

Les défis de la décentralisation à Montréal et l'expérience britannique

Jean Panet-Raymond

Volume 2, Number 2, Fall 1989

Chômage et travail

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301053ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301053ar>

[See table of contents](#)

Article abstract

Cet article vise un double objectif : d'abord, partager le résultat de recherches menées par Fauteur sur le cheminement suivi par certaines villes anglaises pour décentraliser leur administration; ensuite, tirer quelques leçons de ces expériences pour situer les enjeux et les défis qui confrontent la Ville de Montréal depuis que le RCM a pris le pouvoir en novembre 1986.

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Panet-Raymond, J. (1989). Les défis de la décentralisation à Montréal et l'expérience britannique. *Nouvelles pratiques sociales*, 2(2), 123–138.
<https://doi.org/10.7202/301053ar>

LES PRATIQUES SOCIALES AU QUÉBEC

Les défis de la décentralisation à Montréal et l'expérience britannique

Jean Panet-Raymond
École de service social
Université de Montréal

Cet article vise un double objectif: d'abord, partager le résultat de recherches menées par l'auteur sur le cheminement suivi par certaines villes anglaises pour décentraliser leur administration; ensuite, tirer quelques leçons de ces expériences pour situer les enjeux et les défis qui confrontent la Ville de Montréal depuis que le RCM a pris le pouvoir en novembre 1986.

À l'heure où souffle un vent néo-libéral prônant la privatisation, l'individualisme et l'entrepreneurship, il peut sembler étonnant de parler de décentralisation et de démocratie participative. Mais, Montréal a depuis le 9 novembre 1986 un parti au pouvoir qui, de ses origines au début des années 70, s'est fait le défenseur de la démocratisation municipale. La confrontation entre les idéologies participationniste et néo-libérale se fait vive au sein même du RCM (Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal). Plusieurs militantes et militants du RCM, issus des luttes populaires et syndicales, soutiennent la critique de plus en plus virulente de certains conseillers municipaux « dissidents »¹.

Le débat sur la décentralisation et la démocratie est donc sur la place publique (comme en fait foi le colloque organisé par le RCM, en juin 1989) et le RCM devra préciser son programme à cet effet à son congrès de l'automne 1989.

Ce texte vise deux objectifs: d'abord, et surtout, présenter le cheminement que certaines villes anglaises ont suivi pour tenter de décentraliser leur administration et, ensuite, tirer quelques leçons de ces expériences pour situer les enjeux et les défis qui confrontent la Ville de Montréal. Il ne s'agit donc pas de comparer des contextes ou des démarches assez différents, mais d'éclairer un débat qui est plutôt mal amorcé au Québec et à Montréal, en particulier.

Pour mieux comprendre l'expérience britannique de décentralisation municipale, il est important de situer d'abord le contexte socio-économique et politique (« thatchérisme ») dans lequel ont été développées les stratégies de décentralisation.

1. Le contexte des années 70 et 80 en Angleterre

La crise de croissance de l'appareil d'État a amené le gouvernement travailliste à réévaluer la structure de distribution des services sociaux. Le rapport Seebohm paraît en 1968 et prône déjà une décentralisation des services sociaux pour desservir des populations de 50 000 personnes, en favorisant une approche communautaire et la participation: « maximum involvement of individuals and groups in the planning, organisation and provision of

1. Quatre conseillers municipaux, membres du RCM, ont démissionné du caucus du parti, mais non du parti, à l'automne 1988. Ils ont surtout critiqué la centralisation du pouvoir aux mains du comité exécutif de la ville. Ils affirment aussi que le comité exécutif ne respecte pas le programme du parti.

social services » (Seebohm, 1968). Dans les faits, le rapport Seebohm produira d'immenses bureaucraties aliénantes qui ne feront qu'encourager le militantisme de gauche au niveau local. C'est pour reprendre le contrôle des administrations municipales que le gouvernement central conservateur introduit la réforme des gouvernements locaux en 1974. En réduisant le nombre des autorités municipales, il a tenté de noyer la gauche travailliste. Mais cela n'a pas empêché la prise de contrôle, par la gauche, des grands centres urbains tels Liverpool, Manchester, Birmingham et même Londres. Les travaillistes ont d'ailleurs été au pouvoir de 1974 à 1979; mais les dures luttes provoquées par les coupures dans les services de santé et scolaires ont ramené les conservateurs au pouvoir en 1979. Le gouvernement Thatcher s'est fait élire avec le mandat de réduire l'appareil d'État bureaucraté, aliénant et inefficace. C'est la consécration du néolibéralisme, qui prône une nouvelle définition de l'État, visant à la fois son démembrement (désinstitutionnalisation et privatisation) et le contrôle accru face au pouvoir local. Les conservateurs redéfinissent les rapports entre les pouvoirs central et local, toujours dans l'optique de diminuer les dépenses publiques et de mieux contrôler les municipalités travaillistes.

