

Le monde municipal québécois 2002-2012

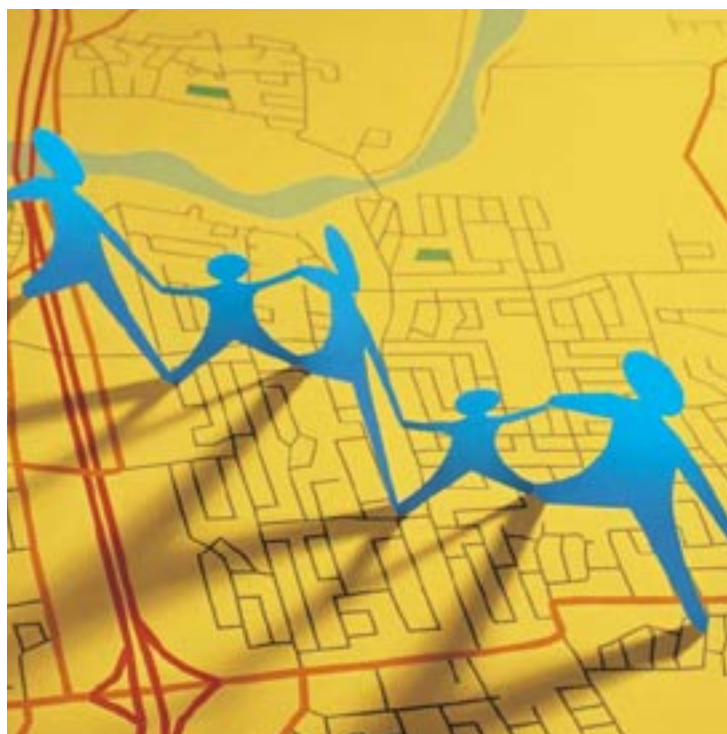
Changer les façons de voir
pour changer les façons de faire

Éléments condensés pour une prospective

Gérard DIVAY, Jean-Pierre COLLIN,
Annick GERMAIN, Pierre-J. HAMEL,
Mario POLÈSE, Anne-Marie SÉGUIN
et Gilles SÉNÉCAL

URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

INRS



Le monde municipal québécois 2002-2012

*Changer les façons de voir pour
changer les façons de faire*

Éléments condensés pour une prospective

G. DIVAY, J.-P. COLLIN, A. GERMAIN, P.-J. HAMEL,
M. POLÈSE, A.-M. SÉGUIN, G. SÉNÉCAL

Cette étude a été réalisée grâce à un financement du ministère des Affaires
municipales et de la Métropole

Institut national de la recherche scientifique
Urbanisation, Culture et Société

août 2002

Table des matières

INTRODUCTION	1
LE MONDE MUNICIPAL	1
PROSPECTIVE	2
DÉMARCHE.....	3
COMMUNAUTÉS ET TERRITOIRES : TENDANCES GÉNÉRALES ET ENJEUX LOCAUX.....	5
L'INÉGAL DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL	5
<i>Les ressorts du développement économique</i>	5
<i>La modification des clivages territoriaux</i>	6
<i>Enjeux publics et enjeux municipaux de développement</i>	8
UNE DIVERSIFICATION ACCRUE DE LA SOCIÉTÉ.....	9
<i>Importance relative accrue de l'immigration</i>	9
<i>Les déplacements et désenclavements générationnels</i>	10
<i>La personnalisation des modes de vie</i>	11
<i>L'accentuation de la précarité et des inégalités</i>	12
<i>La gestion municipale de la diversité</i>	13
UN ENVIRONNEMENT SOCIALEMENT TAMISÉ.....	15
L'HOMOGENÉISATION DE LA « CULTURE » MUNICIPALE	16
LIGNES DE FORCES TRANSVERSALES ET ENJEUX ADDITIONNELS.....	17
L'ORGANISATION ÉTATIQUE TERRITORIALE : RESTRUCTURATION MUNICIPALE ET MAINTIEN DES ÉQUILIBRES.....	19
IMPORTANCE RELATIVE DU MONDE MUNICIPAL.....	19
INTENTIONS ET ASPIRATIONS DANS LA RÉFORME	20
AVANCÉE DANS DES « NOUVEAUX » TERRAINS OCCUPÉS	20
<i>Développement économique</i>	20
<i>Développement communautaire et problèmes sociaux</i>	21
MISE À L'UNISSON EN TERRAINS ANCIENS	21
QUADRILLAGE ÉTATIQUE DES TERRITOIRES MUNICIPAUX OU MAILLAGE MUNICIPAL DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ?.....	22
L'ACTION MUNICIPALE : DYNAMIQUES COMMUNES ET SAVOIR FAIRE LOCAUX	25
DES INSTITUTIONS INTERPELLÉES DANS LEURS FONCTIONS SOCIÉTALES ET DANS LEURS RÔLES	25
DES ORGANISATIONS INSATISFAITES DE LEURS MOYENS D'AMÉLIORATION.....	28
DES ACTEURS INFLUENTS PAR LEURS RÉSEAUX	30
UN MINISTÈRE DE QUELLES AFFAIRES : MUNICIPALES OU LOCALES ?.....	33
BREF, UNE DÉCENNIE OUVERTE	35
SOMMAIRE : LES ENJEUX DU MONDE MUNICIPAL QUÉBÉCOIS 2002-2012.....	37
ENJEUX SUBSTANTIFS	37
LES ENJEUX D'ORGANISATION GÉNÉRALE.....	38
LES ENJEUX DE PROCESSUS ET DE PRATIQUES	40
LES ENJEUX DE PILOTAGE GOUVERNEMENTAL DU MONDE MUNICIPAL	41

Introduction

Le monde municipal

Commençons par définir les contours du monde municipal. Comme ce document s'inscrit dans une perspective de planification stratégique, la définition doit être la plus englobante possible, de façon à n'écarter aucun facteur de changement ou d'inertie. L'approche ne peut donc pas être uniquement institutionnelle ou administrative. Le monde municipal met en action :

- Des personnes, en grand nombre, qu'elles soient élues, ou employées (environ 60 000), avec chacune ses projets de carrière, son sens du service public, son travail quotidien (souvent au su et au vu de tout le monde), et ses conditions de travail souvent enviées.
- Des expertises très variées. Le policier, le comptable, l'ingénieur spécialiste du traitement des eaux usées, l'animateur de loisirs, l'avocat, etc., n'ont pas forcément la même approche des problèmes. Des dizaines de métiers, avec chacun leurs besoins de formation, peuvent ainsi être mis à contribution pour la bonne marche d'une municipalité qui s'apparente davantage à un holding complexe qu'à une entreprise spécialisée.
- Des organisations d'envergure très inégale, une ou plusieurs par municipalité (cas des sociétés de transport et paramunicipales), qui assurent une fonction de production de diverses activités, avec des configurations variables d'unités administratives, des syndicats, des fournisseurs et une culture organisationnelle spécifique.
- Des institutions publiques démocratiques (encore fort nombreuses, plus de 1100) qui interpellent les citoyens au moins chaque année pour leur faire payer des comptes de taxes et à tous les quatre ans pour leur laisser l'opportunité de manifester leur mécontentement ou leur satisfaction, et qui leur permettent aussi d'avoir un accès rapide aux élus en tout temps; ces derniers, membres ou non d'un parti politique, ont le privilège d'être connus de leur communauté; mais cette notoriété entraîne, en contrepartie, une exposition constante aux demandes et commentaires.
- Des réseaux plus ou moins intenses, formés à la grandeur du Québec, des deux regroupements politiques (Union des municipalités du Québec –UMQ– et Fédération québécoise des municipalités –FQM), et de multiples associations professionnelles, sans compter les liens sur des bases régionales ou de catégorie (par exemple les villes-centre).
- Des institutions ancrées territorialement. Chaque municipalité exerce sur son territoire, qui lui est exclusif, un certain monopole d'autorité publique. La municipalité apporte

aux résidents une dimension additionnelle d'identité qui s'ajoute à leurs nombreux autres liens d'appartenance sociale.

- Des institutions nichées dans l'ensemble des institutions étatiques. Elles occupent des créneaux particuliers dans l'ensemble des fonctions étatiques, ou du moins exercent des activités spécifiques dans certaines fonctions et doivent être examinées dans le contexte des autres institutions. Elles relèvent aussi d'institutions gouvernementales qui leur sont dédiées, le MAMM (ministère des Affaires municipales et de la Métropole) et la Commission municipale.

Cette brève évocation des principales composantes du monde municipal, dans leur volume et leur diversité, inspire nécessairement un ton de modestie à ce document. La complexité de ce monde rend assez téméraire toute tentative d'en cerner les forces d'évolution future.

Prospective

Pour s'en convaincre, il suffit de regarder dix ans en arrière. En 1992, même si l'état des finances publiques laissait entrevoir des changements majeurs, personne n'aurait pu prédire que les fusions municipales, déjà présentes dans les grands desseins de la génération de la Révolution Tranquille, seraient encore à l'ordre du jour politique quarante ans plus tard et donneraient lieu à des initiatives majeures à l'aube de l'an 2000. Même si des tendances de fonds peuvent être mises au jour, les décisions d'un gouvernement ne peuvent certainement pas être anticipées dix ans d'avance.

Un exercice de prospective doit tenter de déceler les facteurs éventuels de changement de la situation actuelle. Ces facteurs peuvent être internes au monde municipal ou survenir dans son environnement avec une telle force qu'il serait obligé de se réajuster (le gouvernement du Québec « aidant », selon toute vraisemblance).

Les facteurs internes prennent forme dans la façon dont se combinent les évolutions dans chacune des composantes mentionnées, par exemple structure d'âge et effet générationnel pour les personnes, emprise grandissante de la gestion de l'information dans les expertises, flexibilité dans la philosophie organisationnelle, réalignement des forces politiques dans le jeu démocratique local. Plus spécifiquement, trois situations seraient susceptibles de générer de l'interne du monde municipal des changements éventuellement majeurs, une révision des responsabilités et de la configuration générale des institutions : un écart grandissant entre les revenus fiscaux autonomes et le coût des responsabilités effectivement assumées ou nouvelles; une incapacité à résoudre certains conflits liés au territoire ou à des tensions sociales majeures; l'arrivée au pouvoir municipal de nouveaux maires avec des orientations inédites. Il ne faut pas sous-estimer ce facteur, même s'il est le moins prévisible; pour ne

prendre qu'un exemple du passé, le maire Jean Drapeau a marqué la métropole à long terme, structurellement et financièrement.

Les facteurs externes découlent des tendances socioéconomiques générales et des orientations politiques et institutionnelles du gouvernement du Québec. La difficulté de cerner l'impact des tendances socioéconomiques générales sur le monde municipal tient à ce que leurs effets apparaissent souvent fort graduellement sur une ou plusieurs décennies, comme dans le cas du vieillissement. Les changements de conjoncture économique ont des effets plus immédiats, notamment dans les cas de fermeture d'une entreprise qui est aussi l'unique employeur majeur local. Ces tendances affectent aussi les gouvernements supérieurs dont les réactions ricochent sur le monde municipal : l'assainissement des finances publiques de la dernière décennie en donne un bon exemple. Par ailleurs, indépendamment de ces tendances, le gouvernement provincial peut, en fonction de ses orientations et objectifs généraux, décider de bouleverser le monde municipal; il se pose ainsi comme un facteur de changement majeur et autonome, comme le montrent les décisions ontariennes et québécoises des dernières années. À cet égard, le positionnement d'un gouvernement provincial dans la dynamique politico-institutionnelle fédérale et internationale devrait être prise en considération; par exemple, les considérations de compétitivité du régime fiscal global peuvent être un facteur déterminant de modification des compétences locales.

Démarche

- Bref, autant la complexité du monde municipal que la multiplicité des sources possibles de changement supposeraient, pour déployer un exercice complet de prospective, la prise en compte de quantité de dimensions. Il faudrait aussi pouvoir s'appuyer sur des diagnostics détaillés de la situation actuelle et leur mise en perspective historique. Or le monde municipal, même s'il génère une foule d'écrits, n'est pas forcément bien connu. Certes, ses dimensions juridiques, institutionnelles et financières sont bien documentées; mais, il n'en est pas de même des analyses générales de son fonctionnement, de ses activités, de ses acteurs, bien que la documentation anecdotique soit foisonnante. Il va donc sans dire que la brève analyse présentée dans ce document ne se veut pas une synthèse de diverses recherches. Elle condense plutôt des opinions éclairées (on l'espère) sur la dynamique du monde municipal.
- D'abord, les tendances externes les plus susceptibles d'influencer le monde municipal sont énumérées. Ensuite, les tendances dans l'organisation étatique d'ensemble sont esquissées. Enfin, la dynamique interne du monde municipal est sondée. Ces trois séries

de considérations amènent à différencier trois scénarios possibles d'évolution du monde municipal pour la prochaine décennie.

