
Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête

Jean-Pierre Collin, INRS-Urbanisation, Culture et Société¹
Jacques Léveillé, Université du Québec à Montréal²

Dans la foulée du projet de loi 170, le gouvernement du Québec a élaboré une formule inédite de transition des anciennes aux nouvelles villes des régions métropolitaines et des agglomérations urbaines. Il s'agit des comités de transition. Cet article examine, d'abord, les circonstances de la mise en place de cette innovation institutionnelle, la définition et les objectifs des comités de transition et leurs grandes caractéristiques. Puis, nous rapportons quelques résultats préliminaires d'une enquête en cours sur les comités de transition. En conclusion, quelques pistes de recherche sont évoquées.

Au milieu de l'année 2000, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole a résolument pris le parti de réorganiser la carte municipale des agglomérations urbaines selon le principe du « une agglomération, une ville », que ce soit à Hull-Gatineau, à Trois-Rivières, à Sherbrooke, à Chicoutimi-Jonquière, à Saint-Jean, à Saint-Hyacinthe, à Shawinigan, à Rimouski, à Rouyn-Noranda, etc. Par leur taille, par leur complexité et par leur topographie particulière, les régions de Montréal et de Québec ont dû faire l'objet d'un traitement singulier. Dans ces cas, il continuera d'exister plusieurs municipalités, chapeautées par une communauté métropolitaine. Néanmoins certains regroupements d'envergure y ont été réalisés pour mener à la création des nouvelles grandes villes de Montréal et de Longueuil, de Québec et de Lévis³.

À cause du nombre des municipalités impliquées dans ces deux agglomérations, et en prévision de l'agitation politique que ne pouvaient manquer de susciter des projets de fusions les concernant, il est vite apparu nécessaire de faire appel à une procédure originale capable de faire face à la complexité de la tâche, sans partisanerie électorale et avec le souci d'assurer l'essentiel de la mise en place des nouvelles villes dans un délai très court. Dans la même foulée, et selon la même inspiration, il fut décidé de procéder de la même façon à Hull-Gatineau et dans plusieurs autres cas de regroupements mis à l'ordre du jour.

C'est ainsi que fut élaborée la formule dite des comités de transition qui, au cours de l'année 2001, a été appliquée

dans dix dossiers de regroupements municipaux majeurs en milieu fortement urbanisés. Il nous est paru important d'examiner dès maintenant cette formule originale et ses applications⁴. Nous avons donc entrepris une analyse du contenu des sites Internet et des rapports des comités de transition de Montréal, de Québec, de l'Outaouais, de Longueuil, de Lévis, de Ville de Saguenay, de Sherbrooke, de Trois-Rivières, de Shawinigan et de Saint-Jérôme. Une série d'entrevues a été menée auprès de trois ou quatre membres de ces comités de transition : le ou la présidente, le ou la secrétaire et un ou deux membres. Finalement, une revue de presse sera aussi réalisée. La première section est consacrée aux circonstances de l'élaboration du mécanisme du comité de transition pour en comprendre la définition et les objectifs. La section suivante est l'occasion de décrire succinctement les mandats des comités de transition. Dans la troisième section de l'article, nous brosons le tableau comparatif de quelques grandes caractéristiques des dix comités de transition actifs en 2001. Dans une quatrième section, nous rapportons des résultats préliminaires de l'enquête en cours sur ces derniers. Finalement, en conclusion, nous évoquerons les pistes de recherche que nous entendons explorer dans notre étude sur les comités de transition.

La mise en place des Comités de transition

C'est à l'occasion du dépôt du projet de loi 170, en novembre 2000, qu'apparaît la formule d'un comité de transition composé de personnes extérieures aux municipalités regroupées. Le projet de loi 124 déposé et adopté

au printemps précédent avait défini de nouvelles règles en matière de modifications à l'organisation territoriale municipale. La loi prévoyait deux procédures, une fois le regroupement décrété : soit la nouvelle municipalité est créée immédiatement et est confiée à un conseil provisoire, soit sa création est précédée de la formation d'un comité de transition formé des maires et de fonctionnaires municipaux. Il semble bien que l'appréciation des enjeux à Montréal, à Québec et à Hull-Gatineau ait été telle qu'elle a conduit les concepteurs de la réforme dans ces agglomérations à élaborer une démarche particulière de regroupement.

Une telle conclusion apparaît dans les rapports des mandataires du gouvernement sur la réorganisation municipale dans les agglomérations de Québec⁵, de l'Outaouais⁶ et de Montréal⁷. Les deux derniers recommandent au Gouvernement de reprendre le modèle du conseil de transition utilisé pour la mise en place des nouvelles villes ontariennes regroupées de Hamilton, de Sudbury, de Norfolk et tout spécialement d'Ottawa⁸. La proposition la plus détaillée est celle de Louis Bernard qui prévoit la composition du conseil de transition, les éléments de son mandat, ses pouvoirs et la formation d'un comité consultatif formé d'élus municipaux.

Il semble bien que l'appréciation des enjeux à Montréal, à Québec et à Hull-Gatineau ait été telle qu'elle a conduit les concepteurs de la réforme dans ces agglomérations à élaborer une démarche particulière de regroupement.