C'est dans ce contexte idéologique (individualisme, antiétatisme) et politique, que le Parti travailliste tente de développer la stratégie de revalorisation de l'État. On commence donc par l'État local. Le « socialisme local » devient le modèle mis de l'avant pour lutter contre l'État central et revaloriser le rôle de celui-ci. La décentralisation en est la stratégie. C'est ainsi que les travaillistes espèrent résister aux compressions budgétaires de l'État central, (qui finance à plus de 50 % les municipalités) et rebâtir une coalition nationale pour reprendre le pouvoir. Depuis le début des années 80, la décentralisation est presque devenue une mode (Deakin, 1985), mais n'a certainement pas encore connu de succès au plan national, si l'on en juge par les piètres résultats des travaillistes aux élections de 1983 et 1988.

2. Les objectifs de la décentralisation

Il importe de distinguer des objectifs politiques et des objectifs opérationnels. Cette distinction permet de comprendre les différentes stratégies d'implantation.

Quatre objectifs politiques de la décentralisation dans les municipalités travaillistes peuvent être identifiés: 1) Mobiliser la population pour appuyer les gouvernements locaux face aux attaques du gouvernement central, ou créer un contre-pouvoir; 2) Favoriser la prise de conscience populaire de l'importance des gouvernements locaux dans la distribution des services et le respect de la démocratie; 3) Ajouter un élément local aux

décisions des conseils municipaux en rapprochant les décisions des citoyens et citoyennes et en forçant les membres élus à répondre davantage de leurs gestes; 4) Transmettre un certain pouvoir aux citoyens et citoyennes et aux groupes du milieu, par la création de conseils de quartier, par exemple.

Les objectifs politiques peuvent être assez différents pour les partis conservateur et social-démocrate. D'une part, la nouvelle droite favorise la décentralisation, afin de démembrer et privatiser les services locaux pour qu'ils répondent plus efficacement aux besoins locaux. Elle veut favoriser la prise en charge locale et individuelle. D'autre part, les socio-démocrates prônent la décentralisation au nom du pluralisme (*Welfare Pluralism*) (Hadley et Hatch, 1981; Beresford et Croft, 1984). Ils veulent ainsi permettre des alternatives à l'État monopoliste et favoriser un partenariat avec des organismes communautaires à but non lucratif, et même à but lucratif.

Cet intérêt pour la décentralisation de la part de toutes les tendances politiques fait dire à plusieurs témoins que la décentralisation est donc politiquement neutre, car elle peut s'intégrer à toute stratégie politique. Cette affirmation ouvre un grand débat (Groulx, 1988).

Les objectifs opérationnels traversent les différentes optiques politiques et peuvent être plus variés. On peut notamment identifier les objectifs suivants: 1) Ouvrir l'information au public; 2) Améliorer la qualité et l'accessibilité des services; 3) Diminuer la bureaucratie hiérarchisée en laissant plus d'autonomie aux travailleurs de première ligne; 4) Favoriser les communications entre départements et décloisonner les services; 5) Favoriser le travail d'équipe multidisciplinaire et le travail de généralistes plutôt que celui de spécialistes (Hadley et McGrath, 1980; Hadley, Dale et Sills, 1984; Pinker, 1985); 6) Créer des lieux d'échanges entre usagers, employés, gérants et élus.

En somme, de tous ces objectifs, il ressort une volonté de changement des rapports sociaux, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Cela peut d'ailleurs être mis au service de différentes idéologies. Certains (Deakin, 1985) vont même jusqu'à dire que le style et l'attitude sont plus importants que les structures. On doit créer des rapports moins formels, des réseaux d'échanges et d'entraide. Le contraire des « grosses boîtes » renvoie moins aux « petites boîtes » qu'aux « boîtes personnalisées ». Voici l'enjeu de la décentralisation.

Cependant, on peut voir, par quelques illustrations, que la décentralisation n'a pas produit les fruits espérés. « *Decentralisation always seems to be on the point of happening but not quite* » (Murray, 1984). Les stratégies de changement diffèrent, mais les résultats demeurent minces. Ici, on doit

faire une distinction entre la décentralisation à l'intérieur d'un service unique tels le service social, le service d'habitation, le service des loisirs, et la décentralisation de l'ensemble des services regroupés dans un même lieu au niveau d'un quartier. Les bureaux Accès-Montréal sont inspirés de cette seconde approche, bien qu'il s'agisse uniquement d'une déconcentration dans ce cas.