SECTION 1

Communautés et territoires : tendances générales et enjeux locaux

Les grandes tendances sociétales qui affectent l'ensemble des appareils étatiques, municipalités comprises, sont bien connues; elles se manifestent dans plusieurs pays occidentaux. Le plan stratégique 2001-2003 du MAMM y fait largement référence. Mais les enjeux proprement municipaux qu'elles génèrent sont souvent moins spécifiés, soit parce que les impacts de ces tendances ne sont pas toujours très visibles, soit parce qu'ils sont très variables selon les collectivités locales compte tenu de leur localisation et de leur composition socioéconomique, ce qui rend toute généralisation très réductrice. Nous ne faisons dans cette section que rappeler brièvement ces grandes tendances en essayant de spécifier leurs effets problématiques locaux différenciés. Ces tendances sont d'ordre environnemental, économique, social et culturel. Elles sont largement indépendantes dans leurs dynamiques particulières, mais leurs effets locaux peuvent se renforcer.

L'inégal développement territorial

Comme d'autres sociétés, le Québec est confronté à une accentuation des inégalités territoriales, résultant du jeu des forces de développement économique en contexte de mondialisation et de leur corollaire en ce qui a trait aux mouvements de population. Ces inégalités dans le rythme du développement interpellent tout le secteur public et différencient les enjeux municipaux selon les régions.

Les ressorts du développement économique

Trois ressorts, dont les implications spatiales sont fortes, doivent être rappelés. D'abord le Québec, qui s'est montré très favorable à l'ouverture des frontières et au traité de libre-échange a une économie de plus en plus tournée vers l'extérieur et dépendante des exportations, à un moindre degré que l'Ontario cependant. La part des exportations vers les autres provinces est restée stable au cours des années 1990 (environ 20 % du PIB); par contre, les exportations vers le reste du monde se sont accélérées, passant de 20 % à plus de 35 % du PIB, de manière moins accentuée qu'en Ontario où ce pourcentage atteint 50 %. L'intégration plus poussée dans l'économie nord-américaine favorise le développement des régions plus proches des États-Unis. Par exemple, la croissance de l'emploi manufacturier a été beaucoup plus marquée au cours de la dernière décennie en Estrie et en Chaudières-Appalaches; alors que pour le Québec l'indice de croissance est de 1,1 en 2001 sur une base 1,0 en 1987, il est de 1,5 dans la première région et de 1,8 dans la deuxième.

Deuxièmement, ce qu'il est convenu d'appeler l'économie du savoir entraîne le développement de nouveaux secteurs d'activité économique à forte intensité de matière grise comme le multimédia ou la biotechnologie, renouvelle les techniques de production dans les secteurs plus traditionnels et soutient l'essor des services à la production où l'emploi a cru de près de 50 % (à l'échelle canadienne), au cours de la dernière décennie, alors qu'il a stagné dans le secteur manufacturier. Or, cette économie du savoir est fortement marquée territorialement. Elle a tendance à se concentrer dans les milieux urbains majeurs. Les « cerveaux » ont besoin, pour fonctionner à régime optimum, de la proximité des centres de recherche, des rencontres face-à-face, de la stimulation de l'animation culturelle et de qualité dans le milieu de vie. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), bien qu'elles facilitent la diffusion de cette économie, ne compensent cependant pas tous les coûts liés à l'éloignement.

Troisièmement, il faut rappeler le paradoxe apparent dans le rôle du local dans le nouveau contexte économique. Alors que l'ouverture des frontières, l'expansion des multinationales et la multiplication des échanges détournent l'attention vers l'extérieur et l'international et pourraient laisser croire à une marginalisation des considérations locales, de nombreuses analyses sur les milieux innovateurs et sur le développement local et régional montrent qu'il ne faut pas les sous-estimer. La réussite économique, même au niveau international, s'enracine dans la qualité de main-d'œuvre, la densité des réseaux sociaux, les savoir-faire, la capacité d'accueil, le support et la culture du milieu local.

La modification des clivages territoriaux

Les biais spatiaux de ces trois ressorts, avec les mouvements de population qui leur sont liés dans un contexte de déclin ou de faible croissance démographique modifient sensiblement les clivages territoriaux. La nature du clivage urbain/rural se modifie sous l'effet de l'emprise croissante et diffuse des agglomérations et d'une ligne de partage encore plus nette entre la région centre et les régions périphériques qui sont confrontées à des défis partiellement différents.

Quelle que soit la région où elles sont localisées, les agglomérations urbaines d'une certaine taille bénéficient des tendances actuelles du développement, grâce aux nombreux effets de milieu qu'elles génèrent. La gamme des économies externes s'est intensifiée. Si on doit parler de compétition territoriale à l'échelle continentale ou mondiale, ces agglomérations sont les unités de base, les joueurs clés pour l'attraction des personnes ou des entreprises. Mais si le rôle des agglomérations comme lieu de gestation du développement est encore plus net maintenant, la structure et les contours de ces agglomérations deviennent plus diffus. Dans les agglomérations de grande taille, la structure devient plus complexe avec la conjonction de l'étalement urbain, la dissémination des centres commerciaux et le

développement de plusieurs pôles d'emploi. Les schémas de déplacements se diversifient, en même temps que leur intensité augmente. Par ailleurs, la zone d'influence directe des grands centres urbains dépasse leurs limites administratives. La présence du centre avec ses services à la production a des retombées bénéfiques, en termes d'implantation d'entreprises à valeur ajoutée moyenne, dans une zone périphérique s'étendant jusqu'à environ une heure de distance.

Dans les agglomérations de toutes tailles, les limites deviennent plus poreuses et élastiques. Les travailleurs urbains s'installent dans la périphérie plus rurale ou de plus petits centres urbains; le télétravail, sans être une tendance dominante, s'affirme et contribue à la diffusion urbaine. Par ailleurs, à plusieurs endroits, une divergence entre intérêts agricoles et non agricoles s'instaure en milieu rural; le « rural » devient plus diversifié dans ses intérêts.

À l'échelle du Québec, une ligne de démarcation s'accroît entre les régions périphériques et le sud, défini approximativement par la zone comprise entre une ligne reliant l'agglomération de Québec à celle de Gatineau et la frontière américaine. Les régions périphériques dotées de centres urbains de moindre importance sont confrontées au cumul des tendances démographiques et économiques. Elles sont susceptibles de connaître des baisses marquées de population, comme les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) le montrent. Elles ne peuvent pas bénéficier autant que les grands centres urbains des opportunités de la nouvelle économie. À certains endroits, elles sont désavantagées par la présence de grandes entreprises avec des niveaux de rémunération élevés ou la proximité d'une autre province ayant des incitatifs différents. Mais comme elles disposent de ressources naturelles, de communautés locales souvent dynamiques et solidaires, leur avenir n'est pas sans espoir, malgré la période difficile qu'elles connaissent dans leur transition vers un nouvel équilibre « démo-économique ». La rétention d'une population instruite est un des facteurs clés de cette transition.

Pour sa part, le sud du Québec est aussi confronté à des questions démographiques. Ses besoins en main d'œuvre sont importants pour lui permettre de profiter autant de l'infrastructure socioéconomique très développée que de la meilleure proximité des axes d'échanges nord/sud. Les migrations venant des régions ne peuvent suffire, d'autant plus que les régions ont leur propres besoins. L'immigration devrait donc se maintenir à un rythme élevé pour soutenir une croissance démographique minimale. Par ailleurs, même si, globalement, le sud du Québec est dans une position plus avantageuse au plan économique, certaines localités peuvent connaître des handicaps particuliers, compte tenu de leur éloignement des grands centres, de la structure économique locale, de la composition démographique et du dynamisme de la collectivité locale. Ces différences de perspective d'avenir peuvent se retrouver même à l'intérieur des grandes agglomérations, par exemple entre banlieues de génération et de niveau socioéconomique différents.

À l'intérieur du clivage de base entre sud du Québec et régions périphériques, de nombreux autres clivages viennent diversifier la mosaïque des intérêts territoriaux.

Enjeux publics et enjeux municipaux de développement

Ces tendances dans le développement économique ont – et en auront sans doute de plus en plus – des conséquences sur les politiques publiques et l'allocation des ressources. Dans plusieurs pays, on observe que le gouvernement central, conscient du rôle joué par le local dans le contexte actuel, en vient à investir massivement le domaine public local, notamment en accordant plus de moyens aux collectivités locales, mais en imposant en contrepartie des exigences au moins proportionnelles. L'Angleterre offre un exemple typique et la formule d'un communiqué de presse récent « Townhall moving to Whitehall », soulignant que la plupart des responsabilités à l'égard des collectivités locales sont désormais confiées au vice-premier ministre, évoque et condense toutes les transformations en cours dans les relations centrales/locales (il faut toutefois préciser qu'il s'agit, en Angleterre, d'un contexte très centralisé) qui amènent à revoir le sens des mots et expressions comme décentralisation et autonomie locale. Les politiques territoriales en viennent à occuper une place de choix dans les priorités gouvernementales.

Concernant l'allocation des ressources, le développement territorial inégal entraîne les gouvernements dans des choix délicats sur la localisation d'équipement (simultanéité des réductions de capacité, des fermetures et des ouvertures), sur les services offerts et les ressources nécessaires pour les supporter. Le maintien d'une équité dans l'accès aux services publics sur tout le territoire du Québec passera par le contrôle des coûts unitaires et un support variable selon les régions, par des innovations majeures dans la façon de fournir les services, notamment avec une plus grande diversité des fournisseurs et une mise à profit de tout le potentiel des NTIC, comme on peut déjà le voir dans les diagnostics à distance par exemple. Tout en assurant le maintien des services et du support aux initiatives de développement en régions périphériques, le gouvernement aura aussi intérêt à continuer à investir significativement dans le développement économique des grands centres urbains, ne serait-ce que pour générer les surplus fiscaux dont il a besoin pour soutenir une « occupation dynamique du territoire ». Cette occupation exercera donc une pression fiscale pour le gouvernement dans un contexte où d'autres fonctions gouvernementales, en particulier la santé, seront elles aussi très en demande. Au plan des attentes de service, les tendances laissent entrevoir une demande accrue quant à l'accessibilité en général et plus spécifiquement pour les infrastructures et les moyens de transport, afin que les régions puissent accéder facilement aux différents centres urbains et que tout le sud du Québec puisse fonctionner comme une zone économiquement plus intégrée.

Comment ces tendances économiques et ce contexte gouvernemental se répercuteront-ils sur les municipalités? Sans parler pour l'instant d'un éventuel changement de responsabilités impulsé par le contexte gouvernemental, les municipalités peuvent ressentir les effets des tendances économiques surtout dans leurs revenus et dans les attentes de service. En ce qui concerne les revenus, la forte dépendance à l'égard du foncier rend les rentrées fiscales sensibles aux tendances de fond et aux mouvements à long terme dans les marchés immobiliers. Le type actuel d'économie, plus économe en superficie de plancher (notamment de bureaux) n'assure plus une relation aussi directement proportionnelle qu'auparavant entre la croissance économique et le volume de richesse foncière; les rôles fonciers des agglomérations urbaines peuvent globalement en être davantage affectés. Certaines municipalités de banlieue moins en demande pourraient aussi pâtir des perspectives démographiques et les modèles historiques d'étalement urbain pourraient révéler une vulnérabilité fiscale pour certaines municipalités. Les migrations et le déclin démographique dans plusieurs communautés de régions périphériques exercent pour leur part une pression à la baisse sur les valeurs foncières résidentielles, rendant plus difficile le maintien des revenus fiscaux locaux, surtout si on tient aussi compte de la capacité de payer des résidents pour d'autres formes de contribution fiscale. Le tassement de l'assiette foncière aura sans doute des effets plus importants dans les municipalités les moins diversifiées. Quant aux attentes de la population, les municipalités pourraient se voir davantage interpellées pour accroître leur contribution au développement local, ce qui, compte tenu de l'évolution des ressources fiscales, peut être fort problématique.

Une diversification accrue de la société

La diversification de la société québécoise s'opère sur de nombreux plans : importance des immigrants, déplacements générationnels, modes de vie, inégalités. Plusieurs de ces tendances conjuguent leurs effets pour mettre davantage à l'épreuve la capacité municipale de gestion de la diversité.

Importance relative accrue de l'immigration

Les personnes d'origine immigrante constitueront une proportion de plus en plus importante de la population québécoise. Le nombre d'immigrants admis au Québec a fluctué au fil des ans, mais a augmenté de façon significative ces dernières années (de 26 500 en 1998 à 37 500 en 2001) et les cibles visées par le Gouvernement pour les prochaines années sont plus élevées (pour 2003, le Plan d'immigration du Québec vise un minimum de 40 000 et un maximum de 45 000 personnes). Ce Plan fixe aussi un objectif de régionalisation de l'immigration : 25 % des immigrants devraient idéalement s'installer à l'extérieur de la

région montréalaise (ces dernières années, ce pourcentage tournait dans les faits autour de 16-17 % : on se souviendra que ce pourcentage a déjà été plus faible).