Jusque là, dans la conduite de la réforme municipale, le gouvernement avait limité le terrain de jeu aux seuls élus locaux. Ainsi, les mandataires désignés par la ministre Harel dans la foulée du Livre blanc avaient eu l'obligation de mener leurs travaux avec l'appui d'un comité consultatif des maires. Vaguement inspirés de l'expérience du Nouveau-Brunswick, ces comités consultatifs s'en distinguent en ce qu'ils ne prévoient pas la participation d'autres types d'intervenants du milieu. En cette fin d'année 2000, les mandataires recommandent de ramener le débat à ses seuls aspects « techniques ». L'heure n'est plus au débat politique quant à l'opportunité du regroupement, puisque la décision de fusionner les villes est prise malgré les oppositions qui s'expriment encore. Il s'agit désormais de rendre possible le regroupement. En pratique, la proposition est à l'effet de créer des « conseils de transition formés de personnes nommées par le gouvernement, indépendantes et non élues »⁹.

Les mandataires désignés pour faire des recommandations quant à la réorganisation municipale dans les RMR de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de Chicoutimi-Jonquière, qui remettent leur rapport au début de l'année 2001 (après l'adoption du projet de loi 170 donc), reprennent l'idée du comité de transition à leur compte. Dans les deux derniers cas, il est explicitement fait référence au comité de transition de Lévis. À Sherbrooke, la proposition a ceci de particulier que l'on propose l'ajout d'un directeur technique qui ne fasse pas partie du comité mais l'accompagne dans la réalisation de son mandat.

Dans le cas du Centre-de-la-Mauricie, le mandataire suggère une toute autre démarche : « Que deux Comités de mise en place de la Nouvelle Ville et de la Collectivité rurale soient constitués et formés des directeurs généraux et des secrétaires-trésoriers et que, sur demande motivée au Gouvernement, la ministre d'état aux Affaires municipales et à la Métropole considère la possibilité de désigner un conciliateur dont le rôle sera d'accompagner les intervenants dans l'exécution de leur mandat »¹⁰. On retrouve le même type de recommandation formulée dans divers autres rapports de conciliateur ou de la Commission municipale du Québec (CMQ) à l'égard de la réorganisation municipale de plusieurs autres agglomérations urbaines. Ce sera notamment le cas pour les agglomérations de Saint-Jérôme où le conciliateur recommande un comité de transition formé des directeurs généraux des quatre villes impliquées et de Val d'Or où la CMQ recommande la formation d'un « comité technique de transition indépendant » formé de trois personnes extérieures à la région.

Reprenant l'essentiel de ces recommandations, le gouvernement du Québec met donc en place une dizaine de comités de transition qui, au cours de l'année 2001, ont la tâche de préparer la naissance d'autant de villes le 1^{er} janvier 2002 (par exception, le 17 février pour la Ville de Saguenay). Les cinq premiers¹¹ sont mis sur pied par le projet de loi 170, adopté en décembre 2000. Les cinq autres le sont par décret ministériel¹² au cours de l'année 2001.

La mission et le mode d'organisation

Le comité de transition est une personne morale et un mandataire de l'État qui a pour mission de participer avec les administrateurs et les employés des municipalités et autres instances locales (MRC, Communautés urbaines) et de leurs organismes, à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter, pour les citoyens de

la ville nouvelle, la transition entre les administrations existantes et la ville nouvelle. Le mandat du comité de transition se termine (normalement) à la date de constitution de la ville nouvelle. Le comité est alors dissout et ses actifs et passifs passent à la ville nouvelle.

Le comité de transition est une personne morale et un mandataire de l'État qui a pour mission de participer à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter, pour les citoyens de la ville nouvelle, la transition entre les administrations existantes et la ville nouvelle.

Cette définition de la mission n'a rien d'exceptionnel. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer le texte du décret concernant le regroupement des villes de l'agglomération de Rimouski¹³ qui s'inscrit tout à fait à l'intérieur des paramètres du projet de loi 124 avec ceux des décrets portant sur les agglomérations de Shawinigan, de Sherbrooke, etc., de même que les articles correspondants du projet de loi 170.

Deux différences fondamentales caractérisent cependant les dix comités de transition à l'étude. D'abord les coûts du comité de transition sont à la charge du gouvernement provincial qui en désigne les membres, en choisit le président et en nomme le secrétaire. Cela fait du comité de transition ainsi formé un organisme public soumis aux règles du Conseil du Trésor. Ensuite, le comité de transition est tout à fait indépendant des institutions municipales existantes. Cette quête d'apolitisme se traduit dans les règles de nomination de ses membres. Une personne qui est membre du conseil d'une des municipalités qui fait l'objet du regroupement ne peut siéger comme membre du comité de transition. Inversement, une personne qui siège au comité de transition ne peut ni être candidat lors de la première élection générale, ni être employée par la nouvelle ville pendant un délai de deux ans.

Les mandats des Comités de transition

En pratique, le comité de transition est d'abord chargé de l'organisation de la première élection générale : choix d'un président d'élection ; délimitation des districts électoraux, choix du type de scrutin (traditionnel ou électronique), embauche et rémunération du personnel électoral. Le comité de transition doit par ailleurs approuver les

engagements de crédits dont les effets se prolongent au-delà de la date de constitution de la ville nouvelle. Finalement, en regard de l'organisation administrative de la nouvelle ville, le comité de transition a les responsabilités obligatoires suivantes :

1. s'entendre avec l'ensemble des associations accréditées au sens du Code du travail sur les modalités relatives à l'intégration des salariés à titre de membres du personnel de la nouvelle ville (le projet de loi 124 a prévu que ces modalités peuvent être décrétées advenant l'impossibilité de conclure une telle entente) ;
2. élaborer un plan d'intégration du personnel non syndiqué ;
3. nommer le directeur général, le greffier et le trésorier de la nouvelle ville ;
4. dresser le budget du premier exercice financier de la ville ;
5. fournir aux citoyens des municipalités parties au regroupement toute l'information qu'il juge pertinente pour les tenir informés du déroulement de sa mission.