3. Hackney et Islington: le grand changement suicidaire et l'étapisme pragmatique

Hackney et Islington sont deux quartiers du centre de Londres qui ont un statut de municipalité. En référence à Montréal, l'un s'apparente aux quartiers Centre-Sud, Pointe Saint-Charles et Saint-Henri; l'autre au Plateau Mont-Royal et à Notre-Dame-de-Grâce. Les deux quartiers londoniens sont donc dans la périphérie immédiate du centre-ville et des quartiers des affaires, où s'entassent les yuppies et une certaine élite culturelle et intellectuelle. Les pressions du centre sur la périphérie sont très fortes et on observe un début de gentrification dans Islington. Hackney est le territoire dont les 170 000 habitants, à 45 % d'origine africaine et asiatique, sont les plus pauvres de toute la Grande-Bretagne, avec un taux de chômage officiel de plus de 25 % et un stock de logements (60 % sont des HLM) qui ferait honte aux pires ghettos de New York ou Philadelphie. D'ailleurs, on y poursuit un programme de démolition des tours des années 60, comme aux États-Unis. Islington, avec une population qui diminue aussi (160 000), a un profil socio-économique un peu moins sombre. Précisons immédiatement que les quartiers du Londres métropolitain ont un statut de municipalité qui, jusqu'au 1^{er} avril 1986, était chapeauté par le *Greater London Council* (équivalent de la CUM). Mme Thatcher a aboli toutes les grandes communautés urbaines (Londres, Liverpool, Midlands, Sheffield, etc.), qui étaient contrôlées par la gauche du Parti travailliste.

Ces deux quartiers sont contrôlés par le Parti travailliste depuis toujours, sauf pendant une interruption conservatrice de 1968 à 1971 dans Islington. Ce sont des quartiers où l'on trouve beaucoup de militants progressistes actifs dans les mouvements populaires et syndicaux. En 1982, deux équipes renouvelées prennent des majorités absolues (plus de 80 %). Et c'est ici que les deux quartiers commencent à se distinguer.

Hackney, fort d'une jeune équipe de conseillers « de gauche », militants surtout de groupes populaires, met tout en œuvre pour instaurer une décentralisation totale de l'appareil municipal. Il y a déjà eu des amorces au Service d'habitation avec des conseils de quartier (entre 20 000 et 30 000 habitants) formés d'associations de locataires, d'administrateurs et

du personnel d'entretien qui collaboraient pour assurer de meilleures relations entre les locataires et la municipalité propriétaire (HLM) concernant la perception des loyers, les attributions de logements et surtout les réparations. À l'exception de cette expérience fragile, mais heureuse, on voulait changer toutes les structures, en vue de remettre à des conseils de quartier tripartites (citoyens, conseillers élus et employés) l'entière responsabilité des services. Seuls les grandes planifications budgétaires et le soutien administratif seraient centralisés et sous la responsabilité du conseil municipal. Les « hôtels de ville locaux » seraient gérés par des conseils. Des bâtiments devaient être trouvés, construits et aménagés pour abriter ces services desservant des populations de 6 000 à 8 000 personnes, correspondant à peu près aux districts électoraux.

Cette réforme devait se faire en un an ou deux, donc avant la fin du mandat de quatre ans se terminant en 1986. Une vaste campagne d'information et de consultation a été menée dès l'élection de la nouvelle équipe, en 1982, invoquant un mandat clair (sur les objectifs), mais exprimant le besoin de définir les modalités. Assemblées publiques, assemblées de cuisine, ouverture de l'hôtel de ville, création de commissions permanentes (élus et citoyens) chapeautant tous les services, campagnes dans les journaux et à la radio, affiches, etc., tous les moyens possibles y passent pendant six mois. Que voulez-vous mettre dans les maisons de quartier? Que voulez-vous supprimer, améliorer, créer? La « liste d'épicerie » s'élabore sans fin, pour répondre aux vrais « besoins » de la population. Plusieurs milliers de personnes sont touchées. Mais au bout de toute cette campagne, une petite équipe de conseillers a dû rédiger un projet qui ne pouvait évidemment pas satisfaire tout le monde. Deux groupes d'acteurs sont particulièrement sous-estimés et ont éventuellement réagi avec assez de force pour tuer tout le projet: les cadres de la ville et les syndicats d'employés (cols blancs). Le pouvoir technocratique de l'« expertise » traite d'irréaliste le généreux projet de démocratisation. Le pouvoir syndical oppose un veto aussi devant la crainte de devenir à la merci de conseils locaux qui exigeraient des redéfinitions de tâches et des horaires souples, pouvant augmenter le travail dans des lieux plus accessibles. Et tout cela sans budget supplémentaire, dans un contexte de compressions budgétaires. Pas d'argent, pas de changement.

Le projet a rallié plus facilement les groupes communautaires organisés (plus de 400 dans le quartier) qui exigeaient un coup de barre encore plus fort au niveau local, et donc une politique de financement plus généreuse. Les groupes les mieux organisés ont évidemment profité de l'ouverture des commissions permanentes du conseil municipal (deux tiers de conseillers et un tiers de représentants des groupes communautaires ou

économiques). Mais, les conseillers un peu trop idéalistes, pressés ou naïfs, n'ont pu réconcilier et négocier les intérêts divergents des nombreux acteurs. Ils se sont brûlés physiquement, politiquement et même financièrement². De sorte que le projet de décentralisation est à toutes fins utiles abandonné, en invoquant l'obstruction des syndicats corporatistes (oui, c'est bien l'accusation des conseillers travaillistes et syndiqués) et les contraintes budgétaires imposées par le gouvernement central de Mme Thatcher. Et voilà l'histoire d'un échec d'une approche « politique » et « radicale » de décentralisation.