Si l'immigration reste donc un phénomène essentiellement montréalais (mais qui touche quand même une forte proportion de la population du Québec), il faut cependant souligner l'ampleur qu'elle prend dans certaines régions métropolitaines hors Montréal, notamment Québec (5 % des immigrants en 1999-2000), Sherbrooke (3,4 %) et Hull (3,5 %). Cette immigration hors Montréal revêt une importance que traduit mal la simple réalité des nombres : il s'agit de constituer des noyaux d'immigration suffisants pour attirer de nouveaux immigrants et de favoriser la rétention de cette immigration. Le défi est complexe. Cela dit, la conjoncture démographique et économique des régions et les traits de l'immigration (notamment la forte scolarité des immigrants) continuera d'inciter nombre d'élus locaux à réclamer « leur part d'immigrants », surtout instruits.

La diversification des origines ethnoculturelles (et des pays de naissance) des immigrants continuera d'augmenter. La multiplication des pays de provenance se traduit depuis plusieurs années par une croissance de la proportion des minorités visibles (6 % de la population du Québec au recensement de 1996 et 12 % de celle de la région montréalaise). Plusieurs études révèlent les difficultés (racisme, discrimination, chômage, etc.) que doivent surmonter plusieurs catégories de minorités visibles, la situation des jeunes étant particulièrement préoccupante si l'on pense aux effets à long terme de leurs difficultés d'insertion. La francisation continue par ailleurs à représenter un enjeu important, encore que la proportion d'immigrants connaissant le français à l'arrivée tende à augmenter (elle est passée de 37 à 43 % entre 1995 et 1999).

Les déplacements et désenclavements générationnels

Le vieillissement de la population (et ses impacts) a fait l'objet de beaucoup de réflexion, y compris dans le monde municipal. Le rythme de croissance de la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans va continuer son accélération douce au cours de la prochaine décennie, pour atteindre environ 16 %, et devrait s'accroître par la suite. Mais les préoccupations à l'égard du vieillissement ne mettent pas toujours suffisamment d'emphasis sur la diversité des situations qu'il recouvre ni sur les changements dans les comportements des autres générations. La situation des personnes âgées n'est pas la même selon que la personne vit seule ou en couple ou en milieu intergénérationnel ou en institution. Elle varie aussi selon le revenu; l'écart est considérable en termes de niveau de vie et de besoin de support entre la personne âgée seule qui ne compte que sur sa pension de vieillesse et le couple de retraités dont les deux membres bénéficient aussi d'un régime de retraite de leur ancien employeur.

La situation des jeunes fait aussi l'objet de préoccupations grandissantes, ce qui se comprend aisément en raison du rôle stratégique de cette génération dans la réalimentation des bassins de main d'œuvre. Or, il s'agit du groupe le plus mobile, notamment dans les mouvements interprovinciaux. Le groupe des 20-30 ans représente le groupe le plus important dans les migrations interprovinciales, avec d'ailleurs un nombre plus élevé de sorties que de rentrées.

Par ailleurs, les transitions d'une génération à une autre revêtent maintenant des formes plus variées et plus hésitantes. Le départ des jeunes de la maison familiale tend à être retardé et à se faire éventuellement par à coups, alternant entre essais et retours temporaires. Le retrait de la vie professionnelle peut s'étendre sur une large plage d'âge d'au moins une décennie, qui est d'ailleurs susceptible de s'étirer avec le retour ou le maintien au travail sous diverses modalités des plus de 65 ans. Les organismes publics ne peuvent plus se contenter de paramétrer des programmes selon les caractéristiques de grandes catégories de clientèles. À certains égards, comme dans les stratégies de marketing privé, le ciblage des clientèles doit se faire de façon très fine et segmentée; il n'y a pas, en termes de besoin de support public, une catégorie personnes âgées, mais de multiples groupes selon l'âge, le revenu, la situation familiale et l'état de santé.

La personnalisation des modes de vie

Les modes de vie se diversifient, notamment selon les choix que chaque personne fait en fonction de son contexte familial et social et de l'enchaînement de ses propres expériences. Les grandes catégories d'individus (par exemple personne âgée, jeune ou adulte en famille) ne sont plus guère d'intérêt pour le paramétrage des politiques compte tenu de la grande hétérogénéité de ces catégories. Par exemple, le mode de vie, les problèmes et les attentes diffèrent largement selon que la personne âgée est seule ou non, continue une activité rémunérée ou pas, bénéficie ou non d'un fonds de pension de son employeur, etc. Or, le citoyen s'attend souvent à être traité comme une personne et non comme un spécimen d'une catégorie administrative. Il en résulte une diversification accrue sur plusieurs plans, notamment l'insertion dans les réseaux sociaux, les modèles de consommation et la constitution des ménages. Certains types de ménages prennent de l'expansion, notamment les ménages d'une seule personne (un peu plus du quart des ménages et de 10 % de la population, davantage en milieu urbain, plus dense), les familles monoparentales (11 % des ménages et de la population). Si les couples avec enfants ne représentent plus que 34 % des ménages, ils abritent encore un peu plus de la moitié de la population.

Les trajectoires de vie en ménages sont passablement plus diversifiées qu'elles ne l'étaient. Les familles se reconstituent au gré de la rupture et de la reconstitution des couples. La part des couples en union libre a augmenté et le taux de divorce est encore plus élevé dans les

couples les plus jeunes. Ces mouvements ne manifestent pas cependant un repli sur l'individu. Au Québec, comme ailleurs au Canada, les activités de bénévolat se sont accrues au cours des dernières décennies.

L'accentuation de la précarité et des inégalités

L'amélioration de la situation économique des dernières années s'accompagne cependant de diverses formes de précarité. Sur les 900 000 emplois créés de 1976 à 2000, 39 % sont des emplois à temps partiel. La part des travailleurs autonomes a cru; elle est maintenant de près de 14 % de l'emploi total et le tiers des emplois autonomes est composé de femmes. Les femmes sont aussi plus fréquemment dans des situations de travail atypiques (travail à temps partiel, contrat de courte durée). Cette précarité de l'emploi se traduit souvent par de faibles revenus. Les statistiques montrent en effet qu'une part sensible des familles se situant sous la barre des faibles revenus sont des ménages comptant un ou deux travailleurs mais ceux-ci soit travaillent au salaire minimum, soit occupent des emplois à temps partiel ou encore connaissent des cycles d'emploi entrecoupés de périodes de chômage. Le travail rémunéré ne met donc pas toujours à l'abri de la pauvreté. Par ailleurs, la pauvreté touche encore les personnes âgées (bien que la situation se soit améliorée au cours des dernières décennies), surtout les femmes seules qui bénéficient beaucoup moins souvent que les hommes de prestations de retraite de régimes privés. Enfin, un nombre non négligeable de personnes se retrouvent dépendants de la Sécurité du revenu pour des raisons de santé, de responsabilité familiale (femmes seules peu scolarisées avec jeunes enfants) ou de formation insuffisante. Le niveau élevé de décrochage scolaire des jeunes est préoccupant car les jeunes décrocheurs ont et auront de plus en plus de mal à trouver du travail dans l'économie du savoir.

Les écarts entre les revenus des types de ménages se sont accrues et ces écarts tendent à se manifester spatialement, notamment dans les villes. Les quartiers pauvres sont en termes relatifs de plus en plus pauvres par rapport aux quartiers plus riches. Cette fragmentation spatiale croissante est attribuable à de nombreux facteurs. En effet, la gentrification initiée durant les années 1970 se poursuit dans certains quartiers anciens (pensons au désormais célèbre Plateau Mont-Royal), ce qui conduit à une éviction lente mais certaine des ménages des catégories sociales plus vulnérables et à leur déplacement vers des quartiers moins convoités. Parallèlement, la désindustrialisation qui se poursuit depuis quelques décennies a eu des conséquences plus marquées sur certains quartiers « ouvriers » dont les travailleurs plus âgés et peu qualifiés se retrouvent parmi les chômeurs chroniques. Aussi observe-t-on dans les villes-centres de plusieurs régions métropolitaines ou d'anciennes agglomérations à vocation industrielle des concentrations de population pauvre. Même si le processus de polarisation sociale n'atteint pas les niveaux observés dans plusieurs métropoles

américaines, certains processus qui s'apparentent aux dynamiques des quartiers de *l'urban underclass* américain sont inquiétants. **On observe en effet** dans certains quartiers : une dégradation de la fonction commerciale (de nombreux locaux sont vides sur les artères commerciales « traditionnelles »); des problèmes d'accès au crédit hypothécaire ou encore l'abandon de certaines propriétés (bâtiments barricadés). Ces phénomènes, heureusement limités dans l'espace, requièrent des interventions ciblées et énergiques. À ce chapitre, la mise en place par la Ville de Montréal avec le soutien du gouvernement québécois, d'un plan d'action pour ses quartiers sensibles est intéressante. L'évaluation de cette intervention pourra guider les décideurs quant aux modalités à développer pour contrer les processus à l'œuvre dans ces espaces menacés de devenir des quartiers d'exclusion.

La gestion municipale de la diversité

Cette diversification de la société pose aux municipalités différents défis qu'on peut résumer sous le terme de gestion de la diversité et qui se manifestent sur différents plans, dans la propension à accepter les taxes foncières, dans les attentes d'intervention municipale, dans la dynamique politique et administrative locale, dans le maintien de l'harmonie quotidienne sur le territoire.

Les effets sur la propension des propriétaires à accepter des hausses de taxes foncières sont à ce stade-ci hypothétiques en l'absence d'études spécifiques. Ils sont néanmoins plausibles. Des propriétaires âgés, même avec un capital immobilier important, sont susceptibles d'être plus réticents à des augmentations de taxes, surtout si leurs revenus sont faibles, et d'adopter des comportements fiscaux conservateurs ou de privilégier d'autres formes de taxation, comme les tarifs à la consommation de certains services, qui pourraient moins les toucher. Les propriétaires dans des développements plus denses ne seront pas très portés à soutenir des niveaux de dépenses pour des développements moins denses dont les coûts commenceront à être plus visibles. Les comportements fiscaux des propriétaires dans certaines communautés culturelles sont peu connus; par contre, on sait que la propriété est parfois tant valorisée que des efforts majeurs sont consentis pour y accéder, même à des niveaux de revenus faibles. Dans plusieurs collectivités, la levée des taxes est susceptible d'obliger les élus à des efforts inédits de persuasion.

Les effets sur les attentes de service ou d'intervention municipale sont déjà plus perceptibles pour certains services. Les besoins de transport adapté pour les personnes âgées s'accommodent mal de la rigidité de l'offre habituelle de transport en commun. Les traditions culturelles de certaines communautés inspirent des adaptations dans l'offre de service. Les lieux de culte se sont fortement multipliés pendant les années 1990 dans certaines municipalités, entraînant parfois des problèmes de zonage. Par ailleurs, les fortes disparités entre les municipalités quant à la proportion de leur population qui est d'origine

immigrante entraînent souvent une sous-estimation des problèmes qui ne sont pas répartis « mur à mur » à travers la province. C'est notamment le cas des HLM destinés aux familles, où, sur l'île de Montréal, certains groupes sont surreprésentés du fait de la forte proportion des familles nombreuses parmi la population immigrante. La diversification des modes de vie, notamment la croissance des ménages d'une personne, a des effets majeurs sur le marché résidentiel; dans ce domaine comme sur d'autres plans sociaux, la municipalité devient l'intervenant public de dernier recours. De manière plus globale, les changements dans le poids relatif des groupes d'âge modifieront très progressivement la demande pour divers équipements, avec par exemple moins de demande pour le terrain de jeux pour jeunes enfants et plus de sentiers ou de souplesse pour la pratique du patin à roues alignées des jeunes adultes ou la marche des personnes plus âgées.

Les effets sur la vie politique et administrative locale ne sont pas encore très perceptibles, mais déjà très présents. Les forces politiques des villes du cœur de la région montréalaise doivent compter sur la participation des groupes culturels. Et les pressions se feront de plus en plus fortes pour que les fonctions publiques locales soient plus ouvertes à l'embauche d'employés provenant des communautés culturelles, ne serait-ce que pour en assurer une représentativité propice à la reconnaissance de leur légitimité. Les instances décisionnelles des institutions locales seront poussées à inclure des représentants des nouveaux groupes en croissance démographique, qu'il s'agisse de nouveaux retraités ou de membres issus des communautés culturelles.

