MEMÒRIA CIENTÍFICA

Estades per activitats de recerca relacionades amb estudis de doctorat (modalitat A)

Els models d'organització metropolitana: el cas de Montreal

Mariona Tomàs Fornés (2005BE 00317)

marionatomas@yahoo.es

10 de gener de 2006

1. Introducció

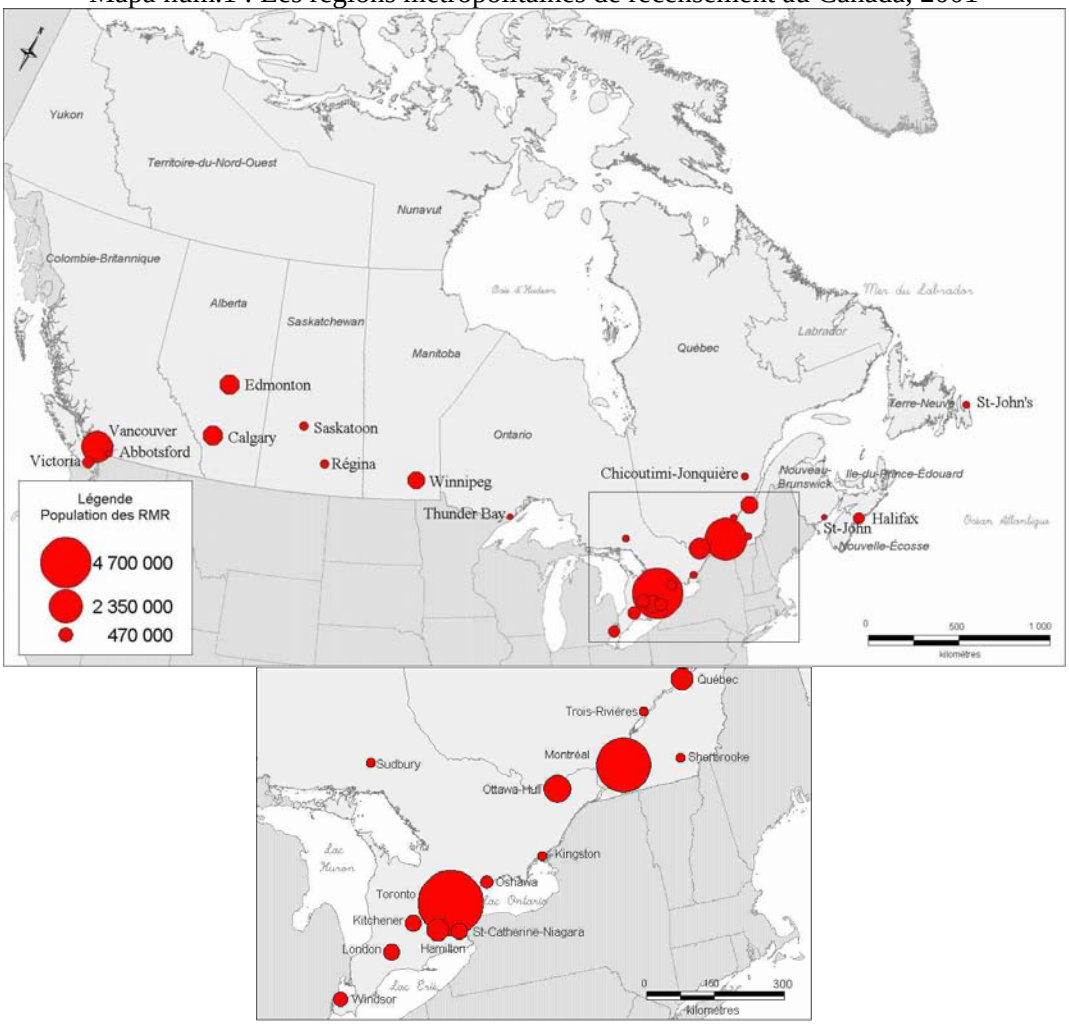
L'objectiu principal de la meva recerca era analitzar el model d'organització de l'àrea metropolitana de Montreal (Canadà) després de la reforma realitzada entre 2000 i 2002, com també les causes que han conduït a adoptar aquest model. Aquest doble objectiu ha estat plenament assolit. En aquestes pàgines exposem els resultats principals de la recerca.