Ce menu est complété par des mandats particuliers à chacun des comités de transition qui ont aussi l'obligation de constituer un comité consultatif des maires, qu'il faut réunir au moins une fois par mois (au moins deux fois par mois dans les cas de Shawinigan et de Saint-Jérôme). Une majorité des comités a aussi l'obligation de faire un inventaire des organismes œuvrant en matière de développement économique.

Le comité de transition a aussi des responsabilités facultatives qui se trouvent pour l'essentiel comprises dans l'énoncé suivant : « [Le comité de transition] peut créer les différents services de la ville et établir leurs champs d'activités. Il peut nommer les directeurs de ces services, les directeurs adjoints ainsi que les autres fonctionnaires et employés non représentés par une association accréditée et définir leurs fonctions. »

En réponse à cette mission et à cet éventail de responsabilités, et tout particulièrement en référence à ce dernier point, les comités de transition ont développé des approches différentes de l'un à l'autre. Ces variations sont en partie le résultat de différences dans la composition du comité. Elles peuvent aussi s'expliquer par les caractéristiques du milieu municipal en restructuration de même que par l'obligation qu'ils ont ou non de mettre aussi en place des arrondissements.

Quelques caractéristiques des comités de transition

Dans cette section, au moyen de trois tableaux comparatifs, nous examinerons successivement quelques grandes caractéristiques organisationnelles des comités de transition (tableau 1), les caractéristiques des milieux pour lesquels s'exerce leur action (tableau 2) et la question des arrondissements (tableau 3).

Sauf à Montréal et Québec, il est prévu que les comités de transition peuvent comprendre jusqu'à sept membres. Les exceptions s'expliquent tout simplement par la taille démographique et la fragmentation singulières des deux plus grandes agglomérations urbaines du Québec. Il faut cependant noter que, sauf pour Longueuil, tous les comités auront en fait moins de membres que le maximum prévu par la loi ou le décret, si bien que leur nombre a varié de quatre à onze (tableau 1). Un peu plus du tiers des membres

Tableau 1. Quelques caractéristiques organisationnelles des comités de transition

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Créé par	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170	Projet de loi 170
Nombre de membres	11	7	6	7	5
Hommes/Femmes	3-8	2-5	1-5	2-5	1-4
Profil du (de la) président(e)	Cadre d'une entreprise privée	Juge à la retraite et ex-président de la CMQ	Cadre d'une entreprise privée, à la retraite	Propriétaire d'une entreprise privée	Consultant
Provenance du secrétaire	Fonctionnaire du MAMM	Consultant	Consultant	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire du MAMM
Particularités	Deux vice-présidents			Adjoint au président Vice-présidente	
Durée du mandat	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001	22 janvier au 31 décembre 2001
Budget*	8 953 100 \$	4 916 800 \$	3 381 300 \$	3 477 500 \$	2 933 950 \$
Comité consultatif des maires. Fréquence des rencontres	Une fois par mois	8 rencontres	9 rencontres	9 rencontres	10 rencontres
Participants	Sélection de 8 des 28 maires	Tous les maires (13)	Tous les maires (5)	Tous les maires (8)	Tous les maires (10)

Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Créé par	Décret n° 851-2001	Décret n° 850-2001	Décret n° 841-2001	Décret n° 1012-2001	Décret n° 1044-2001
Nombre de membres	6	6	4	5	4
Hommes/Femmes	2-4	3-3	1-3	1-4	0-4
Profil du (de la) président(e)	Ex-maire et ex-président de la CMQ	Propriétaire d'une entreprise privée	Recteur de l'UQAC, à la retraite	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire municipal (professionnel)
Provenance du secrétaire	Fonctionnaire du MAMM	Greffier de la Ville de Sherbrooke	Fonctionnaire du MAMM	Fonctionnaire du MAMM	Consultante
Particularité		Directeur général			
Durée du mandat	12 juillet 2001 au 31 janvier 2002	12 juillet au 31 décembre 2001	27 juin 2001 au 17 février 2002	24 septembre 2001 au 31 janvier 2002	12 septembre au 31 décembre 2001
Budget*	1 410 300 \$	1 997 600 \$	2 266 400 \$	875 000 \$	725 000 \$
Comité consultatif des maires. Fréquence des rencontres	8 rencontres	7 rencontres	6 rencontres	Deux fois par mois au décret	Deux fois par mois au décret
Participants	Tous les maires (6)	Tous les maires (8)	Tous les maires (7)	Tous les maires (7)	Tous les maires (4)

* Ne tient pas compte du coût des élections.

Tableau 2. Quelques caractéristiques des milieux d'action des comités de transition

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Nombre d'instances regroupées	28 municipalités locales et une communauté urbaine	13 municipalités locales et une communauté urbaine	5 municipalités locales et une communauté régionale	8 municipalités locales, une MRC, une société de transport et un OMIT	10 municipalités, 2 MRC et 5 régies intermunicipales
Organisation supramunicipale	Communauté urbaine de Montréal	Communauté urbaine de Québec	Communauté régionale de l'Outaouais	MRC Champlain	MRC Desjardins et Chutes-de-la-Chaudière
• Avant					
• Après	Ville-MRC et Membre de la CMM	Ville-MRC et Membre de la CMQ	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la MRC Des Collines	Ville-MRC et Membre de la CMM	Ville-MRC et Membre de la CMQ
Type de milieu	Partie de la RMR de Montréal et ville-centre	Partie de la RMR de Québec et ville-centre	Partie de la RMR de Ottawa-Hull	Partie de la RMR de Montréal et banlieue	Partie de la RMR de Québec et banlieue
• RMR ou AR					
Population, en 2001*	1 837 072	513 397	228 052	385 690	124 569
Superficie (km²)*	503 760	544 750	344 162	273 920	443 648
Densité (personnes/ km²)	3 647	942	66	1 408	281

Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Nombre d'instances regroupées	6 municipalités, une partie de la MRC et une régie intermunicipale	8 municipalités locales, une MRC et 2 régies intermunicipales	7 municipalités locales	7 municipalités locales	4 municipalités locales, une partie de MRC et une régie intermunicipale
Organisation supramunicipale	MRC de Francheville	MRC de Sherbrooke	MRC du Fjord-du-Saguenay	MRC du Centre-de-la-Mauricie	MRC de La Rivière-du-Nord
• Avant					
• Après	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la Communauté rurale des Chenaux	Ville-MRC	Ville-MRC et Commission conjointe d'aménagement avec la Communauté rurale du Fjord	Ville-MRC	MRC de La Rivière-du-Nord
Type de milieu	RMR de Trois-Rivières	RMR de Sherbrooke	RMR de Chicoutimi-Jonquière	AR de Shawinigan	AR de Saint-Jérôme devenue partie de la RMR de Montréal
• RMR ou AR					
Population, en 2001*	126 438	139 938	151 150	53 042	60 740
Superficie (km²)*	288 500	366 002	1 165 997	359	89 368
Densité (personnes/ km²)	438	382	13	148	680

Source: Répertoire des municipalités du Québec, version disponible sur le site Internet du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 15 avril 2002; sauf la superficie de la Ville de Shawinigan estimée à l'aide du logiciel Map-Info.

sont des femmes (35 % ou 16/45). On ne trouve cependant qu'une seule présidente (comité de transition de Montréal) pour neuf présidents. Trois comités présentent aussi une particularité de leur composition. À Montréal, deux membres ont été désignés comme les vice-présidents. Le comité de transition de Longueuil s'est aussi désigné une vice-présidente et s'est également adjoint un conseiller spécial au président (pour les questions de communication). Quant à lui, le comité de transition de Sherbrooke comprend aussi un directeur général.

Les présidents des comités de transition proviennent d'une variété de milieux (du propriétaire d'une entreprise privée au fonctionnaire municipal en passant par le juge à la retraite). Un nombre égal proviennent de l'entreprise privée et du secteur public. Ce sont des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole en exercice (en prêt de services) qui ont été désignés comme secrétaires dans une majorité de cas (6 sur 10). Trois secrétaires ont été recrutés dans le secteur privé de la consultation et le dernier est le greffier en titre de la

ville centre (Sherbrooke). Ce groupe de secrétaires des comités comprend un contingent de deux femmes pour huit hommes.

Les cinq premiers comités de transition, mis sur pied à la suite de l'adoption du projet de loi 170, ont siégé un peu plus de onze mois, soit, dans tous les cas, du 22 janvier au 31 décembre. Par contre, les comités créés par décret se sont vu accorder des périodes de travail variables de l'un à l'autre : d'un minimum de 16 semaines à Saint-Jérôme jusqu'à un maximum de 33 semaines à Chicoutimi-Jonquière. Au cours de ces périodes, les comités ont réuni régulièrement les comités consultatifs de maires : une rencontre par mois en moyenne pour les comités du projet de loi 170, une fréquence un peu plus prononcée pour les comités issus des décrets, sauf celui de la Ville de Saguenay. Notons qu'après le jour de l'élection (le 4 novembre 2002, sauf à Saguenay, Shawinigan et Saint-Jérôme, le 25 novembre), les comités consultatifs n'ont plus été réunis. Dans tous les cas, il y a plutôt eu l'organisation de rencontres avec les nouveaux élus. Le comité de transition de Montréal s'est distingué de tous les autres en ne convoquant qu'un échantillon de huit des 28 maires impliqués par le regroupement. Partout ailleurs, ce sont tous les maires (de 4 à 13, selon les cas) qui font partie du comité consultatif.

Les budgets de fonctionnement des comités de transition ont varié en fonction de la taille du comité et de la complexité du regroupement à faire. Ramenés sur une base de *per capita*, ce sont naturellement dans les trois plus grandes villes que le niveau des dépenses est le moins élevé, particulièrement à Montréal où il est inférieur à 5 \$. Parmi les autres, quatre comités affichent un niveau de dépenses *per capita* relativement comparable (en gros de 14,50 \$ à 16,50 \$), deux ont toutefois eu un niveau de dépenses inférieur à plus ou moins 11,50 \$ *per capita* (Trois-Rivières et Saint-Jérôme) et le dernier présente une facture plus lourde dépassant les 23 \$ *per capita* (Lévis).

L'ensemble des comités de transition a reçu la mission générale d'assister le milieu municipal (élus et fonctionnaires) dans l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter la transition des anciennes à la nouvelle ville. Cependant ces nouvelles villes sont inscrites dans des milieux fort différents par le nombre des municipalités à regrouper, par la nature de l'organisation supramunicipale aussi bien après qu'avant la fusion (tableau 2). Huit d'entre elles sont en région métropolitaine et deux correspondent à une agglomération de recensement (Saint-

Jérôme et Shawinigan). Si la plupart des regroupements se font à partir d'une ville centre, deux sont le résultat de la fusion de municipalités de la banlieue (Longueuil et Lévis).

La principale différence a cependant trait au degré d'«urbanité» des milieux. L'ampleur de ces différences peut être évaluée par la densité démographique. Montréal est nettement dans une classe à part avec une densité de 3 647 personnes au kilomètre carré. Suivent les nouvelles villes de Longueuil et de Québec avec des densités de 1 408 et 942 personnes au kilomètre carré. À l'opposé, se trouvent deux cas de nouvelles villes où des noyaux urbanisés cohabiteront avec de vastes espaces ruraux : Gatineau avec une densité démographique de seulement 66 personnes au kilomètre carré et surtout Saguenay avec une densité d'à peine 13 personnes au kilomètre carré. Les cinq autres nouvelles villes sont dans une situation intermédiaire, Saint-Jérôme étant la plus urbaine du groupe.