D'autres effets plus intangibles sont susceptibles de se manifester dans une des fonctions municipales de base, celle d'assurer la cohabitation harmonieuse de divers groupes sur un même territoire. Une augmentation des tensions interraciales n'est pas à exclure, encore que le Québec affiche jusqu'à présent une bonne « performance » au chapitre de la coexistence interculturelle. Même si l'immigration et les orientations normatives en matière d'intégration sociale relèvent en principe des gouvernements supérieurs, on ne dira jamais assez à quel point ces différences pèseront de plus en plus lourdement sur l'action municipale dans la mesure où les enjeux identitaires et la reconnaissance du pluralisme comme partie intégrante du vivre ensemble s'avèreront incontournables. Les enjeux de citoyenneté (définis au sens large, au-delà de leur portée proprement juridique) se jouent d'abord et avant tout dans les villes parce que c'est à ce niveau que se posent les paramètres de la vie quotidienne, mais aussi parce que les immigrants s'insèrent dans une ville avant de s'insérer dans un pays.

Les grandes tendances dans l'immigration et la différenciation ethnoculturelle dans la diversification des modes de vie mettront à l'épreuve les compétences des municipalités en matière de gestion de la diversité. Jusqu'à présent, seules les agglomérations les plus importantes, et encore, se sont dotées de ressources pour répondre à ce défi. De plus, la

décentralisation accompagnant certaines fusions municipales laisse planer un doute sur la capacité des instances infra-municipales à relever ce défi.

Un environnement socialement tamisé

Parmi les grands enjeux du monde municipal, s'agissant des questions d'environnement urbain, il faut certainement noter la montée de la demande sociale pour un environnement de qualité, répercutée d'ailleurs dans l'ensemble des classes sociales et pas seulement chez les classes supérieure et moyenne supérieure. Cette demande sociale apparaît au cœur des débats sociaux en aménagement et à portée environnementale. Elle est supportée par des associations et des groupes locaux, ainsi que de simples citoyens pressés de faire valoir leur droit à la qualité de vie et à un milieu dénué de stress, ainsi qu'à un certain état impondérable qui fait le charme de vivre en ville. Les questions d'environnement ne sont pas seulement techniques, elles sont évaluées et traitées socialement. Les enjeux techniques d'environnement sont socialement tamisés par les intérêts des groupes qui les portent. La qualité de l'environnement urbain occupe les processus de consultation-concertation mis en place par les autorités publiques et elle trouve un large écho dans les médias. Il est alors frappant de constater que, dans la plupart des cas où l'enjeu de la qualité environnementale est survenu, concernant autant les questions de la qualité de l'eau, de la conservation des espaces verts que de la réduction des stress locaux, pour ne citer que ces exemples, les systèmes normatifs et les cadres réglementaires ont été remis en question.

On sait que la réponse des administrations locales s'appuyait auparavant sur le respect des normes et de la réglementation existante. Or, de telles réponses paraissent aujourd'hui, et à bien des égards, dépassées, puisque non seulement les exigences sont plus grandes, allant même jusqu'à invoquer le risque minimal comme dans le dossier de l'eau potable, mais elles peuvent aussi s'appuyer sur des approches qualitatives et non mesurables, comme celles qui prévalent dans les dossiers de la conservation du patrimoine et du paysage. Dans ce cas, les interventions municipales ne peuvent qu'être le fruit d'un arbitrage entre différentes options défendues par des acteurs sociaux aux intérêts contrastés. Dans cette optique, les citoyens revendiquent par ailleurs de fixer des moyens de contrôle et de surveillance auxquels ils auront accès. On comprendra que ces demandes affleurent la réalité municipale en même temps que se confirme une perte de confiance vis-à-vis la gestion environnementale publique.

C'est dans ce contexte que se pose la question de la décentralisation relative de la programmation environnementale vers le local. Les débats mettent en cause des objets nouveaux, notamment les considérations paysagères, qui débordent largement la conservation des sites exceptionnels, de même qu'une sensibilité à fleur de peau face aux

stress locaux. Les villes, en repoussant vers le local des problèmes que la gestion réglementaire et normative ne parvenait pas à résoudre à la satisfaction des porteurs de dossiers locaux, ont contribué à accroître la qualité du débat démocratique mais aussi, et paradoxalement, à galvaniser les cas de NIMBY (not in my backyard), LULU (locally unwanted land use) et autres BANANA (Build absolutely nothing anything near anywhere). Si les administrations publiques sont dotées d'outils utiles de concertation et qu'elles ont développé des partenariats avec les acteurs locaux institutionnalisés, elles sont moins bien préparées à faire face aux revendications spontanées issues de groupes informels et porteurs de la légitimité de ceux qui vivent les problèmes en toute proximité. Le dossier de la modernisation de la rue Notre-Dame a bien démontré que les arbitrages étaient difficiles. Il revenait alors au ministre des Transports de tenir compte à la fois des potentialités techniques et d'un intérêt général fragile défini dans la douleur.

Les administrations publiques sont donc confrontées à des problématiques qui, les forcent soit à adopter un système normatif plus performant, comme dans le dossier de l'eau potable, et un cadre réglementaire plus souple, mieux adapté à des réalités complexes, soit à transcender les normes et les règlements pour créer des habitats de qualité et perçus comme tels par ceux qui y résident. Dans tous ces cas de figure, les outils de gestion municipale de l'environnement urbain devront répondre au saut qualitatif que cela implique, tant en environnement urbain qu'en démocratie participative.

L'homogénéisation de la « culture » municipale

Une autre tendance grandissante, jusqu'à maintenant assez peu documentée, mais tout à fait en accord avec les lignes de force de la nouvelle économie, est davantage d'ordre culturel, voire idéologique diraient certains. Les nouvelles technologies de l'information, surtout Internet, ne suffisent peut-être pas à compenser les facteurs lourds de localisation économique, mais ils sont efficaces pour propager de nouveaux modes de pensée ou pour faire connaître des expériences particulières. Certes, le monde municipal est, à l'échelle internationale, fort diversifié, en fonction des contextes institutionnels et des traditions politiques. Mais des façons de penser le local institutionnel et les techniques d'intervention municipale se répandent à travers le monde sous l'impulsion des gouvernements centraux et la recherche de visibilité de certaines municipalités.

Au plan politique et institutionnel, les modèles de charte inspirent les discours et parfois les revendications des gouvernements locaux à l'égard des gouvernements centraux. Ceux-ci sont par ailleurs fort enclins à repérer et propager les « meilleures pratiques » pour accélérer la « modernisation » des administrations locales. La méthode britannique, qui utilise systématiquement le pragmatisme et l'exemplarité des « beacon cities », n'est qu'un

exemple de cette tendance largement répandue. Or, il est un peu paradoxal qu'au moment même où on valorise le local dans la singularité de ses caractéristiques comme facteur de développement, on prend les moyens pour uniformiser ou du moins homogénéiser ses pratiques. Par exemple, la mise en évidence des « meilleures pratiques » dans différents domaines n'est pas forcément un stimulant d'innovation. Une meilleure pratique ne se constate que lorsque les façons de faire ont été parfaitement adaptées aux particularités organisationnelles, techniques et culturelles locales du moment. La recette est circonstanciée. Mais diffuser la recette sans inciter à réfléchir sur les circonstances risque d'apporter peu de changements, sauf sur des questions techniques.

Il ne faut pas sous-estimer la force de cette tendance culturelle, surtout dans un contexte où les relations directes entre municipalités se multiplient, même à l'échelle internationale.

Lignes de forces transversales et enjeux additionnels

Ce bref rappel des grandes tendances doit être complété par un regard transversal sur certaines lignes de force semblables qui les animent et qui posent de nouveaux défis au secteur public, en particulier les trois suivantes :

- *Le télescopage des échelles.* L'organisation étatique a reposé jusqu'à maintenant sur une notion géométrique d'échelle hiérarchisée : un barreau pour les questions dites locales, un autre pour les régionales, un autre pour les centrales; et à chaque barreau correspond un centre décisionnel « autonome ». Cette conception géométrique rend désormais mal compte des interrelations à l'œuvre dans le développement économique, où le local nourrit l'international, dans l'évolution sociale, où les manifestations locales de divers phénomènes ont des sources diffuses et non locales, et dans la mise en œuvre du développement durable, où les initiatives locales sont tout aussi nécessaires que marginales si elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'ensemble. Si on tient à en rester à la géométrie, il faut au moins substituer la sphère à l'échelle comme image et schème organisateur de pensée dans la mesure où elle évoque plus d'interdépendance et d'interpénétration entre les actions des divers niveaux de gouvernement; mais un mode de pensée écosystémique serait sans doute plus approprié.
- *L'enchevêtrement des fonctions.* L'organisation étatique a aussi misé sur une répartition claire des fonctions ou, toujours sous un mode géométrique, des « champs de compétences », en supposant que chacune pouvait être gérée efficacement sans autres considérations latérales que par des coordinations occasionnelles ou quelques fois formelles et un aplanissement des haies entre les champs. Ce que les tendances montrent de plus en plus clairement est l'importance des contributions fonctionnelles croisées. La pratique et les résultats du développement économique local mettent en évidence les

facteurs socioculturels. La performance scolaire n'est pas affaire seulement de qualité pédagogique, surtout en milieu défavorisé. Le transport est indissociable de l'aménagement... Quand les interrelations en viennent à prendre une importance majeure par rapport à la contribution sectorielle, l'organisation fonctionnelle standard se voit remise en question.

- *L'érosion des monopoles publics.* D'une part, par rapport aux tendances évoquées, l'État se trouve souvent dans la situation de gérer les effets, d'en limiter l'ampleur ou d'y adapter les citoyens, et non d'imprimer les directions; celles-ci résultent de multiples initiatives et d'effets de système dans la société. La capacité d'orienter réellement l'évolution de la société ne doit pas être surévaluée. D'autre part, les citoyens attendent sans doute de moins en moins après les services publics pour combler leurs besoins. Ils peuvent de plus en plus répondre à ces besoins par des substituts personnels, privés ou associatifs. Bien évidemment, tous les citoyens n'ont pas la même capacité d'auto-organisation et l'État doit veiller à l'équité. Mais dans les faits, les substituts ou les compléments aux services publics se développent. Pour nous en tenir aux services municipaux, les activités de loisir ou de culture sous fourniture municipale (la production étant déjà souvent dans ses secteurs prise en charge par des groupes) ne représentent qu'une petite partie des activités de loisir ou de culture; l'eau embouteillée concurrence l'eau municipale; les propriétaires s'équipent de toutes sortes de moyens de détection de feu ou de gaz nocifs et de protection des biens, d'ailleurs avec encouragement des spécialistes publics; et si les rues n'ont pas de substitut économique (exceptionnellement l'hélicoptère !), les citoyens comptent de moins en moins sur le transport public pour se déplacer. Les monopoles publics n'ont plus la même signification que par le passé, même dans le bastion des « services à la propriété ».

Les municipalités, comme l'ensemble du secteur public, baignent dans ces tendances qui, de manière plus ou moins perceptible à court terme, appellent ou induisent des changements dans les rôles et les façons de faire et nécessitent certainement au préalable des révisions des façons de voir et de penser.

SECTION 2

L'organisation étatique territoriale : restructuration municipale et maintien des équilibres

Les justifications officielles de la récente réorganisation municipale ont, avec quelques variantes, insisté sur sa nécessité pour faire face aux nouveaux défis posés par les tendances évoquées ci-dessus. Pour anticiper quels effets elle pourrait avoir à cet égard, il est nécessaire de resituer la réforme dans l'ensemble des évolutions du secteur public local, compte tenu des tendances générales dans les réactions étatiques mentionnées précédemment.

Importance relative du monde municipal

Le monde municipal occupe dans la vie politique et dans les actualités médiatiques une place importante qui ne vient pas seulement de son importance numérique dans l'ensemble du secteur public local. Les dépenses municipales totales représentent à peine 20 % des dépenses du gouvernement du Québec, grosso modo neuf milliards par rapport à 50 milliards. En ce qui a trait aux effectifs, le monde municipal (plus de 60 000 employés en incluant les pompiers volontaires) se compare à la fonction publique québécoise (66 000), mais vient nettement derrière le secteur de l'éducation (120 000) et celui de la santé et des services sociaux (160 000).

Par contre, la visibilité et la présence médiatique des grandes municipalités sont, par rapport aux autres secteurs, plus prononcées. Par exemple, sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, les secteurs municipaux, éducatifs (tous niveaux confondus), et de la santé et des services sociaux ont, approximativement, le même budget de fonctionnement (près de quatre milliards). Cependant, les décisions municipales font bien plus souvent la manchette que celles des institutions d'enseignement ou de santé (à l'exception de la situation des urgences). Cette tendance va sans doute se maintenir. À Montréal, comme ailleurs en Amérique du Nord, les médias ont accordé ces derniers temps plus de couverture aux questions locales urbaines (avec des cahiers spéciaux, par exemple). Le monde municipal souffre de surexposition relative ou, d'un point de vue démocratique, peut-être que les autres composantes du secteur public local souffrent de sous-exposition. Comme la présence médiatique conditionne en partie les perceptions de légitimité, il semble y avoir sur ce plan un déséquilibre qui vient en bonne partie de ce que les responsables décisionnels dans les différentes composantes du secteur public local n'ont pas, à responsabilité de deniers publics à peu près comparable, les mêmes pressions d'imputabilité démocratique.