2. El model d'organització metropolitana a Montreal (2000-2002)

2.1 Les reformes al Canadà i al Quebec

Canadà ha protagonitzat en la dècada de 1990 un conjunt de reformes municipals i metropolitanes, especialment a les províncies d'Ontàrio i de Quebec. Es tracta de grans reformes que han afectat les dues ciutats amb més població del país, Toronto i Montreal, a part d'altres ciutats mitjanes com Ottawa, Hamilton, Quebec o Longueuil. Un dels objectius era de consolidar institucionalment els centres urbans, en un país que té una extensió de deu milions de km^2. L'any 2001, al voltant del 80% dels 30 milions d'habitants del país vivia en una àrea urbana i 64% dels canadencs en una de les 27 *régions métropolitaines de recensement*, les regions metropolitanes definides segons els criteris estadístics de Statistique Canada, el centre d'estadística federal (vegeu Mapa núm. 1).

Mapa núm.1 : Les régions métropolitaines de recensement au Canada, 2001



INRS Urbanisation, 2003

A Quebec, el Govern liderat pel Parti Québécois va implementar una reforma en diversos àmbits i a escala de la província mitjançant l'aprovació de tres lleis als anys 2000 i 2001 (lleis 134, 170 i 29), produint una "petita revolució municipal" (Bruneault et Collin, 2001). En l'àmbit supra municipal, es van crear unes noves estructures de planificació (*communautés métropolitaines*), mentre que en l'àmbit municipal es feren fusions municipals per tal de combatre la fragmentació municipal (vegeu Taula núm. 1).

Taula núm.1: Evolució del nombre de municipis de les regions metropolitanes i aglomeracions urbanes majors de 25.000 habitants al Quebec després de la reforma de 2000

Nombre de municipis de…

	Abans	Després
REGIONS METROPOLITANES	**198**	**113**
Montreal	111	69
Quebec	43	22
Hull	10	6
Chicoutimi-Jonquière	10	4
Sherbrooke	15	8
Trois-Rivières	9	4
AGLOMERACIONS URBANES	**79**	**39**
Aglomeracions urbanes de 40.000 a 100.000 habitants		
Saint-Jean-sur-Richelieu	5	1
Drummondville	6	6
Shawinigan	9	3
Granby	3	3
Saint-Hyacinthe	5	1
Rimouski	8	3
Sorel	5	4
Victoriaville	2	2
Aglomeracions urbanes de 25.000 a 40.000 habitants		
Salaberry-de-Valleyfield	3	1
Rouyn-Noranda	8	1
Joliette	3	3
Val-d'Or	5	1
Baie-Comeau	5	5
Alma	1	1
Sept-Îles	2	2
Thetford Mines	5	1
Saint-Georges	4	1
TOTAL	277	152

Font: (Collin et Léveillée, 2003)