L'approche étapiste ou pragmatiste du quartier voisin d'Islington s'explique peut-être par le « refroidissement » des conseillers travaillistes pendant la courte administration conservatrice. Le portrait socio-économique de la population influence évidemment le portrait politique. L'arrivée de jeunes cadres et la présence d'une petite bourgeoisie commerçante et résidante explique l'équilibre politique et la prudence des nouveaux conseillers de gauche, élus en 1982 avec l'aide de nombreux groupes communautaires. Ici, on a choisi de déconcentrer les services avant de décentraliser. « Les citoyens doivent voir et utiliser les services de la municipalité pour avoir le goût de participer à leur gestion », disait-on. On a donc élaboré un plan de création de 24 bureaux locaux où se retrouvent tous les services pour une population d'environ 7 000 habitants. On a fait un effort pour concevoir des locaux ouverts, accessibles, où on se sentirait presque dans une maison de quartier. On s'est donné de trois ou quatre ans pour créer ces bureaux et, surtout, un budget supplémentaire de quelques millions, qui a atténué les craintes syndicales. Les groupes communautaires trouvent évidemment que la démocratisation n'a pas progressé, mais les autorités locales ont quand même augmenté légèrement leurs subventions. Par ailleurs, une campagne d'information intensive maintient une image de transparence et de progressisme à petits pas. Les forums et tables de concertation se multiplient et forment sans doute l'embryon des éventuels conseils de quartier, qui font toujours partie d'une réforme politique à long terme. Les débats et les études se poursuivent pendant que l'on fait le marketing des nouvelles « franchises » (pas encore affranchies tout à fait) de l'hôtel de ville. On souligne l'ouverture de chaque bureau par une fête et on leur donne des noms de personnages locaux qui ont été populaires. Le tout est assez bien orchestré pour toujours expliquer les failles du programme par les coupures imposées par Mme Thatcher.

2. Les conseillers municipaux ne reçoivent aucun salaire. Ils doivent souvent négocier des congés sans solde avec leurs employeurs pour remplir leurs tâches. Celles-ci peuvent prendre de 10 à 40 heures par semaine, selon leurs responsabilités.

Ce portrait peut paraître presque trop beau, mais il demeure des conflits internes, comme en témoignent les grèves et les occupations de locaux par des groupes communautaires. La transmission du pouvoir aux citoyens et citoyennes se fait à pas de tortue, mais la municipalité accroît sa visibilité par des services sensiblement plus accessibles et parfois même de meilleure qualité.

4. Sheffield: la décentralisation par la récupération

Sheffield est la vitrine de la gauche anglaise. Sa fierté est issue de la réputation internationale de son acier, de ses charbonnages (la célèbre *National Union of Miners*, dirigée par Arthur Scargill, y a ses quartiers généraux), de son site unique sur une série de collines entourées d'un des plus beaux parcs nationaux. C'est la ville de l'aristocratie ouvrière, qui a connu l'opulence et qui a produit des leaders politiques d'envergure nationale, comme l'actuel chef du Parti travailliste municipal. Sheffield et Liverpool sont les châteaux forts du Parti travailliste, qui représentent l'épine la plus douloureuse au pied de Mme Thatcher. Ces villes ont la fierté et même l'arrogance des vainqueurs, envers et contre tous. Mais Sheffield n'est pas seulement un projet politique de gauche; c'est une ville qui vit aussi au rythme de la gestion serrée, tout en demeurant transparente et démocratique. Son chef³ et ses cadres cultivent une pratique de disponibilité remarquable. C'est une ville ouverte où la critique et l'autocritique sont possibles, dans les limites de la survie électorale, bien sûr. Et il y a encore des tractations de pouvoir au plan de nominations aux commissions permanentes et de hauts fonctionnaires. Sheffield n'est pas parfaite, loin de là; mais elle est une ville d'Angleterre où plusieurs voudraient vivre et où même les entreprises commencent à être attirées.