Intentions et aspirations dans la réforme

Les partisans de la réforme, autant dans ses composantes de développement des MRC que de renforcement des grands centres urbains par les fusions et les communautés métropolitaines, l'ont explicitement campée comme stratégie pour relever les défis du développement économique social et culturel. Le Livre Blanc mentionnait qu'il fallait faciliter l'élaboration de « vision commune du devenir des collectivités ». Le maire de Québec soulignait que la réforme n'avait pas d'abord pour but de faire quelques économies, mais de générer systématiquement du développement et de l'emploi (Urba, décembre 2001). Le sous-ministre du MAMM estimait qu'il fallait « aider les municipalités à assumer ce rôle multiple qui leur est désormais dévolu et qui consiste à encadrer et à animer toute une communauté » (Urba, janvier 2002). La réforme s'inscrit donc dans une perspective d'élargissement du rôle des municipalités. Avant de supputer l'ampleur réelle que pourrait prendre cet élargissement, il importe de regarder qui fait quoi dans les domaines du développement économique, social et culturel.

Avancée dans des « nouveaux » terrains occupés

Les municipalités sont conviées avec la réforme à intervenir davantage dans des domaines (développement économique, développement communautaire, problèmes sociaux) qui ne sont pas vierges d'action publique. D'autres réformes de la dernière décennie du gouvernement du Québec ont créé de nombreux organismes que la réforme municipale n'a pas placé sous la responsabilité des municipalités.

Développement économique

Le développement économique n'est pas à vrai dire un terrain complètement neuf pour les municipalités. Il fait partie de la nomenclature de comptabilité municipale. Les municipalités y sont actives. Spontanément, les élus locaux y accordent une grande importance comme le sondage de l'UMQ, préparatoire au congrès 2002, le montre une fois de plus. Mais l'attention portée à ce domaine dans la réforme laisse entendre que les municipalités devraient y être plus actives.

À ce stade-ci, il faut reconnaître que les municipalités interviennent beaucoup moins intensément que les gouvernements supérieurs. Par exemple, le bilan financier que le MAMM a fait de ses interventions dans le domaine économique sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, en particulier par les mesures fiscales, montre sans équivoque que la municipalité est en ce moment un joueur mineur dans le soutien aux entreprises. Pour le développement, le secteur de la formation est devenu encore plus stratégique; or les municipalités n'y jouent aucun rôle, même si via des représentants aux instances

décisionnelles des CLE (centres locaux d'emploi), elles peuvent avoir un certain mot à dire sur les orientations. Des organismes dépendant financièrement de Québec, les CRD (conseils régionaux de développement), assument la concertation de tous les acteurs publics et privés, fonction reconnue comme stratégique dans plusieurs approches de développement. Et là encore, si les municipalités sont présentes dans les instances décisionnelles via leurs élus, les CRD restent des instances autonomes, financées par Québec et répondant à des mandats de Québec, même lorsque leur territoire se limite à celui d'une ville.

Développement communautaire et problèmes sociaux

Les municipalités ont une familiarité certaine avec les problèmes sociaux, surtout si on se donne une longue perspective historique. Le sondage pré-congrès de l'UMQ indique cependant qu'il s'agit d'un domaine moins populaire que celui du développement. Actuellement, en termes de « compétences », on leur a surtout demandé d'être actives dans le logement social; elles ont répondu fort inégalement selon les clientèles. La création des Communautés métropolitaines laisse envisager une meilleure répartition spatiale des réponses. Cet appel insistant aux municipalités pour traiter des cas sociaux tombant entre les mailles des institutions (les sans-abri avec troubles mentaux par exemple) ou relevant de problématiques transversales (comme la prostitution) introduit un joueur additionnel dans un terrain fort occupé par des associations ou des organismes sans but lucratif. Ces derniers ont été encouragés en raison de leur aptitude à répondre avec souplesse à des problématiques nouvelles ou à s'occuper de clientèles particulières. Ils constituent la force de promotion du développement communautaire.

Le gouvernement a formellement reconnu leur rôle, notamment en augmentant le financement. Selon les données du Secrétariat à l'action autonome, le budget consacré aux organismes autonomes a fortement augmenté au cours des dernières années pour se situer à près de 500 millions, soit environ la moitié des transferts que le gouvernement effectue au bénéfice des municipalités. Compte tenu de la présence et du dynamisme de ces intervenants qui sont soutenus par Québec, les municipalités auront à innover pour trouver les créneaux d'action les plus appropriés dans chaque territoire et un rôle conforme à leurs moyens et à leur vision. Dans les grandes villes, les arrondissements peuvent constituer l'assise d'un développement communautaire.

Mise à l'unisson en terrains anciens

Par ailleurs, sur les terrains plus traditionnels des municipalités, la présence de Québec n'a jamais été aussi affirmée. Au cours des dernières années, de multiples initiatives législatives,

réglementaires ou administratives, suite à des événements particuliers (par exemple les inondations au Saguenay) ou en fonction d'objectifs louables d'amélioration de situations collectives, ont balisé plus clairement ce qui est attendu des municipalités, ce qu'elles doivent faire et, parfois, comment elles doivent le faire, quitte à ce que certains contrôles d'opérations courantes soient allégés. Cette standardisation s'observe dans différents secteurs d'action municipale :

- dans la protection publique, avec les exigences accrues de formation pour les pompiers, les formulaires obligatoires de déclaration d'incendie, le schéma obligatoire de couverture des risques et les normes de service policier selon la taille de la population;
- en environnement, avec notamment le resserrement des normes d'eau potable, le contrôle de la performance des ouvrages d'assainissement et la gestion intégrée des infrastructures;
- dans le domaine de la culture et des loisirs, à un moindre degré, avec certaines conditions de subvention aux bibliothèques en fonction de la concertation municipalités/commissions scolaires et avec la création des Unités régionales de loisir et de sport;
- dans le domaine des contrôles administratifs plus traditionnels, avec le manuel obligatoire de présentation de l'information financière révisé, sans compter, par exemple, les resserrements sur les règles d'octroi de contrats.

Certes, certains contrôles a priori ont été allégés. Le projet de loi 106 du printemps 2002 illustre bien ce dosage allègement organisationnel/renforcement des obligations d'activité, sinon de résultats. Si une certaine souplesse est accordée notamment sur des techniques de zonage (tel usage conditionnel) ou les emprunts des grandes villes, d'autres dispositions renforcent l'emprise de Québec sur les décisions municipales comme la possibilité de modifier un schéma d'aménagement qui ne respecte pas la politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. La multitude des articles introduits en papillon dans ce projet de loi manifeste, à sa façon, le niveau de détail dans l'encadrement des activités municipales.

Quadrillage étatique des territoires municipaux ou maillage municipal du secteur public local ?

Jetons un dernier regard synthétique sur l'évolution du secteur public local. Au cours des dernières années, l'État québécois s'est de plus en plus territorialisé, affirmant, surtout par organismes péri-gouvernementaux interposés, sa présence dans toutes les sphères d'activité. On pourrait même dire qu'il a tendance à se municipaliser en dehors des grands centres urbains, en observant notamment le rythme avec lequel la Sûreté du Québec absorbe les

services de police municipaux. Un bon indice de cette emprise territoriale accrue se trouve dans le fait que la plupart des conflits locaux liés à l'occupation du territoire remontent à Québec pour arbitrage, du dézonage agricole à l'implantation de projets soumis aux audiences publiques en environnement en passant par l'implantation de porcheries. L'encadrement légal et réglementaire ainsi que la dynamique politique, notamment avec les forces des associations, font en sorte que Québec est de plus en plus poussé à intervenir localement, et à normaliser davantage l'action municipale (tendance présente dans d'autres pays, comme on l'a noté dans la section 1, et qui est symbolisée à l'extrême par les obligations de résultats pour les villes anglaises).

La question plus globale du rôle des municipalités s'en trouve posée. Le dilemme évoqué dans le titre d'un colloque de l'UMQ de 1991, « gouvernement ou succursale », est à certains égards d'actualité. Visiblement, nous sommes dans une période de transition et de tension qui pourrait s'avérer créatrice. Dans leurs multiples variantes, les énoncés officiels le montrent. D'un côté, selon le plan stratégique actuel du MAMM, la municipalité est « un palier d'administration déléguée », ce qui veut dire qu'elle est mise à contribution dans l'exercice des fonctions étatiques; une petite exigence l'illustre bien: désormais, les municipalités doivent déclarer à Québec les permis de construction de façon à ce que le contrôle du travail au noir puisse être plus efficace. Selon la déclaration conjointe du gouvernement du Québec et de Montréal à l'occasion du sommet de Montréal, la Ville doit « mener à bien son mandat de dispensateur de services auprès des citoyens... » (conception classique d'une municipalité) et par ailleurs le « gouvernement du Québec s'est donné des orientations précises pour le développement de la nouvelle ville » dont il veut voir la mise en œuvre facilitée par les nouvelles modalités de collaboration. Ce dernier point est conforme à la lettre du Livre Blanc selon laquelle la réforme devait permettre une prise en compte des objectifs de développement et d'aménagement du Gouvernement. Dans cette veine, la municipalité est un véhicule de réalisation des objectifs étatiques et gouvernementaux.

D'un autre côté, la citation ci-dessus (page 18) du sous-ministre évoque un nouveau rôle pour la municipalité dans l'animation de la communauté. On pourrait en déduire, compte tenu de la présence locale de multiples organismes para et péri-gouvernementaux rappelée brièvement, que la municipalité est appelée à mailler l'ensemble du secteur public local. La tension est évidente entre une conception plus traditionnelle de la municipalité comme dispensatrice de services largement autonome et une conception plus nouvelle de la municipalité comme un rouage gouvernemental (à missions spécialisées ou à vocation générale de coordination). La dynamique interne du monde municipal donne-t-elle des indications sur le potentiel créatif de cette tension (rappelons-le, pas spécifique au Québec) ?

SECTION 3

L'action municipale : dynamiques communes et savoir faire locaux

Il convient d'abord de rappeler que le monde municipal englobe des institutions très variées et le paysage municipal d'après réforme est tout aussi complexe, notamment avec des contrastes saisissants de taille (9 villes de plus de 100 000 habitants et 775 municipalités de moins de 2000 habitants) et plusieurs statuts (3 types de MRC). La diversité des situations rend très difficile le dégagement de constats généraux et toute affirmation générale peut sans doute être immédiatement nuancée par des cas contraires. Cette mise en garde est particulièrement nécessaire au début de cette section qui donne des aperçus sur le monde municipal à partir de certains angles : institutions, organisations et acteurs.

Des institutions interpellées dans leurs fonctions sociétales et dans leurs rôles

La section précédente a montré que les attentes à l'égard du monde municipal évoluaient et que la place des municipalités dans la configuration des organismes publics locaux était en mouvance. Quelles sont donc les fonctions sociétales des municipalités et selon quelles modalités peuvent-elles les exercer efficacement ?

Si l'on s'en tient au sens littéral des catégories de la comptabilité municipale et si l'on s'attarde aux mots sans avoir immédiatement en tête les images des activités réelles des municipalités, un premier niveau de réponse vient de la liste des compétences : sécurité publique, transport, hygiène du milieu, santé et bien-être, aménagement et développement, loisirs et culture. Chacune de ces notions déborde largement des services offerts par les municipalités. Elles évoquent des états de situation dont bénéficie la collectivité : la sécurité se vit d'abord comme un sentiment de sécurité, influencé par l'observation du comportement des autres et la perception des risques d'atteinte à l'intégrité physique des biens et personnes. La présence et les activités de la police ne sont qu'un des facteurs qui contribuent au sentiment de sécurité (d'ailleurs avec des prismes culturels différents). Ce qui importe et ce dont l'institution municipale est imputable concerne l'état des biens collectifs (dans l'exemple, le sentiment de sécurité).

Il importe de rappeler cette distinction classique entre biens collectifs et services publics, en l'occurrence services municipaux, car elle donne un sens aux efforts de concertation (de multiples intervenants contribuent à l'état du bien collectif), elle souligne la transversalité (l'état d'un bien collectif influence aussi l'état d'autres biens) et elle évoque aussi le fait que les municipalités sont entraînées comme de nombreuses entreprises du secteur privé dans la

production de biens intangibles : le policier est bien visible, le comportement civique et le sentiment de sécurité beaucoup moins. La bibliothèque se remarque d'emblée alors que l'ambiance culturelle (nouveau ressort de développement selon certaines analyses) se projette de manière plus diffuse. Dans le cadre de ce document, il n'est pas possible de reprendre chacune des « fonctions » municipales et de les traduire en termes de processus multipartites de production de biens collectifs; mais un tel exercice s'imposerait pour reconstruire les responsabilités municipales à partir même des finalités de l'action publique locale dans chaque domaine.