2.2 El model de Montreal

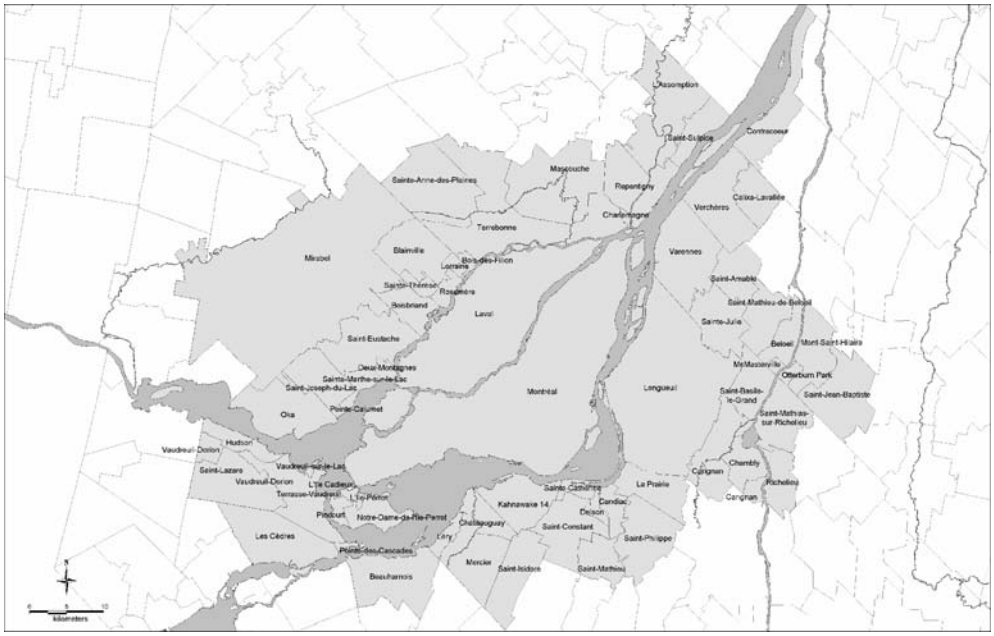
A Montreal, la reorganització municipal s'ha fet simultàniament en tres escales: en l'àmbit regional, en l'àmbit de la ciutat i la seva àrea metropolitana i en l'àmbit dels districtes. La reforma ha transformat no només la ciutat en si sinó tot el sistema administratiu i polític de la regió.

A escala de la gran regió, es va constituir al gener de 2001 la *Communauté Métropolitaine de Montréal* (CMM), que agrupa 3,4 milions d'habitants i un territori de

3.818 km² (vegeu el Mapa núm. 2). La CMM és una agència regional de planificació formada per 63 municipis, representats en un consell pels alcaldes i presidits *de facto* per l'alcalde de Montreal. Les competències de la CMM són les següents : elaboració d'un pla territorial; planificació del desenvolupament econòmic, social, cultural i medi ambiental; promoció econòmica internacional; orientacions i finançament del transport públic; finançament dels equipaments, infraestructures, serveis i activitats de caràcter metropolità.

El seu pal de paller ha estat l'elaboració d'un Pla Estratègic (*Vision 2025. Cap sur le monde: bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*)[1]. A l'octubre de 2002 es va completar el diagnòstic de la situació de la regió metropolitana de Montreal (amb indicadors sobre els sectors econòmics, les característiques de la població i la qualitat de vida) com també les seves fortaleses i febleses. Entre maig i juny de 2003 s'han dut a terme unes assemblees públiques per tal de debatre aquest document amb els ciutadans.

Mapa núm. 2 : La Communauté Métropolitaine de Montréal



Font : INRS-UCS

[1] La pàgina web és: www.cmm.qc.ca.

A escala de l'àrea metropolitana, seguint l'exemple de Toronto, s'ha creat la nova ciutat de Montreal al gener de 2002, fusionant 28 municipis i incloent 1,8 milions d'habitants (el 53,3% de la CMM). La nova ciutat coincideix amb els límits de l'illa (*une île, une ville*), i està totalment urbanitzada, tot i que la densitat varia segons els sectors (major densitat a la part central de l'illa que als extrems). Per tal de fer viable la nova estructura i assegurar que el canvi es fes gradualment, es va crear un comitè de transició durant l'any 2001. Malgrat tot, hi ha hagut moltes queixes per part dels municipis fusionats, que han perdut el seu estatut de municipi i han passat a ser un districte de Montreal. Les protestes provenen especialment dels municipis de l'oest de l'illa, on la comunitat de llengua anglesa és majoritària. Per aquests habitants, el municipi representa la darrera institució al Quebec on poden rebre els serveis en anglès, la seva vinculació sent molt més estreta que per als habitants de llengua francesa o d'altres llengües (Boudreau, 2003b).