L'analyse plus fine des travaux des comités de transition devra bien entendu tenir compte de ce facteur, qui marquera à coup sûr l'organisation et les politiques de la nouvelle ville. Celles-ci seront aussi conditionnées par la nature des institutions supramunicipales auxquelles elles doivent participer : communauté métropolitaine, municipalité régionale de comté ou commission conjointe d'aménagement. Un autre facteur sera celui de l'existence ou non d'arrondissements au sein de la municipalité.

De fait, les travaux des comités de transition ont été marqués par la question des arrondissements et/ou des services de proximité. Dans une majorité de cas, pour mieux faire accepter la réorganisation territoriale imposée, le gouvernement du Québec a prévu la mise en place de structures d'arrondissements chargées de la gestion courante des services de proximité (tableau 3). Dans le Centre-de-la-Mauricie, l'obligation prévue au décret est à l'effet de garantir le maintien de centres de services de proximité dans chacune des municipalités regroupées. À Gatineau, Trois-Rivières et Saint-Jérôme, il n'y a ni arrondissement, ni obligation de ce genre.

Les arrondissements sont des instances déconcentrées qui n'ont pas de pouvoir de taxation et d'emprunt et n'ont pas de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines. Il est plutôt prévu qu'ils reçoivent une enveloppe budgétaire (ou dotation) suffisante pour exercer un certain nombre de responsabilités en matière de voirie, de loisirs et de culture, d'urbanisme et de sécurité publique, dans des combinaisons variables et selon un partage

Tableau 3. La question des arrondissements

Comité de transition de la Ville de	Montréal	Québec	Gatineau	Longueuil	Lévis
Les obligations de la loi ou du décret	27 arrondissements formés de conseillers de ville et, le cas échéant, de conseillers d'arrondissements. Dont quelques arrondissements bilingues	8 arrondissements		7 arrondissements	3 arrondissements. Dont les pouvoirs peuvent être réduits ou augmentés par un vote des 2/3 des membres du Conseil municipal
Les orientations du comité de transition	S'assurer de faire en sorte que l'arrondissement devienne un port d'attache, un lieu d'identification Renforcement des pouvoirs de l'arrondissement en matière d'urbanisme. Un amendement à la charte est obtenu	Pour les travaux publics, une gestion centralisée mais déconcentrée avec quatre points de services répartis stratégiquement sur le territoire	Centres de services de première ligne (5)	La priorité est à construire la ville	Les arrondissements sont des instances politiques qui ne sont pas chargées de la prestation des services Notion de contrat de performance entre la Ville et l'arrondissement avec centres de services de proximité dans chacune des anciennes municipalités
Comité de transition de la Ville de	Trois-Rivières	Sherbrooke	Saguenay	Shawinigan	Saint-Jérôme
Les obligations de la loi ou du décret	Division de la ville en trois secteurs pour l'organisation de la prestation des services	6 arrondissements formés de conseillers de ville et, le cas échéant, de conseillers d'arrondissements.	3 arrondissements. Dont les pouvoirs peuvent être réduits ou augmentés par un vote des 2/3 des membres du Conseil municipal	Maintien de centres de services de proximité dans chaque municipalité, jusqu'à la fin de 2005	
Les orientations du comité de transition		Dont un arr. bilingue Une fourniture de services par la Ville à l'arrondissement, au moyen d'une entente contractuelle	Projet de règlement pour confiner le conseil d'arrondissement à un rôle politique et non de prestation de services	Le comité de transition fait au conseil de la ville des recommandations sur les services que devront dispenser les centres de services	

de responsabilités entre la ville et l'arrondissement qui varie d'une ville à l'autre.

En terme de filiation avec les anciennes municipalités, les arrondissements sont de trois types : certains reprennent telles quelles les frontières de municipalités de banlieue, d'autres sont le résultat du jumelage de plusieurs municipalités, les dernières correspondent au fractionnement de la ville centre (à Montréal, à Québec et à Sherbrooke). Les conseils d'arrondissement sont formés des conseillers municipaux de leur territoire. Cependant Montréal et Sherbrooke présentent deux particularités : le conseil de certains arrondissements comprend aussi des conseillers d'arrondissements qui ne siègent pas au Conseil municipal ; il y a des conseils d'arrondissement à statut bilingue.

La conception des **conseils d'arrondissement**, la définition de leurs mandats et responsabilités, leur mode de fonctionnement, leur structure décisionnelle, etc., voilà autant de questions qui mériteraient une analyse spécifique. Qu'il suffise ici de noter que tous les comités de transition ont eu à réfléchir au rapport entre la ville et ces instances déconcentrées (que certains voudraient voir comme des instances de décentralisation) – surtout que le partage des responsabilités et la notion de services de proximité sont imprécis dans la loi ou le décret, selon le cas. En règle générale, l'option retenue par le comité de transition a été d'établir clairement la préséance du Conseil municipal sur les conseils d'arrondissement. Ce ne fut pas le cas à Montréal où le comité de transition a au contraire milité pour une affirmation plus grande de

l'autonomie des arrondissements et une consolidation de leurs responsabilités, notamment en matière d'urbanisme.

Tous les comités de transition ont eu à réfléchir au rapport entre la ville et ces instances déconcentrées (que certains voudraient voir comme des instances de décentralisation) – surtout que le partage des responsabilités et la notion de services de proximité sont imprécis dans la loi ou le décret.