De manière très abrégée, on peut résumer les fonctions en trois grandes catégories, qu'il faudrait d'ailleurs analyser aussi dans une perspective temporelle (le long terme et la prévoyance ont une place toute particulière dans plusieurs activités municipales). Les municipalités sont là pour assurer la fonctionnalité physique du cadre de vie, pour simplifier la vie de tous les jours (simplifier au point où le citoyen ne s'aperçoit plus de cette simplification) avec les infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts, avec des activités comme l'enlèvement des ordures ou d'autres équipements ou services qui permettent aux citoyens de vaquer à leurs occupations quotidiennes sans souci. Globalement, les municipalités s'en acquittent bien, si on se fie aux taux de sondage sur la satisfaction qui restent le plus souvent très élevés. Cependant l'état réel des infrastructures révèle un sous-investissement chronique dans plusieurs municipalités.

Même si, d'un certain point de vue, ce noyau d'activité de base va de soi, il n'en reste pas moins essentiel, et pas seulement dans ses aspects pratiques évidents. Il a aussi des dimensions plus symboliques dans la relation entre le citoyen et la collectivité : il offre un aspect de stabilité, de permanence apte à inspirer confiance et à rassurer sur la capacité de la collectivité de se prendre en main et d'assurer son bien-être. Les programmes gouvernementaux peuvent changer aussi vite, ou même plus, que les élus; les infrastructures font partie des éléments de stabilité rassurants (du moins si elles restent en bon état). Les savoir-faire locaux dans le maintien de la fonctionnalité du cadre de vie sont bien développés, à partir du noyau du génie civil.

Les municipalités assurent aussi la cohabitation harmonieuse des citoyens sur leur territoire. Cette métafonction ne fait pas référence seulement, ni même d'abord, au service de police. De multiples règlements et la façon dont ils sont appliqués y contribuent, sans parler des médiations entre voisins ou groupes que des employés peuvent effectuer, qu'il s'agisse de la façon de placer les sacs de vidange, de se comporter dans les parcs, de circuler ou d'aménager son terrain... Les municipalités encadrent et influencent les citoyens dans leurs comportements publics quotidiens. Cette dimension sociale de l'action municipale hors problèmes sociaux prend sans doute encore plus de relief dans le contexte de la diversification de la société mentionnée dans la première section. Les municipalités

contribuent à la socialisation générale; certaines activités comme la remise de prix ou la reconnaissance de mérite, que pratiquent bon nombre de municipalités, prennent toute leur signification dans cette optique. Il en va de même dans la perspective d'action sur la demande plutôt que d'augmentation physique de l'offre qui prend de l'importance dans certains secteurs (par exemple les déplacements). Les exigences de la cohabitation harmonieuse fondent aussi l'action redistributrice de la municipalité. Si celle-ci n'a pas à intervenir dans la redistribution des revenus proprement dite, dans les faits, elle assure - et doit assurer - une forme de redistribution par les services et la garantie d'une égalité d'accès aux équipements. Les savoir-faire municipaux pour cette métafonction sont plus diffus, davantage présents dans certains services (loisirs, police) et l'expertise en ingénierie sociale devra être renforcée.

La troisième grande catégorie regroupe les activités susceptibles de favoriser le développement de la collectivité et d'en faire la promotion à l'extérieur. Compte tenu des nouvelles dimensions socio-culturelles du développement local rappelées dans la première section, ces activités s'élargissent. Par exemple, l'utilisation intensive d'Internet dans les services municipaux est à l'occasion promue avec intensité dans une perspective de développement et non seulement de modernisation de la prestation de certains services. En habituant les citoyens à utiliser Internet dans leurs transactions, la municipalité faciliterait ainsi l'apprentissage des habiletés nouvelles dont les citoyens doivent faire preuve pour mieux se positionner sur le marché du travail. Cet exemple montre que la municipalité peut être active dans la mobilisation sociale généralisée que requiert le type actuel de développement. Les savoir-faire municipaux sur le développement restent partiels, même si les commissaires industriels ont beaucoup évolué dans leurs pratiques.

Cette façon de voir les grandes fonctions municipales ou plutôt ses rôles sociétaux ne sont pas sans conséquence sur la façon de parler de la dimension démocratique de l'institution municipale. Le faible taux de participation aux élections municipales, même dans des circonstances particulières comme les premières élections d'une nouvelle ville, est souvent souligné et déploré. Ce constat doit d'ailleurs être nuancé par la facilité avec laquelle les citoyens peuvent se mobiliser et se faire entendre à l'hôtel de ville si un problème local surgit. Dans une période où les grandes tendances poussent les municipalités à être plus actives dans l'orientation des comportements et la mobilisation généralisée à des fins de développement, les perspectives de mobilisation démocratique locale restent élevées; lorsqu'un enjeu les touche personnellement dans leur vie (sécurité, formation, éducation, santé), les citoyens réagissent sans doute plus vite et intensément que par rapport à une infrastructure physique dont l'état laisse à désirer sans être catastrophique.

Si les municipalités sont appelées à intervenir davantage sur de nouveaux terrains et à améliorer leur performance sur les anciens, elles ne pourront le faire efficacement qu'en

partant des finalités sociétales de leur action, finalités qui déclinent la notion de responsabilité à l'égard du bien-être de la collectivité. Encore faut-il qu'elles le fassent en partant d'abord d'un point de vue institutionnel (leur rôle dans la société) et ensuite seulement d'un point de vue organisationnel (ce que leurs employés ont à faire). Dans le flou des attentes à l'égard des institutions, la tentation du repli organisationnel est forte.

Des organisations insatisfaites de leurs moyens d'amélioration

En tant qu'organisations (combinant diverses ressources pour réaliser des activités et atteindre certains objectifs), les municipalités sont aussi variées qu'au plan institutionnel : de l'équipe de quelques personnes aux dizaines de métiers avec leurs multiples spécialisations, répartis dans des services de taille moyenne ou de l'envergure de grandes entreprises. Là aussi les considérations générales peuvent être très simplificatrices.

Ces organisations ont le dynamisme de leurs membres, variable selon les secteurs, au gré de l'histoire organisationnelle, des personnalités, de la nature des enjeux locaux et des priorités d'allocation de ressources. Globalement, elles évoluent et se modernisent selon des stratégies plus ou moins délibérées. Les savoirs organisationnels sont fortement externalisés et délocalisés (dans une moindre mesure pour les plus grandes), avec l'intervention de nombreuses firmes de consultants spécialisées. Les nouvelles technologies de l'information s'implantent notamment dans les systèmes de gestion comptable et de ressources humaines. Par ailleurs, les municipalités québécoises commencent à utiliser Internet dans les relations avec leurs citoyens.

Plusieurs municipalités ont essayé la réingénierie de processus administratifs avec son lot habituel de gains réels et d'attentes déçues. Plusieurs municipalités ont pris l'habitude de se comparer à d'autres de population relativement comparable, surtout sur les taux de taxes et les dépenses per capita. Cette pratique de « benchmarking » est appelée à s'étendre avec l'accent officiel mis sur l'instauration d'indicateurs de performance. Les travaux entrepris par le comité multipartite sur le sujet en montrent bien l'intérêt et les limites que les pratiques les plus systématiques aux États-Unis ont déjà mis en évidence. Les indicateurs les moins difficiles à suivre dans le temps concernent certains aspects de la performance organisationnelle proprement dite (rapport intrants/extrants directs); ils ont de l'intérêt pour avoir une vue raisonnée de la performance gestionnaire. Par contre, l'appréciation de la performance institutionnelle par l'état des biens collectifs locaux, c'est-à-dire ce qui compte vraiment pour le citoyen, suppose des indicateurs beaucoup plus difficiles à constituer et à suivre. Il est à espérer que cette entreprise saura éviter l'écueil habituel de telles démarches où on finit par mesurer ce qui est facile et pas forcément ce qui est le plus pertinent.

Ces améliorations sont plutôt de nature incrémentale. Si la sous-traitance est assez fréquente, surtout dans certaines activités, autant avec le privé qu'avec des associations, on ne trouve guère de formules inédites dans la prestation des services. Les cas de Sociétés d'économies mixtes (SEM) sont restés limités. La mise en compétition directe entre offre d'employés et proposition privée reste exceptionnelle. La municipalité se voit rarement comme un banc d'essai qui permettrait à des entreprises de développer un savoir-faire exportable, tout en générant des économies.

Les responsables municipaux attribuent souvent cette tendance conservatrice de gestion au carcan de leurs ressources, autant humaines que financières.

Au plan des ressources humaines, les municipalités continuent à déplorer la rigidité de l'encadrement de la sous-traitance. L'expérience des villes américaines semble montrer qu'une approche très pragmatique de la question, centrée sur la performance réelle, ne désavantage pas systématiquement les employés municipaux. En outre, certains organismes municipaux québécois ont parfois réussi, avec la collaboration des syndicats, à obtenir des gains marqués de productivité. Les municipalités déplorent aussi le rapport de force dans les négociations avec les syndicats qu'elles estiment inégal; sur ce plan, dans le domaine de la sécurité publique, Québec a réajusté les paramètres de l'arbitrage.).

Au plan des ressources fiscales, les doléances municipales se sont avivées avec les « factures » de plus de 600 millions que les municipalités ont dû acquitter avec les réformes Ryan et Trudel. Les municipalités, ou du moins certaines d'entre elles, n'auraient plus les moyens de s'acquitter adéquatement de leurs obligations, anciennes ou, à plus forte raison, nouvelles. Le recours occasionnel des municipalités à des comparaisons internationales n'est guère convaincant, en raison de l'insuffisante prise en compte des différences de responsabilité. Cette prétention d'indigence fiscale relative, tout en étant plausible, n'est pas facile à apprécier. D'une part, le coût des services est selon certains trop élevé, en raison en particulier des niveaux de rémunération; d'autres estiment que la situation actuelle résulte parfois de priorités contestables (sous-investissement volontaire dans les infrastructures invisibles) ou des relents financiers de grands projets passés (cas de Montréal). D'autre part, il n'existe pas d'analyse détaillée des choix budgétaires municipaux au cours de la dernière décennie qui, en dégageant les arbitrages effectués, permettrait de mieux apprécier la relation entre capacité fiscale et besoins de services. À l'intérieur d'une même agglomération, il est clair et documenté que cette relation se déforme au gré de la richesse municipale. La réforme municipale atténue en partie ces déformations.

Les revendications sur la nécessité d'une diversification des revenus sont susceptibles de prendre plus de force compte tenu des tendances dans les conséquences du développement sur l'assiette foncière, mentionnées dans la première section. La taxe foncière a l'avantage

d'amortir les fluctuations économiques de court terme; elle reste donc un instrument municipal fort approprié compte tenu des engagements municipaux à long terme dans certains secteurs. Mais son rendement relatif moins élevé dans la forme actuelle de développement appelle effectivement une diversification.

Des acteurs influents par leurs réseaux

Ni les institutions, ni les organisations n'animent le monde municipal dans son ensemble. Les acteurs le font, notamment dans le cadre de leurs actions conjointes en réseaux. Sous réserve d'un regard historique de longue durée, il semble qu'au cours de la dernière décennie, ces réseaux ont acquis une influence plus considérable qu'auparavant, comme si les acteurs municipaux prenaient davantage conscience qu'une action municipale efficace ne peut pas être seulement locale, mais passe par des initiatives concertées « centrales », indépendamment de l'interface avec le gouvernement. Cette tendance est parallèle et contrebalance la tendance inverse à la territorialisation (municipalisation) du gouvernement. Les deux illustrent bien le télescopage des échelles évoqué en fin de première section. Ces réseaux regroupent les acteurs selon leur position, essentiellement les réseaux organisationnels : les syndicats et associations professionnelles ainsi que les réseaux institutionnels des regroupements politiques.

Même si les employés municipaux sont membres de syndicats affiliés à différentes centrales, il ne faut pas sous-estimer l'influence de ces rattachements centraux dans la dynamique interne du monde municipal, non seulement dans les relations de travail, mais plus globalement dans la perception et les façons de voir les défis locaux. Les associations professionnelles municipales sont multiples, avec des quantités de membres très différentes, selon les lignes de spécialisation des expertises; le dosage des activités de défense des membres, d'échange et de formation sur des questions d'intérêt commun est aussi variable. Si ces associations sont actives individuellement, leur influence sur la façon de voir les enjeux municipaux est plus difficile à évaluer, compte tenu de leur nombre et de leur discrétion en dehors du monde municipal. Mais dans le contexte des tendances générales, il est fort probable qu'elles jouent un rôle plus intense, notamment dans la formation diffuse ou structurée.