Per tal de poder fer « acceptable » la reforma, el govern va proposar la descentralització de la nova ciutat, constituint 27 *conseils d'arrondissement* o districtes, encarregats d'assumir la gestió dels serveis de proximitat com ara el manteniment de la xarxa viària, oci, parcs, cultura, desenvolupament comunitari, informació al ciutadà i urbanisme (Collin et Robertson, 2003). La delimitació d'aquests districtes coincideix exactament amb les fronteres dels antics municipis (vegeu el Mapa núm. 3).

Mapa núm. 3 : Els districtes de la nova ciutat de Montreal

Font : INRS-UCS

2.3 La recollida de dades (documents i entrevistes)

En el Pla de treball presentat a la demanda havíem distingit dues fases en la recollida de dades: l'anàlisi documental i la realització d'entrevistes. En aquest punt avaluem l'abast d'aquest element cabdal de la recerca.

Durant l'estada hem pogut accedir a una documentació àmplia, que detallem a continuació segons el tipus d'informació: a) informes i lleis del govern provincial, b) documents dels altres actors (món municipal, sector privat, tercer sector), c) articles dels mitjans de comunicació escrits.

<u>Documents del Govern de Quebec : lleis, informes, llibres blancs relacionats amb l'organització metropolitana de Montreal</u>

- Informe del Groupe de travail sur Montréal et sa région (novembre 1993);
- Llei 92 creant la Commission de développement de la métropole (juny 1997) ;
- Informe de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, Pacte 2000 (març 1999) ;
- Livre Blanc sur la réorganisation municipale : Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens (abril 2000) ;
- Llei 124, loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale (juny 2000) ;
- Llei 134 creant la Communauté métropolitaine de Montréal (juny 2000) ;
- Informes del comité d'élus de Montréal (3) i de l'informe final de Louis Bernard (juny-octubre 2000) ;
- Llei 170, sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais (desembre 2000) ;
- Informes del comitè de transició de Montreal (durant 2001);
- Llei 29, modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale (juny 2001) ;
- Llei 60, modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (desembre 2001) ;

Altra documentació oficial generada pel Ministère des Affaires municipales (comunicats de premsa, entrevistes, articles).

Documents dels grups d'actors: món municipal, sector privat, sindicats, tercer sector

Memòries dels grups d'actors presentades al Parlament a les comissions i grups de treball següents:

- 1992-93 : Groupe de travail sur Montréal et sa région ;
- 1997: Commission de développement de la métropole ;
- 1998-99: Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales ;
- 2000 : Commission de l'aménagement du territoire (projet de loi 170, 124, 134) ;

Documents sorgits de conferències, reunions i jornades.

Comunicats de premsa.

Documents dels mitjans de comunicació

Cròniques i editorials dels quatre diaris principals de Montreal, sobretot en els moments culminants de la reforma (1999-2001) : Le Devoir, La Presse, The Gazzette, Le Journal de Montréal.

Pel que fa a la segona etapa, les entrevistes als actors més importants, hem pogut parlar amb les persones següents:

a) funcionaris i polítics del govern de Quebec (8 entrevistes);

b) funcionaris i polítics de la regió de Montreal (10 entrevistes);

d) professors universitaris i experts (6 entrevistes).