Les premiers résultats de l'enquête

La première tâche des comités de transition était de conduire les populations des municipalités concernées par le regroupement de leurs administrations municipales à « transiter » d'un état de fait à un autre. À n'en pas douter, tous les comités de transition ont satisfait à ce mandat puisque aucun des comités n'a abandonné ses travaux avant que les nouvelles villes ne soient en mesure de prendre la relève. Cette tâche comprenait diverses facettes dont il importe de dire quelques mots avant de proposer une synthèse préliminaire sur les « philosophies » plus générales qui ont animé les comités de transition.

Les élections ont été organisées selon les règles de l'art et ont permis que le personnel politique nécessaire au bon fonctionnement démocratique des nouvelles administrations municipales soit en poste au moment où la nouvelle ville était officiellement créée. Certains comités de transition ont profité de l'avènement de la nouvelle ville pour initier un mode de votation favorisant le décompte électronique. D'autres ont jugé qu'il ne fallait pas multiplier les expériences sur ce plan parce que les populations étaient déjà soumises à beaucoup de nouveautés en peu de temps, telle que l'obligation de parvenir à une nouvelle délimitation des districts électoraux, lorsque l'obligation s'imposait.

Si le choix du personnel politique fut laissé, comme il se doit, aux électeurs et aux électrices des nouvelles villes, la sélection et les nominations du personnel administratif étaient du ressort des comités de transition. De façon formelle pour ce qui est des principaux postes de direction tels que la direction générale, le greffe et la trésorerie. Et de façon facultative pour ce qui concerne les autres postes administratifs non régis par des conventions collectives. Sauf une exception, les trois hauts fonctionnaires que la loi ou les décrets avaient nommément identifiés

ont été engagés par les comités de transition. Les administrations en poste, après les élections de novembre 2001, n'ont pas remis ces choix en question, sauf dans le cas d'un directeur général qui fut « remercié » de ses services dès le premier jour de l'existence de la nouvelle ville.

Même si la loi ou les décrets ne les obligeaient pas à aller au-delà de ces nominations, tous les comités de transition auraient voulu procéder plus avant dans la sélection et dans l'affectation des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires. Faute de temps, certains ne sont pas parvenus à compléter l'objectif qu'ils s'étaient fixé. Aussi, certaines villes sont encore aujourd'hui aux prises avec cette importante question de l'affectation de tous les fonctionnaires des nouvelles villes dans des postes appropriés à leur compétence et à leur état de service antérieur.

Même si la loi ou les décrets ne les obligeaient pas à aller au-delà de ces nominations, tous les comités de transition auraient voulu procéder plus avant dans la sélection et dans l'affectation des cadres supérieurs et des cadres intermédiaires.

En dépit des problèmes qui restent en suspens, ce processus complexe, qui met en action les ressources humaines, semble avoir été mené sans trop de heurts. Sauf quelques exceptions de contestation juridique, les principaux intéressés, soit les fonctionnaires eux-mêmes et leurs représentants syndicaux ou associatifs n'ont protesté ni contre les procédures suivies par les comités de transition pour parvenir à combler les postes dans les nouveaux organigrammes, ni contre les nominations elles-mêmes. Même si les anciens élus, d'une part, et les nouveaux élus, d'autre part, auraient parfois préféré que telles ou telles nominations soient plus accordées à leur désir ou à leur évaluation des besoins, ils ont, en règle générale, accepté de bonne grâce les choix effectués par les comités de transition. Certains élus auraient même aimé que les comités de transition aillent un peu plus loin dans le processus de nomination et d'affectation, voire qu'ils s'engagent dans le processus de négociation des prochaines conventions collectives de certaines catégories d'employés.

À la lumière des propos recueillis auprès des personnes rencontrées pour la présente recherche, il ne semble pas que l'opinion publique, telle qu'exprimée par les médias

et par les groupes actifs dans les municipalités concernées, ait été interpellée par ce qui se déroulait dans les comités de transition eu égard aux nominations du personnel administratif.

De façon générale, le personnel administratif des anciennes municipalités a prêté son concours avec beaucoup d'empressement et de dévouement à la mise sur pied des premières fondations des nouvelles villes.

De façon générale, le personnel administratif des anciennes municipalités a prêté son concours avec beaucoup d'empressement et de dévouement à la mise sur pied des premières fondations des nouvelles villes. Certes, les fonctionnaires appelés à contribuer de leur expertise dans les multiples comités de travail avaient tout avantage à faire état de leur compétence et de leur sens du leadership auprès de ceux et celles qui, demain, allaient procéder au choix des futurs cadres supérieurs et intermédiaires des nouvelles villes. Aussi, dans aucune des agglomérations étudiées, les fonctionnaires ont-ils refusé d'œuvrer dans les comités de travail en vue de préparer l'avènement de la nouvelle ville, tout en continuant de faire fonctionner leur municipalité du moment. Les comités de transition ont parfois, très peu souvent, déboursé, à même leur budget, pour payer quelques fonctionnaires. Toutefois, dans la très grande majorité des cas, les fonctionnaires ont donné de leur temps et de leur connaissance sans autre rémunération que celle reçue par leur municipalité d'origine.

Parce qu'ils y étaient incités par leurs fonctionnaires, mais aussi parce qu'ils comprenaient très bien qu'ils avaient eux aussi intérêt à ce que la ville nouvelle ait des bases solides, les élus des anciennes municipalités ont consenti à prêter leurs fonctionnaires aux comités de transition. D'autant que nombreux sont ceux qui se présentaient aux élections de novembre. Même les élus qui avaient été, et qui étaient toujours, opposés au regroupement de leur municipalité n'ont généralement pas fait obstacle à la participation de leurs fonctionnaires. Le cas de certaines municipalités de l'agglomération montréalaise demeure une exception à cette tendance générale.