Les réseaux politiques des deux unions de municipalités sont beaucoup plus présents sur la scène publique. Leur rôle a évolué et s'est diversifié. La représentation des intérêts généraux des municipalités continue d'occuper une place considérable (le nombre de mémoires chaque année le prouve); il en va de même pour les échanges et la formation, avec les congrès et les bulletins. Il est à remarquer que dans la défense de ces intérêts, les unions se comportent d'une façon différente d'autres groupes de pression; même dans les situations

de relations très critiques avec le gouvernement, elles manifestent une certaine retenue, empreinte d'une forme de respect à l'égard d'autres élus et de connivence dans l'exercice de fonctions gouvernementales.

Certains rôles se sont développés : la négociation avec le gouvernement, et aussi avec d'autres partenaires (Hydro-Québec, Gaz métropolitain); l'offre de services communs (relations de travail ou achats); la défense des intérêts territoriaux, surtout régionaux (la FQM étant devenue fort active sur ce plan par ses communiqués); la participation à des initiatives multipartites (par exemple sur le patrimoine, le paysage ou les gaz à effet de serre, initiatives qui révèlent aussi la présence d'une autre force externe d'impulsion de changements dans le monde municipal : les associations centrales de la société civile).

Normalement, compte tenu de cette diversification des rôles, le poids politique des associations devrait continuer à s'affirmer. Cependant, cette tendance pourrait être atténuée si les nouveaux clivages créés par la réforme ne se répercutent pas à court terme dans de nouvelles façons de fédérer les intérêts des divers regroupements qui s'effectuent naturellement sur une base de similarités de caractéristiques. À cet égard, le poids des neufs grandes villes-centres en termes de population, de légitimité démocratique et de puissance économique territoriale pourrait, autant par des relations bilatérales individuelles que par la poursuite de leur alliance de fait, être source de notes discordantes ou de dynamisme additionnel éventuel dans le monde municipal, si on tient compte de la masse critique d'expertise qu'elles constituent.

SECTION 4

Un ministère de quelles affaires : municipales ou locales ?

Les grandes tendances rappelées et les aperçus esquissés sur différents aspects du monde municipal amènent à reconsidérer le rôle du ministère des Affaires municipales. Comme les autres ministères, le MAMM vit dans une tension continue entre deux rôles. Comme protecteur tutélaire des municipalités, il intercède le cas échéant en leur faveur, mais il leur impose aussi les décisions du gouvernement. Il dose à la fois complicité avec le monde municipal et solidarité avec le gouvernement selon un art toujours respecté mais différemment apprécié par les municipalités en fonction des décisions du moment. Imposition, négociation et conciliation se succèdent au gré des orientations; et la dernière décennie a été riche en changements de conjoncture.

Le MAMM régit des institutions aux compétences très larges dont l'exercice interroge de nombreux autres ministères, notamment ceux de l'Environnement, de la Sécurité publique, des Transports, de la Culture, de l'Agriculture, de l'Industrie et du commerce, des Relations avec les citoyens, etc. Cette situation inévitable pose la question du rôle du MAMM dans le maintien d'une cohérence gouvernementale à l'égard du monde municipal. Une telle question doit être abordée au moins sous deux angles; celui de l'objet même de l'action du ministère et celui de l'approche gouvernementale adéquate aux défis du temps.

L'approche gouvernementale, comme on l'a mentionné précédemment, a privilégié la normalisation quitte à l'ajuster selon les situations. Les prescriptions sur ce que les municipalités doivent faire se sont multipliées. Cette approche d'encadrement hiérarchique sied à un monde où les frontières et les responsabilités sont claires. Toutefois, comme on l'a noté, le monde municipal est entré, comme bien d'autres, dans une ère où les frontières institutionnelles et organisationnelles sont floues, où les responsabilités se redéfinissent au gré des initiatives, des échecs et des succès. Dans ce nouveau contexte, il revient au gouvernement, sous l'égide de son ministère des Affaires municipales, de mettre au point un mode de pilotage plus systémique, où les incitatifs orientent les comportements des acteurs, où « l'intelligence » sur les situations, les tendances et les initiatives est intense et largement diffusée, de façon à ce que tous les acteurs puissent trouver les ajustements nécessaires et où les initiatives communes sont encouragées sans être téléguidées.

La question de l'objet de l'action du Ministère découle aussi du rappel des effets des tendances sur les municipalités. La définition de cet objet dépend des réponses données à deux interrogations : quel est le degré réel de responsabilité municipale à l'égard du sort du territoire ? Où l'harmonisation des actions gouvernementales dans leurs manifestations

locales peut-elle le plus efficacement se réaliser, centralement ou localement ? Les politiques passées du gouvernement ne laissent pas entendre que ces questions aient été traitées spécifiquement.

L'attribution d'un rôle au MAMM dans le développement de la métropole pourrait laisser supposer que le sort d'un territoire relève surtout des municipalités. Mais dans les faits, la mission de la branche métropole du Ministère n'est pas centrée sur le support aux instances municipales, locales et régionales, dans leur responsabilité de développement territorial, indépendamment des bonnes relations qu'il entretient avec elles, mais sur l'aide directe à tous les agents de développement. Si les municipalités devaient avoir le rôle de premier plan dans le développement territorial, le ministère responsable serait un ministère des affaires locales, et non seulement municipales, dans le sens institutionnel et organisationnel du terme.

Il en serait de même s'il était reconnu que l'harmonisation des actions gouvernementales dans leurs manifestations locales peut être plus efficace au niveau local, avec un rôle spécifique accordé aux municipalités à cet égard (même s'il est possible d'envisager d'autres mécanismes de coordination du secteur public local, comme par exemple des conférences publiques locales). Certaines tendances dans la mise en œuvre des politiques urbaines, au Québec (surtout les expériences avec Montréal) comme ailleurs, montrent que ce rôle de coordination publique locale par les municipalités se développe; les municipalités en viennent à être l'équivalent d'entrepreneurs généraux en action publique.

Le pendant central d'un tel rôle fédérateur municipal au niveau local amènerait le ministère des affaires locales à faire prendre conscience d'une manière encore plus aiguë aux ministères sectoriels des contributions différenciées de leurs programmes aux dynamiques locales. Le ministère des affaires locales devrait être entre autres l'animateur d'un système d'information géographique gouvernementale (SIGG) de nouvelle génération, où l'action de chaque ministère sectoriel ne serait plus une couche sédimentée, mais une interface de contribution à la dynamique intersectorielle de chaque territoire.

SECTION 5

Bref, une décennie ouverte

Quelle trajectoire le monde municipal est-il susceptible de prendre au cours de la prochaine décennie ? Les aperçus évoqués jusqu'à maintenant ne fixent pas de voie unique, mais rendent plausibles quelques scénarios. Cette ouverture de possibilités est d'autant plus de mise que les facteurs peut-être les plus déterminants pour l'avenir municipal n'ont pas été explicités (car dépassant les limites de ce travail). Il s'agit des contraintes contextuelles dans lequel évoluera le gouvernement du Québec au cours de la prochaine décennie, notamment celles relatives à la conjoncture économique, aux relations financières avec le gouvernement fédéral et aux limitations additionnelles éventuelles dans le support aux entreprises découlant de la libération des échanges. Il est possible que le cumul des situations sur ces trois plans amène Québec à se fier bien davantage aux dynamismes locaux et plus spécifiquement aux interventions municipales.

Scénario 1. L'évolution tranquille. La prochaine décennie ressemblerait à certains égards au début de la décennie 1980, après les grandes réformes fiscales et d'aménagement. Les relations Québec/municipalités seraient caractérisées surtout par la conciliation. Les grandes villes apprivoiseraient les conséquences des fusions sans conflit syndical majeur et sans crise fiscale aiguë, grâce à une légère diversification des revenus. Des programmes contractuels entre Québec et les municipalités, aux noms différenciés selon les milieux, permettraient aux municipalités d'intervenir plus visiblement dans les "nouveaux" terrains sans qu'elles soient obligées d'y consacrer de nouvelles ressources majeures et sans que Québec n'ait à modifier ses relations privilégiées avec les groupes locaux. Les programmes d'infrastructures éviteraient que l'état de celles-ci ne se détériore davantage. Les organisations municipales poursuivraient leur démarche d'amélioration incrémentale.

Scénario 2. Un nouveau statu quo à frustration chronique. La prochaine décennie s'apparenterait plutôt aux années 1990. Par rapport au premier scénario, l'aide financière de Québec serait moins généreuse qu'anticipée, dans un éventuel contexte fiscal plus serré en raison de la conjoncture économique ou pour mieux s'harmoniser avec les voisins compétiteurs. Les grandes villes et, dans une moindre mesure, les municipalités des régions périphériques en pâtiraient. Les associations manifesteraient davantage leur frustration et les citoyens dirigeraient leur mécontentement davantage vers les nouvelles municipalités supposées devenir plus actives socialement. Les municipalités exprimeraient aussi directement leur frustration d'autant plus grande que la poursuite nécessaire de la modernisation des lois municipales leur donnerait en apparence plus de pouvoir et d'autonomie, pendant que dans les faits les tendances dans l'action gouvernementale

territoriale poursuivraient sur leur lancée actuelle d'encadrement. Une dissonance démocratique entre la légitimité forte des grands maires et leurs moyens limités susciterait chez les citoyens une désaffection accrue à l'égard des institutions. Mais de crise en réconciliation dans les relations Québec/municipalités, comme au cours des années 1990, le monde municipal resterait assez stable dans ses actions, son rôle sociétal et son fonctionnement interne.

Scénario 3. La réforme du secteur public local. Pour toutes sortes de raisons liées au contexte ou à des choix, Québec réviserait en profondeur son implication territoriale dans tous les secteurs. Il opterait pour un élargissement substantiel des responsabilités municipales plutôt que d'intensifier encore plus sa prise en charge des questions locales (autre scénario envisageable). La Commission nationale sur la fiscalité et les finances locales avait commencé à envisager une telle avenue d'un point de vue surtout financier et non en fonction des nouvelles dynamiques du secteur public local en contexte de mondialisation. Les municipalités seraient obligées d'intervenir dans de vrais nouveaux secteurs pour elles, comme ceux de la formation et de l'éducation ou de la santé et des services sociaux de première ligne, pour maximiser les synergies intersectorielles et les innovations dans le développement ou le maintien des biens collectifs locaux. Même si les municipalités étaient alors obligées de participer davantage au financement de tout le secteur public local, elles devraient inscrire leurs actions dans le cadre d'orientations gouvernementales dont la mise en œuvre ferait plus appel au pilotage systémique qu'à l'encadrement hiérarchique. Le rééquilibrage politique entre institutions de différents niveaux entraînerait quelques remous, le temps que les élus des différentes institutions retrouvent des façons de mettre en relation les énergies dépensées et l'obtention de crédits électoraux. Un tel scénario, quelle que soit la gravité des situations économiques et fiscales qui le favoriserait, n'a de possibilité de s'imposer que si les façons de voir le secteur public local changent profondément, autant dans la prestation des services de proximité que dans l'exercice des responsabilités régionales.

SOMMAIRE

Les enjeux du monde municipal québécois 2002-2012

Ce sommaire résume les analyses sur les tendances internes et externes qui influencent l'évolution du monde municipal, en mettant en relief les enjeux qui nous apparaissent les plus importants pour les prochaines années. Par enjeux importants, on entend ici les questions dont le traitement pourrait modifier significativement le monde municipal, dans ce qu'il fait, dans son rôle au sein du secteur public, dans sa dynamique interne et dans ses relations avec le gouvernement.

Enjeux substantifs

Les observations faites sur l'inégal développement territorial, sur la diversification accrue de la société, sur le tamisage social de l'environnement devraient amener les municipalités à intervenir davantage dans certaines de leurs fonctions qui ne sont pas dans le noyau traditionnel de leurs affaires (les infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts, la sécurité et l'aménagement) : le développement économique, la cohésion et la solidarité locale. Se pose alors la question suivante : auront-elles la capacité de mener de front l'ensemble des fonctions traditionnelles et de celles qui présentent une intensité et une complexité nouvelles?