Sheffield a choisi une stratégie mitoyenne face à la décentralisation. On procède par projets pilotes dans certains quartiers, pour déconcentrer les services et créer des forums ou un genre de tables de concertation qui regroupent tous les acteurs sociaux des quartiers et champs de services (logement, éducation, services sociaux, développement économique, etc.). Il n'y a pas de modèle unique, et les expériences se multiplient sans

3. En Angleterre, le chef du parti municipal au pouvoir est le président du comité exécutif. Le maire est choisi parmi les conseillers élus pour présider le conseil et occuper les fonctions protocolaires. C'est un mandat plutôt honorifique, qui ne dure qu'un an au cours des quatre ans du mandat des conseillers (Saunders, 1984; Fudge, 1984).

plan directeur strict. C'est quelque peu laissé au gré des services et des pressions des groupes ou citoyens touchés. Mais il y a certaines balises et certains principes qui doivent orienter les conseillers élus et les fonctionnaires : une farouche volonté de démocratiser en démystifiant le pouvoir professionnel et en brisant les murs entre les différents services, parfois comparés à des empires protégés par leurs directeurs. On veut donc modifier le style fermé de travail des hauts fonctionnaires qui s'enferment vite dans des habitudes technocratiques. D'où la politique d'ouverture, d'information publique, et la consigne de disponibilité et de transparence, incarnée avant tout par le leader de la ville. La ville ne s'est pas donné un échéancier trop précis pour cette décentralisation et veut procéder prudemment, car les échecs (Hackney n'est pas unique) sont nombreux. Elle utilise fréquemment les mécanismes de consultation déjà en place : présence de représentants de groupes aux commissions permanentes, présence des conseillers dans les syndicats et groupes communautaires, comités d'études, tables de concertation des groupes et des syndicats. Mais finalement, en regardant de plus près tous ces mécanismes, ils apparaissent un peu « incorporés » ou « récupérés » à cause de l'omniprésence « incestueuse » des mêmes personnes. Car à Sheffield, la participation et la consultation ne sont possibles que pour les individus et les groupes associés au Parti travailliste. C'est là la caractéristique qui fait de Sheffield une petite ville. Ainsi, ce conseiller, président de la Commission sur les services sociaux, est président (à temps plein) du *Trades Council* de la région, secrétaire du Parti travailliste pour la région, membre du Comité pour la paix, délégué de son syndicat, etc, et son épouse est conseillère élue, déléguée syndicale et membre de plusieurs comités et groupes. En somme, Sheffield pourrait quelque peu ressembler à Montréal, sous cet aspect de grande famille progressiste. Plusieurs militants du RCM se retrouvent dans les organisations communautaires et syndicales lorsqu'ils n'ont pas été tout simplement embauchés par la ville.

Donc le danger, c'est que la transparence et la démocratisation réelle soient au service d'un certain cercle de militants actifs. Tout l'effort de démocratisation ne demeure alors qu'une vaste supercherie au service du parti au pouvoir. Il y a là matière à réflexion pour éviter la complaisance sclérosée qui tue l'initiative et le développement.

5. Quelques acquis et de nombreux problèmes

Que peut-on retenir de ces expériences et d'autres ? Il faut d'abord décoder les textes d'intention (manifestes, plans de développement) des réalisations, et l'écart est grand entre les deux. Il s'agit encore d'une expérience qui chemine. Les embûches sont nombreuses.

Les problèmes d'ordre politique et organisationnel sont nombreux et laissent déjà voir les enjeux importants sous-jacents. Il y a d'abord le risque de reproduire les problèmes à une plus petite échelle, sans affecter la qualité des relations avec la population (Wood, 1985). La décentralisation exige des rôles et attitudes différents des employés, des cadres et des élus (Fudge, 1984) et cela n'est pas facile. En effet, les cadres et syndicats perçoivent le changement de façon menaçante à l'égard de leur pouvoir et de leurs habitudes (Wood, 1985). Par ailleurs, les usagers gardent justement un sentiment d'aliénation à cause de leur manque de pouvoir (Fudge, 1984) et ne sont pas prêts à s'embarquer dans une structure qui leur semble opprimante, même s'ils en ont besoin. Pour ces raisons, il est difficile de bâtir l'alliance nécessaire entre la classe ouvrière syndiquée et ceux qui occupent les sous-emplois fragmentés et peu insérés dans les structures politiques traditionnelles.

Il peut aussi y avoir de sérieux conflits au sujet des limites des territoires nouveaux et des champs de juridiction décentralisés. On a vu, avec la récente création des CCA (Comité-conseil d'arrondissement) à Montréal, les nombreuses critiques suscitées par un mauvais découpage géographique, autant que par les pouvoirs limités de ces instances essentiellement consultatives.

Enfin, il y a un problème de stratégie à définir. Certains ont estimé qu'une approche globale comme à Hackney est suicidaire (Wood, 1985; Kendall⁴, 1984) et qu'il faut plutôt adopter une approche des petits pas comme à Islington et Sheffield.

L'expérience anglaise laisse donc peu de réalisations brillantes, mais beaucoup de projets en chantier, dont les prétentions sont plus téméraires que réalistes dans le contexte d'une économie sclérosée et d'un gouvernement central qui multiplie les contrôles et les coupures.