Les anciens « patrons » politiques et administratifs ont donc cédé le pas aux nouveaux patrons que la loi et les décrets désignaient du nom de comités de transition.

Ces derniers eurent la tâche relativement facile aussi longtemps qu'ils n'eurent pas procédé à l'engagement

des principaux hauts fonctionnaires (direction générale, direction de services). Avec l'entrée en fonction de ceux-ci, la ligne d'autorité administrative commença à s'embrouiller. Pour les hauts fonctionnaires, d'une part. Et encore plus pour les fonctionnaires actifs dans les comités de travail, d'autre part. La coexistence de deux « patrons » administratifs ne semble pas avoir été vécue de façon tragique dans aucune des agglomérations étudiées. Par contre, plusieurs personnes rencontrées nous ont confirmé que les relations entre les fonctionnaires des anciennes municipalités et les membres des comités de transition avaient changé de registre après que les principaux hauts fonctionnaires eurent été nommés.

Les mêmes observations conviennent pour décrire les relations entre les comités de transition et le personnel politique des anciennes municipalités et des nouvelles villes. Avant que les nouveaux patrons politiques ne soient connus, les comités de transition n'eurent pas trop de difficulté à jouer le rôle politique ou décisionnel que la loi ou les décrets leur confiaient. Les rencontres statutaires avec les anciens élus au sein des comités consultatifs des maires ne semblent pas avoir été très enrichissantes ni pour les élus, ni pour les membres des comités de transition. Par contre, elles n'ont pas été à ce point animées ou conflictuelles qu'elles aient conduit à des blocages du travail que devaient effectuer les comités de transition. Au mieux, ces rencontres ont été utiles pour désamorcer certaines rumeurs ou, plus positivement, pour mettre les élus dans le coup suite à des échanges d'information ou à des séances de consultation véritable. Au pire, ces rencontres furent des « passages obligés » ou des rencontres neutres auxquelles chacun voulait assister au cas où quelque chose se passerait.

Les tensions ont été plus perceptibles après les élections de novembre 2001. Sans être en conflit ouvert avec les comités de transition, sauf dans un cas, les nouveaux élus ont fait comprendre aux membres des comités de transition qu'ils disposaient d'une légitimité démocratique qui les constituait, sans conteste, « patrons politiques » de la ville dont ils allaient prendre la gouverne dans quelques semaines. Pour la grande majorité des personnes rencontrées aux fins de cette étude, le temps de la coexistence des deux « patrons politiques » a été à la limite du raisonnable. Deux mois de coexistence étaient déjà à la limite. Plus de deux mois consistait à tenter le diable. Certains ont succombé. Bref, la coexistence politique a été plus difficile que la coexistence administrative. La double coexistence, trop longtemps prolongée, a été vécue avec

une certaine appréhension de part et d'autre dans les dix agglomérations à l'étude.

Les relations avec la société civile locale, soit la population en général, les groupes socio-économiques et communautaires en particulier et enfin les médias, n'ont été ni aussi nombreuses ni aussi pointues. Les comités de transition ne sont certes pas passés inaperçus, mais ils n'ont pas non plus fait des vagues susceptibles de mobiliser l'opinion publique en faveur ou à l'encontre du travail qu'ils étaient à réaliser. Sauf sur l'Île de Montréal et dans l'agglomération de Chicoutimi, les comités de transition n'ont pas été au centre des préoccupations des sociétés civiles locales. Même dans les agglomérations où il y a eu quelques discussions sur l'un ou l'autre des mandats pris en compte par les comités de transition, nous pensons en particulier aux débats sur le nom des futures villes et aux interrogations sur certaines nominations administratives, le climat qui a caractérisé les relations des comités de transition avec la population, les groupes et les médias peut être qualifié de climat tempéré. Sauf exception, les escarmouches entre élus, dans l'une ou l'autre des agglomérations, n'ont pas eu de suite dans l'environnement de la société civile locale.

Bien que les textes législatifs aient été sensiblement les mêmes pour les dix comités de transition, certains ont interprété le mandat qui leur était confié en le limitant à des dimensions techniques alors que d'autres l'ont inscrit dans une démarche beaucoup plus politique.

Les modalités de relations entre les comités de transition et l'ensemble des intervenants concernés par l'avenir des dix agglomérations à l'étude obéissent à diverses influences qu'il conviendra d'approfondir dans notre rapport final. Pour l'instant, nous voulons conclure cette présentation descriptive de quelques-uns de nos résultats de recherche en esquissant, sur le même mode descriptif, une de ces influences potentielles. Il s'agit des orientations philosophiques d'ordre général qui ont inspiré le travail de l'un ou l'autre des dix comités de transition.

Bien que les textes législatifs aient été sensiblement les mêmes pour les dix comités de transition, certains ont interprété le mandat qui leur était confié en le limitant à des dimensions techniques alors que d'autres l'ont inscrit dans une démarche beaucoup plus politique.

Pour les premiers, il s'agissait essentiellement de rendre possible et réalisable, au plan administratif et budgétaire, l'avènement d'une nouvelle ville. Les questions soulevées en cours de réalisation du mandat, tout comme les sollicitations à être plus généreux dans la définition de ce dernier, étaient ramenées à des dimensions techniques, dans toute la mesure du possible. En contrepartie, les comités de transition qui étaient composés en partie ou en majorité de membres plus politiques ont eu tendance à concevoir leur rôle comme celui de « nobles fondateurs » d'une nouvelle ville à léguer à leurs enfants et petits enfants.