1. *La mobilisation locale généralisée pour le développement.* Le développement dans sa forme actuelle requiert une mobilisation généralisée des acteurs locaux de tous les milieux (affaires, éducatifs, culturels et associatifs) et des prises d'initiatives convergentes, autant dans les régions périphériques dont l'éloignement continue à représenter un handicap majeur que dans les régions plus centrales qui sont soumises à une compétition continentale plus vive. Les municipalités jouent actuellement un rôle secondaire dans les facteurs de développement par rapport aux autres intervenants, notamment les gouvernements supérieurs. Sauront-elles être plus actives, dans la concertation des intervenants locaux et, éventuellement, au plan des aides fiscales et financières ?
2. *Le développement de la cohésion et de la solidarité locales.* La diversification accrue de la société, avec ses différenciations culturelles, ses inégalités dans les niveaux et la stabilité des revenus et les choix personnels de mode de vie, aura sans doute tendance à générer des contribuables locaux plus réticents et des usagers plus exigeants face au traitement personnalisé de leurs attentes. Les multiples activités municipales, parfois sous-estimées, qui contribuent à la cohabitation harmonieuse des citoyens sur un même territoire, subissent une pression accrue pour reconnaître les particularités tout en accordant un traitement équitable envers tous et ne plus gérer seulement l'offre mais aussi la

demande. En outre les municipalités, notamment les plus grandes, doivent apprendre à vivre une redistribution sociale, non en argent mais en services, qui est gage d'une solidarité concrète. Mais cette pratique n'est pas évidente dans un contexte historique où des discours théoriques ont eu tendance à nier la réalité de la redistribution locale.

3. *La prise en charge efficace de plusieurs générations de fonctions.* Plusieurs municipalités, en particulier les plus anciennes et les plus centrales, font face à un cumul de priorités de plusieurs générations. Dans les fonctions traditionnelles de maintien des infrastructures, elles doivent payer le prix d'un report chronique de l'entretien, des réfections et des réinvestissements qui résultent de choix politiques et de contraintes dans les revenus. Elles doivent en même temps supporter la croissance des coûts de la protection environnementale au cours des deux dernières décennies (surtout l'assainissement des eaux et des terrains) et se préparer aux implications financières des deux autres enjeux de contribution au développement et de renforcement de la cohésion et de la solidarité locales. Trois questions se posent maintenant. Au plan fiscal, ont-elles toutes les ressources nécessaires? Au plan technique, ont-elles tout l'éventail des ressources de génie civil et d'ingénierie sociale? Au plan politique, sont-elles en mesure de dégager des visions assez compréhensives et des coalitions assez larges pour s'engager sur tous les fronts?

Les enjeux d'organisation générale

Les dernières années ont donné lieu à des modifications substantielles dans les structures municipales avec les fusions qui ont donné de grandes villes-centres, la création de communautés métropolitaines et le renforcement des pouvoirs des MRC. Ces modifications, qui ont couronné un mode de pensée issu de la Révolution Tranquille, n'ont pas touché les autres institutions publiques locales mises en place ou révisées par le gouvernement au cours de la dernière décennie. Vers quels nouveaux équilibres ces réformes vont-elles mener le monde municipal ?

4. *Le repositionnement du monde municipal dans le secteur public local.* Les réformateurs ont souhaité que les municipalités deviennent plus actives dans des terrains qu'elles avaient moins investi jusqu'à maintenant comme le développement ou la cohésion sociale. Or, ces terrains sont déjà largement occupés par des organismes décentralisés, déconcentrés ou associatifs qui dépendent fortement de Québec. L'efficacité générale du secteur public, les interdépendances de fait dans la production des biens collectifs locaux, les attentes en termes d'imputabilité démocratique passent par une intégration des actions de ces différents intervenants. Quelle forme cette intégration, qui apparaît à ce stade-ci ne pouvoir être que volontaire, va-t-elle prendre à court terme ? Se contentera-t-elle des

places qu'occupent les élus municipaux dans plusieurs de ces organismes ou débouchera-t-elle sur des mécanismes plus formels de coopération ? Sur la base d'une décennie et dans des contextes gouvernementaux nouveaux, il ne faut pas exclure non plus que Québec redéfinisse les fonctions et les responsabilités des divers organismes publics locaux, et donc des municipalités, possiblement - bien que ce ne soit pas la seule avenue possible - en accentuant leur rôle de maillage du secteur public local.

5. *Le réajustement des revenus municipaux.* Les besoins d'intervention plus traditionnels ou plus récemment soulignés nécessitent des ressources additionnelles que plusieurs municipalités estiment ne pas avoir si on se fie à certains discours d'associations municipales. Cette présomption qu'il est difficile d'apprécier empiriquement puisqu'il faudrait prendre position sur des choix politiques locaux est cependant d'autant plus plausible que la forme actuelle du développement économique ne fait sans doute pas croître aussi vite la richesse foncière non résidentielle. Le réajustement des revenus municipaux, que le jeu des tendances et la force des pressions politiques rendent plausible, pourrait être cependant d'ampleur très variable selon la vision qui prévaudra sur la décentralisation et le rôle futur des municipalités. Un régime de décentralisation fortement encadrée s'est instauré progressivement (pas seulement au Québec) dans plusieurs secteurs de responsabilité municipale où les objectifs sont fixés centralement, associant étroitement de facto les municipalités à l'exercice des fonctions étatiques. Une conséquence logique voudrait que s'instaure un nouvel équilibre entre revenus de transfert et revenus sous décision purement locale.
6. *Une gouvernance dynamique des agglomérations.* Un des aspects de la réforme qui répond le plus adéquatement aux grandes tendances de la société est le réaménagement du palier supra municipal. Nous avons noté que dans le contexte de mondialisation, les agglomérations constituent par l'ensemble de leurs composantes les unités de base du développement compétitif; les agglomérations et non les municipalités ont à devenir des « acteurs collectifs » dont la compétitivité vient de leur dynamisme interne et de la convergence des initiatives de leurs citoyens et de leurs membres corporatifs. C'est aussi à ce niveau que se jouent certains processus de création des disparités sociospatiales, qui appellent une certaine redistribution. Les compétences des communautés métropolitaines commencent à répondre à ces exigences. Compte tenu notamment du temps nécessaire à la consolidation des grandes villes, la question est de savoir à quel rythme ces nouvelles instances pourront développer une gouvernance dynamique des agglomérations.

Les enjeux de processus et de pratiques

La réforme s'est aussi donné comme objectif d'améliorer les pratiques municipales, notamment la fourniture des services publics locaux. Les défis posés par les grandes tendances, la nature des enjeux précédents et les nouveaux rapports de force introduits dans le monde municipal conditionnent non seulement les leviers possibles d'amélioration et la façon même d'envisager l'évaluation de ces améliorations, mais aussi les relations entre les municipalités et le gouvernement.

7. *Un apprentissage accéléré par les réseaux municipaux.* Bon nombre de municipalités se trouvent dans un nouveau contexte organisationnel, face à des défis plus exigeants; elles doivent donc trouver de nouvelles façons de définir leurs objectifs et leurs activités, d'organiser leurs ressources internes et externes. Par ailleurs, le monde municipal se retrouve, après la réforme, tout aussi diversifié qu'avant, sinon plus si on pense à la taille des villes, sans compter que les défis de développement restent très variables d'un contexte local à un autre. La représentation politique des intérêts variés du monde municipal par les associations devrait donc normalement évoluer. Mais compte tenu des difficultés de cette évolution, fort prévisibles en raison des expériences passées, les réseaux plus spécifiques à l'intérieur du monde municipal (associations professionnelles, regroupement selon la taille) constituent sans doute dans l'avenir immédiat les instruments les plus prometteurs pour faciliter l'adaptation au nouveau contexte, accentuer l'entraide entre municipalités et intensifier l'apprentissage collectif par le partage des expériences.
8. *L'évaluation de la performance collective locale.* Autant d'un point de vue de développement que de cohésion sociale, les variables clés se trouvent dans l'état des biens collectifs locaux, et pas seulement dans la qualité des services rendus par les organisations. Même si les municipalités ont souvent été vues dans une perspective organisationnelle comme des « entreprises de production de services », elles sont avant tout des institutions chargées de veiller à l'état des biens collectifs qui résultent de multiples contributions largement interdépendantes; la formulation générale des grandes catégories de la comptabilité municipale (par exemple la protection publique) le manifeste à sa façon. Il est important de rappeler cette distinction, car elle éclaire les différents niveaux de mesure d'évaluation. Les indicateurs évaluant l'efficacité gestionnaire municipale présentent un intérêt certain, même si toute comparaison doit être circonscrite; mais ils sont insuffisants pour apprécier la capacité et les efforts de la collectivité dans le traitement des grands enjeux et dans la création du bien-être collectif. Or, les tendances dans plusieurs sociétés (certaines exigences gouvernementales aidant) poussent les collectivités à s'évaluer sur ces dimensions fondamentales.

9. *Le développement d'un partenariat asymétrique, mais véritable.* Les décisions gouvernementales ont été le principal facteur de changement du monde municipal au cours de la dernière décennie et un scénario tendanciel n'est pas à exclure pour la prochaine décennie. L'encadrement de l'action municipale s'est resserré dans les objectifs et résultats et allégé dans certaines modalités opérationnelles. Les rôles du central et des municipalités doivent être repensés simultanément (avec peut-être l'aide d'un vocabulaire plus approprié; la notion d'autonomie ne paraît plus tout à fait adéquate). Dans une société très diversifiée avec des contextes locaux fort singuliers, la nécessité - et la légitimité - d'une action centrale peut être encore plus forte, ne serait-ce que pour assurer une certaine cohésion. Par ailleurs, le local prend une plus grande importance stratégique, car il a la connaissance des particularités locales qui doivent être prises en compte dans la mise en œuvre des orientations et des politiques centrales. La diversification rend le mur à mur inefficace et de ce fait le local, en l'occurrence les municipalités, deviennent des partenaires incontournables. Même si la relation entre le central et les municipalités ne peut formellement qu'être asymétrique, les secondes relevant du premier, le caractère indispensable du local conduit à réinventer un type de relations où, dans les faits, la subordination a peu d'influence sur la façon d'amener des propositions et d'en arriver à un accord sur leur mise en application; les exigences de la relation partenariale devraient l'emporter sur la subordination. Si tel est le cas, la table Québec-municipalités devrait devenir plus ronde.

Les enjeux de pilotage gouvernemental du monde municipal

L'ensemble des enjeux précédents requestionne le rôle du MAMM au sein de l'appareil gouvernemental et par rapport aux municipalités.

10. *Le pilotage gouvernemental des affaires locales.* Il y a une relation directe entre l'évolution du rôle des municipalités et de celui du MAMM. Si plusieurs des tendances évoquées peuvent amener les municipalités à jouer un rôle élargi dans l'ensemble du secteur public local, cette évolution possible n'est cependant pas automatique, compte tenu du nombre de personnes impliquées dans l'ensemble des organismes locaux qui dépendent financièrement du gouvernement et qui ne sont pas actuellement dans la mouvance municipale. Si les tendances lourdes devaient déboucher sur un rôle municipal élargi, alors le MAMM deviendrait davantage le superviseur des affaires locales que le contrôleur des organisations municipales. Une telle modification de rôle devrait s'accompagner d'un changement de style de pilotage gouvernemental. Si des prescriptions normatives peuvent convenir à l'encadrement d'organisations locales, des milieux locaux ne peuvent être orientés de la même façon. La persuasion, l'incitation (y compris monétaire), la mobilisation et l'émulation sont sans doute plus appropriées

pour faire évoluer des collectivités dont la dynamique résulte du jeu de multiples organisations et des intérêts politiques de multiples meneurs.

11. *Le garant de l'équité territoriale.* Un autre facteur ajoute de la complexité à ce type de pilotage. Nous avons noté que la forme actuelle du développement amène de grandes inégalités territoriales et un clivage grandissant entre région centrale et régions périphériques. Dans le cadre d'un pilotage gouvernemental des affaires locales, le MAMM devrait donc veiller à ce que les divers milieux locaux puissent compter sur des ressources publiques appropriées pour mener à bien leur développement tout en bénéficiant de biens collectifs locaux satisfaisants (selon toute vraisemblance avec une bonne diversification dans la façon dont les services publics traditionnels seraient dispensés). Il reviendrait alors au MAMM de trouver des formules d'allocation équitable des ressources publiques aux différents milieux et ces formules feraient intervenir des facteurs plus complexes que l'actuelle péréquation municipale.
12. *L'agent mondial du local québécois.* Enfin, le contexte général du développement compétitif amènerait le MAMM à jouer de manière explicite et plus intense un rôle au niveau international. Les milieux locaux doivent se faire valoir internationalement par leurs caractéristiques et par l'innovation dans les savoir-faire collectifs. Les sources d'inspiration de ces innovations viennent d'ailleurs souvent des échanges avec des organisations situées dans d'autres contextes. Le MAMM devrait faciliter cette promotion internationale du savoir-faire local québécois, ce qui implique aussi une fonction de veille systématique sur ce qui se passe ailleurs. On ne peut intéresser les autres que par l'originalité ou par une efficacité plus grande. Ce rôle s'inscrit bien aussi dans un souci de solidarité internationale envers les collectivités de pays moins fortunés, souci dont la crédibilité serait fonction du succès des collectivités d'ici dans le développement d'une solidarité locale.