de Barcelone. Ses recherches portent sur la gouvernance métropolitaine dans une perspective internationale. Elle a publié plusieurs articles (*International Journal of Urban and Regional Research*, 2012), ouvrages (*Penser métropolitain ?*, 2012) et chapitres d'ouvrage (*Políticas urbanas en España*, 2011, dont elle est aussi co-coordinatrice). Sa thèse de doctorat (2007) a gagné la Médaille académique d'or de la gouverneure générale du Canada et le Prix de doctorat de l'Institut national de la recherche scientifique.

Pour citer cet article :

Mariona Tomàs, « Montréal : une histoire de réformes territoriales », *Métropolitiques*, 22 mars 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Montreal-une-histoire-de-reformes.html>.