De son côté, la ville de Montréal n'a pas amorcé de véritable politique de décentralisation. L'énoncé politique sur la consultation publique ne comporte aucun déplacement de pouvoir. Celui-ci reste très centralisé au comité exécutif, qui détermine les objets de consultation, entreprend et dispose des projets et recommandations issues des consultations. Même les conseillers municipaux ont peu de pouvoir dans le cadre de cette politique. D'ailleurs, une des recommandations formulées, relatives à l'importance du soutien technique des organismes communautaires pour favoriser ces consultations, a été balayée assez rapidement par le comité exécutif⁵. On est

4. Kendall était le leader du Parti travailliste à Hackney, de 1982 à 1984.

5. Rapport du comité exécutif à la suite des recommandations du comité du Conseil sur l'énoncé de politique, 27 octobre 1988, recommandations 19-20, pp. 18-19.

même loin de la politique du MSSS, qui favorise une reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires. En fait, les conseillers « dissidents » considèrent que la direction du parti, et surtout le comité exécutif de la ville, ont trahi les objectifs de décentralisation démocratique du programme. « La concentration du pouvoir demeure encore entre les mains du Comité exécutif [...] Rien n'a véritablement changé jusqu'à maintenant » (Melançon, 1988). Ce jugement est confirmé par un analyste chevronné en politique municipale. Le politicologue Guy Bourassa affirme en effet :

Aucun changement substantiel n'a été entrepris pour modifier le texte juridique redéfinissant la structure du pouvoir vers une décentralisation institutionnelle et politique. C'est plutôt l'inverse qui se produit. Les quelques modifications apportées entraînent une déconcentration vers les services municipaux : accentuation des pouvoirs du secrétaire général et délégation de pouvoirs du Comité exécutif vers les services municipaux. La définition des orientations politiques demeure sous la juridiction du Comité exécutif (Bourassa, 1989 : 275).

La direction de la ville procède avec beaucoup de prudence dans ce dossier. Elle n'a pas vraiment de politique claire sur la décentralisation. Le colloque des 2 et 3 juin 1989 se veut justement un lieu pour alimenter la réflexion sur ce thème⁶. D'ailleurs, on connaît depuis longtemps la nature controversée de la décentralisation. Dès le 17 septembre 1986, le Conseil général du RCM décide de ne pas retenir l'objectif de création des conseils de quartier dans un premier mandat. Les conseils de quartier, vertement critiqués par le Parti civique, symbolisent l'aboutissement ultime de la décentralisation démocratique du pouvoir municipal. Depuis ce temps, les autorités municipales ont très peu parlé de véritable décentralisation, mais plutôt de déconcentration ou de décentralisation administrative sans aucune délégation de pouvoir. On a procédé à certains gestes symboliques telle l'ouverture des bureaux Accès-Montréal. On a aussi adopté une politique de consultation publique (Ville de Montréal, 1988) qui confirme la concentration du pouvoir entre les mains du comité exécutif.

S'agit-il d'une hésitation sur la façon de procéder ou sur le fond de la question ? La ville hésite-t-elle à viser un objectif jugé trop « progressiste » (« partager le pouvoir avec des non-élus ») à l'heure du néo-libéralisme ?

6. Voir le texte à ce sujet dans la rubrique « l'actualité ».

6. Les défis et les enjeux

Les enjeux sont de taille devant de tels problèmes. On pourrait les résumer en quatre thèmes : intérêts, participation, responsabilité et pouvoir (Fudge, 1984). Toute la raison d'être de la décentralisation, au-delà des intérêts politiques et électoralistes, doit être ultimement dans l'intérêt des citoyens et citoyens collectivement : meilleurs services, participation et pouvoir des usagers et responsabilisation (*accountability*) des élus et des employés. Cela étant dit, la décentralisation peut servir des intérêts politiques différents, comme on le constate avec l'utilisation de la décentralisation et de l'approche communautaire, afin de réduire les ressources de l'État, tant en Angleterre qu'au Québec (Barclay, 1982 ; Groulx, 1988 ; Bourque, 1985). Donc, plusieurs défis ou conditions s'imposent pour que la décentralisation serve les intérêts de la majorité des citoyens et citoyennes .

1. Il semble préférable de ne pas brusquer les choses « en imposant la démocratie par en haut ». Mais une politique de transparence, d'ouverture et de consultation constante avec tous les acteurs concernés est essentielle. On a vu qu'il y avait une volonté politique très claire à Hackney, mais on n'a pas pris le temps d'évaluer les différents intérêts et de négocier réellement avec les différents groupes d'intérêt. Le défi est de maintenir une politique d'information qui permettra une négociation qui ne se fasse pas sur le dos des citoyens. À Montréal, on peut douter de la volonté politique de vraiment effectuer la décentralisation, et la politique de transparence n'est pas évidente.

2. Il y a aussi danger dans la façon d'entreprendre la démarche, car les initiateurs ont toujours une longueur d'avance sur les collaborateurs-participants. Les conseillers et technocrates municipaux, qui ont une « expertise » et un jargon, peuvent rendre difficile l'intervention d'autres personnes. C'est la confrontation entre les citoyens des classes populaires, dits apathiques, et la techno-bureaucratie. C'est aussi la confrontation entre deux savoirs et deux façons de faire. L'aliénation des citoyens sans pouvoir ne peut être atténuée que par un processus de consultation adapté, qui permet une emprise et un pouvoir réel sur les éléments essentiels.