Cette légitimité du fondateur permettait de donner un sens particulier aux relations avec les fonctionnaires, d'une part, et avec les élus, anciens et nouveaux, d'autre part. Elle permettait également de colorer, avec des teintes plus ou moins éclatantes et plus ou moins insistantes, les débats sur le degré de centralisation et de décentralisation qu'il importait de promouvoir dès les premiers pas de la nouvelle ville. Certains voulaient léguer à leurs descendants une ville assez centralisée pour promouvoir la solidarité et la mise en commun des efforts de la nouvelle ville. D'autres se sont donné comme mission fondatrice de préserver les autonomies locales des populations désormais regroupées en arrondissements et d'inscrire, dans la constitution des nouvelles villes, une grande marge d'autonomie administrative à leur intention.

Quelques pistes de recherche

Les membres des comités de transition que nous avons rencontrés nous ont, de façon unanime, fait part de leur vif plaisir d'avoir eu l'occasion de participer à une telle expérience. Le temps alloué pour la réalisation des mandats était très court. Les comités ont nécessairement dû mettre les bouchées doubles et composer avec le stress de l'échéancier à respecter. En cours de mandat, plusieurs questions, parfois plus ou moins périphériques au mandat, parfois au cœur du mandat, ont été abordées trop rapidement, faute de temps et de ressources.

Il en fut de même pour la rédaction de cette première version des résultats de notre travail de recherche sur les dix comités de transition ayant exécuté leurs mandats en 2001. Aussi, notre intention est de revenir sur les discussions qui ont animé les comités de transition quant à la nature et à l'ampleur de la décentralisation qu'il convenait de promouvoir, ou non, dans les nouvelles villes. Par ailleurs, pour approfondir la problématique des relations

des comités de transition avec les sociétés locales, il nous faudra avoir recours à des données autres que celles que nous avons utilisées dans le présent texte, soit les entrevues réalisées exclusivement avec des membres des comités. À défaut de réaliser une autre série d'entrevues avec des représentants des sociétés civiles locales, nous procéderons à une analyse des articles de journaux traitant du travail des comités de transition dans chacune des agglomérations.

Enfin, il faudra laisser à d'autres le soin de sonder les fonctionnaires ayant participé à l'expérience des comités de transition et ceux qui doivent mettre en œuvre les recommandations des comités afin de connaître leur analyse et leur évaluation des expériences. Il en va de même pour la cueillette des analyses et jugements que les élus, anciens et nouveaux, font de l'expérience des comités de transition. Ce que nous savons des sentiments de ces deux groupes d'acteurs au sujet des comités de transition nous a été transmis par les membres des comités eux-mêmes. Il serait utile de vérifier, à l'occasion d'une autre recherche, si cette connaissance est corroborée par des représentants des deux groupes. ■

Notes et références

- 1 Jean-Pierre Collin est professeur à l'INRS-Urbanisation, Culture et Société, coordonnateur du réseau interuniversitaire d'études urbaines Villes Région Monde et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 2 Jacques Léveillé est professeur à l'Université du Québec à Montréal (sciences politiques) et chercheur associé au Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
- 3 Dans la région métropolitaine de Montréal, d'autres regroupements municipaux ont déjà eu lieu (v.g. Terrebonne-La Plaine-Lachenaie), sont en cours de réalisation (v.g. Charlemagne-Le Gardeur-Repentigny) ou ont été proposés dans des rapports de médiateurs (Bassin Chambly). C'est ainsi que le nombre des

municipalités locales dans la RMR de Montréal (exception faite de la sous-agglomération de Saint-Jérôme) est passé de 105 à 64.

- 4 Dans cet article, nous livrons les premiers résultats d'un rapport qui doit paraître à l'automne 2002 sur l'expérience des comités de transition. (Les rapports des comités de transition sont disponibles sur le site du ministère des Affaires municipales et de la Métropole : <http://www.mamm.gouv.qc.ca/mamm.html>. On peut aussi accéder aux sites Internet de huit des dix comités de transition jusqu'à la fin de l'année 2002).
- 5 LAPOINTE, Jean-Louis (2000). *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation dans l'agglomération de Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 66 p. et annexes, (2 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/quebec/rapport_du_mandataire.pdf
- 6 GREGOIRE, Antoine (2000). *Rapport du mandataire du gouvernement sur la réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais*, Québec, Gouvernement du Québec, 29 p., (12 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/montreal/rap_mand_ber.pdf
- 7 BERNARD, Louis (2000). *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire*, Québec, Gouvernement du Québec, 32 p., (11 octobre). http://www.mamm.gouv.qc.ca/accueil/livre_blanc_2000/documents/montreal/rap_mand_ber.pdf
- 8 Sur cette expérience, voir GERVAIS, Marc (2001). *Public Record of the Ottawa Transition Board*, Ottawa, Université d'Ottawa, 75 p.
- 9 BERNARD, Louis (2000). *Op. cit.*, note 7, p. 26.
- 10 GELINAS, Claude (2000). *La réorganisation municipale Centre-de-la-Mauricie. Réussir le changement, une responsabilité partagée*, Québec, Gouvernement du Québec, 134 p., à la page 134 (30 avril).
- 11 Il s'agit des comités de transition des villes de Montréal, de Québec, de l'Outaouais (devenue Gatineau), de Longueuil et de Lévis.
- 12 Ce sont les comités de transition des villes de Saguenay (n° 841-2001), de Sherbrooke (n° 850-2001), de Trois-Rivières (n° 851-2001), de Shawinigan (n° 1012-2001) et de Saint-Jérôme (n° 1044-2001).
- 13 Décret n° 1011-2001.