3. La diversité des acteurs s'ajoute à la diversité sociodémographique d'un quartier à l'autre. Les rythmes d'implantation peuvent être très différents. Certains secteurs de la ville sont plus actifs ou plus organisés que d'autres et ont même des embryons de conseils de quartier. On pense à des conseils communautaires qui existent de façon plus ou moins précaire. Ces conseils regroupent déjà des organismes (associations de locataires, garderies, groupes de personnes âgées, associations sportives, groupes de services sociaux, etc.) qui ont tous l'occasion de travailler dans des champs

d'activité de la ville. On doit évidemment aussi tenir compte des différentes communautés culturelles et d'un fonctionnement approprié à leur intégration dans les conseils. Le fait que la décentralisation ait surtout été amorcée dans les grands centres urbains en Angleterre a soulevé la question de la discrimination raciale institutionnelle (Ouseley, 1985). Les « minorités visibles » ont insisté pour que la décentralisation ne reproduise pas à petite échelle la discrimination existant déjà. On craint aussi de diviser les groupes et de les laisser à la merci d'une autonomie locale plus raciste. Les technocrates de Hackney ont dû adapter leur plan de décentralisation dans certains quartiers à majorité hassidique, afin de respecter les modes de fonctionnement d'une « communauté dans la communauté ». Pour toutes ces raisons, on peut imaginer que la mise sur pied des conseils de quartier puisse suivre un cheminement différent, avec des structures légèrement variables.

4. L'apprentissage de la collaboration et de la concertation entre tous les acteurs est aussi important, ne mettant pas tout le monde dans une situation de « nid de vipères » au départ. Tous et toutes doivent être engagés et reconnus à part entière, pour leur contribution différenciée mais d'égale importance. On ne saurait insister assez sur la difficulté de reconnaître des intérêts divergents et même antagoniques : les syndiqués auront raison d'être méfiants devant les exigences supplémentaires et la souplesse qu'on leur demandera. Le corporatisme syndical, particulièrement ancré en Angleterre, n'a pu être vaincu qu'avec des garanties claires. Par contre, les syndiqués pourraient aussi voir dans la décentralisation une occasion de gagner de l'autonomie et une valorisation de leur travail qui contribuerait à briser certains préjugés négatifs à leur endroit. L'expérience même limitée des bureaux Accès-Montréal est importante à évaluer à cet égard. A-t-on là les ressources suffisantes, adaptées et accessibles? L'autre attitude que pourront adopter les conseillers trop critiqués, c'est de lancer des accusations de non-représentativité aux organismes « indésirables ». À cet effet, la ville n'a pas bien amorcé ses relations avec les organismes de défense des locataires, comme en témoignent le dossier Overdale (1987) et la politique d'habitation (1989). Les conseillers élus, les syndiqués, les groupes organisés et les simples citoyennes et citoyens devront apprendre à s'écouter et à se comprendre s'ils veulent cohabiter dans les conseils de quartier et répondre aux besoins du milieu. Des mécanismes de négociation ou d'arbitrage pourront être nécessaires pour éviter un veto ou un boycottage de certains acteurs. L'apprentissage du pouvoir n'est jamais facile.

5. Au-delà de la démarche et des défis de fonctionnement, il faut définir l'objet à décentraliser et à contrôler. Pourquoi décentraliser et quoi décentraliser? L'objet ou les services doivent être pertinents, précis et réels,

pour permettre une emprise accrue de la population. On risque de perdre beaucoup d'intérêt si les questions discutées dans un conseil de quartier sont de l'ordre uniquement de vagues principes d'orientation ou de détails secondaires. L'avantage d'une certaine déconcentration précédant la décentralisation est de visualiser la ville et ses services et, ainsi, de permettre une participation plus grande des usagers et citoyens en général. Connaissant l'objet de juridiction municipale, il est plus facile de s'y intéresser activement. Les conseils ou comités ne devront se prononcer ni sur de vagues orientations d'un plan quinquennal, ni sur de simples questions comme la couleur du mortier dans les HLM. Il importe donc encore de mener une politique d'information très active, comme le quartier Islington tente de le faire. Les « maisons de quartier », les centres de loisirs, les bureaux Accès-Montréal peuvent être les premiers jalons vers cette visibilité.

6. Enfin, le défi et l'enjeu le plus fondamental de la décentralisation, c'est la transmission du pouvoir à d'autres que les autorités municipales (comités exécutifs et cadres supérieurs) et, par conséquent, la lutte contre la bureaucratie. Et c'est là que l'échec anglais est le plus criant. À Sheffield, on a accepté de partager un peu de pouvoir, mais uniquement avec les groupes partisans du parti au pouvoir. Les conseillers vont sans doute invoquer qu'ils sont les seuls investis de pouvoir légal et qu'ils sont donc responsables des décisions ultimes. La consultation et la discussion, dont on ne contrôle pas les conséquences, sont des pertes de temps pour les autres acteurs concernés. Le « dialoguer c'est se faire fourrer » des soixante-huitards ne devrait pas être oublié. La faible participation dans les assemblées d'usagers des CLSC est éloquent à cet effet. La décentralisation sans contrôle ni pouvoir réel risque d'offrir très peu aux groupes organisés, aux usagers et aux employés (Beresford, 1982). Le président de la Fédération des associations de locataires de Hackney résume bien l'enjeu du pouvoir et de la participation :

The improvement of services must be put first and when tangible evidence is given that participation will get real results the community may get involved. But the organisation and structure of the forums should suit the community's needs and not those of the politicians (Tyrrell, 1984: 9).

La décentralisation ne peut réussir que s'il y a un réel partage de pouvoir avec la population. Donc, si les citoyens en ont plus, les tenants actuels en auront moins. Pour les administrations qui veulent valoriser le rôle des conseillers élus (donc en leur donnant plus de pouvoir), c'est un défi de taille.

L'administration montréalaise ne semble pas encore avoir réellement reconnu le dynamisme, ni même le mécontentement des forces vives (individus et organismes communautaires) des quartiers. Ces acteurs ne veulent que prendre en main leur développement, mais ils doivent recevoir un minimum de reconnaissance et de soutien. Une politique souple et dynamique de développement communautaire décentralisé pourrait soutenir les initiatives multiformes des quartiers, sans imposer un cadre bureaucratique uniforme, centralisé et sclérosant.

En somme, les municipalités doivent naviguer prudemment entre les principes de l'efficacité technocratique et de la « démocratie » aiguë. La démocratie ne doit pas être une excuse pour une mauvaise gestion. La technocratie ne doit pas non plus justifier un manque de démocratie. Le Vaisseau d'or montréalais semble naviguer actuellement vers la rive de la technocratie.

Bibliographie

- BARCLAY, P. (1982). *Social Workers, Their Role and Tasks*, Londres, Bedford Square Press.
- BERESFORD, P. (1982). « Power to the People », *Social Work Today*, vol. 13, n° 29, (mars), 9-11.
- BERESFORD, P. et CROFT, S. (1984). « Welfare Pluralism: The New Face of Fabianism », *Critical Social Policy*, n° 9, (printemps), 19-39.
- BOURASSA, G. (1989). « Le changement politique à Montréal », *Possibles*, vol. 13, n°s 1-2, (Hiver), 273-286.
- BOURQUE, D. (1985). « L'approche communautaire en CLSC: les enjeux en cause et les conditions requises », *Service social*, vol. 34, n°s 2-3, 328-339.
- DEAKIN, N. (1985). « The Fashionable Choice », *Community Care*, 18 avril, 12-14.
- FUDGE, C. (1984). « Decentralisation: Socialism Goes Local? » dans Boddy, M. et Fudge C. (éditeurs), *Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives*, Londres, MacMillan.
- GROULX, L. (1988). « La décentralisation du social: une solution pour quoi, pour qui? » *Revue canadienne de politique sociale*, n° 22, novembre, 71-79.
- HADLEY, R. et HATCH, S. (1981). *Social Welfare and the Failure of the State*, Londres, George Allen and Unwin.
- HADLEY, R., DALE, P. et SILLS, P. (1984). *Decentralising Social Services: A Model for Change*, Londres, Bedford Square Press.

- HADLEY, R. et MCGRATH, M. (1980). *Going Local: Neighbourhood Social Services*, Londres, Bedford Square Press.
- KENDALL, R. (1984). « Decentralisation: Promise or Delusion? » dans *Going Local?*, Newsletter of the Decentralisation research and information centre, Londres, n° 1, décembre, 6.
- MELANÇON, P.-Y. (1988). *La démocratisation à Montréal*, document adressé aux membres du Conseil municipal de la Ville de Montréal, 8 avril.
- MURRAY, N. (1984). « Going Local - Slowly », *Community Care*, 18 octobre, 18.
- OUSELEY, H. (1985). « Treating them all the same - Decentralising Institutional Racism », *Going Local?*, n° 2, avril, 8-9.
- PINKER, R. (1985). « Against the Flow », *Community Care*, 18 avril, 20-22.
- SAUNDERS, P. (1984). « Rethinking Local Politics », dans Boddy, M. et Fudge C. (éditeurs), *Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives*, Londres, MacMillan.
- SEEBOHM, F. (1968). *Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services*, Londres.
- TYRRELL, R. (1984). « Islington: The Public Response to Neighbourhood Forums », *Going Local?*, décembre, 9.
- Ville de Montréal (1988). *Un dialogue à poursuivre*, Énoncé de politique de la Ville de Montréal, juin.
- WOOD, P. (1985). « A Critical Tension », *Community Care*, 18 avril, 36-37.