2.4 Conclusions de la recerca

Un model híbrid

Com es pot interpretar el cas de Montreal a partir de les teories de l'organització de les àrees metropolitanes? Segons la literatura en estudis urbans, hi ha tres corrents teòrics principals al segle XX: l'escola de la reforma (1950-60), la *public choice school* (1970-80) i el *new regionalism* (1990) (Brenner, 2002, Heinelt et Kübler, 2005). Cada corrent proposa un model d'organització diferent segons el grau de centralització o de descentralització de competències i de representació política en les estructures de gestió. En un extrem, el corrent de la reforma proposa la creació d'autoritats metropolitanes a un

nivell (després d'una fusió de municipis) o a dos nivells (sense eliminar el nombre de municipis i creant una estructura federativa). Aquest organisme, segons aquesta perspectiva, està dotat de fortes competències i l'elecció dels seus membres és directa (model a un nivell) o indirecta (model a dos nivells). En l'altre extrem, l'escola del *public choice* proposa la no intervenció. Segons aquesta teoria, l'organització metropolitana és més eficaç a partir de la competició entre els municipis, ja que aquests s'esforçaran per donar els millors serveis de cara als seus habitants. Entre els dos models, el *new regionalism* proposa fórmules de cooperació voluntària entre municipis i partenariats entre el sector públic i privat, amb una visió més flexible de l'organització metropolitana.

El cas de Montreal podria ser definit com a híbrid. En efecte, veiem que el model a tres nivells s'inspira en elements de les diverses teories (*new regionalism*, *public choice* i reforma) i es basa també en arguments heterogenis (eficiència, democràcia, competitivitat econòmica). En el cas de la CMM, s'observa una clara inspiració del corrent neo-regionalista, ja que es tracta d'una estructura lleugera i estratègica. En el cas de la nova ciutat, se segueix el model proposat per l'escola de la reforma: fusions municipals per tal de fer coincidir el territori funcional amb el territori polític. Finalment, l'actitud dels municipis contraris a les fusions es podria interpretar com pròxima al corrent racional, a causa de llur defensa a ultrança de l'autonomia i la democràcia municipal, sense una visió integrada del conjunt de l'àrea metropolitana.

No obstant, la reforma a Quebec, de la mateixa manera que a les altres ciutats del Canadà, es recolza en les solucions institucionals en detriment a solucions més flexibles. En efecte, malgrat la creació d'òrgans estratègics de coordinació, el gruix de la reforma s'ha concentrat en la creació de grans ciutats a partir de fusions municipals, una lògica que actualment no és freqüent en els models d'organització metropolitana dels països occidentals (Savitch et Vogel, 1996, Stephens et Wikstrom, 2000). Com explicar aquesta tendència?

La força de la cultura política

Havíem avançat dues hipòtesis per tal de respondre a aquesta pregunta. Com a hipòtesi principal de recerca, havíem plantejat que el model de Montreal s'entén a partir de diversos factors inter dependents, especialment el compromís del Govern per trobar una solució satisfactòria per a tots els actors i la configuració d'actors imbricada en el context político-institucional, lingüístic i cultural de la regió de Montreal. Segons la hipòtesi secundària, la decisió de fusionar municipis s'entén a causa de la cultura política de Quebec. Malgrat altres solucions possibles, la tradició política explicaria per què s'han privilegiat les fusions.

Després de l'anàlisi dels documents i de la realització de les entrevistes, les dues hipòtesis han estat validades. Tanmateix, la força de la segona hipòtesi ha guanyat més pes respecte la primera. Així, la nostra conclusió estima que el model d'organització metropolitana de Montreal s'entén per una sèrie de factors inter dependents, entre els quals la cultura política té una importància cabdal. Tal com diu Sancton:

> *Amalgamations in Canada can only be explained by a state-centred account of policy-making. Provincial leaders sponsored amalgamations because they thought this was the right policy in the circumstances, even though there was little or no societal demand for such a policy even though there were many other possible courses of action* (Sancton, 2003: 10).

3. Noves pistes de recerca a explorar

El model de tres nivells analitzat en aquesta recerca ja no existeix a partir de l'1 de gener de 2006, a causa d'una sèrie de canvis al Govern provincial i de decisions polítiques que descrivim breument.

Al mes d'abril de 2003, va haver-hi un canvi polític al govern de Quebec, el Parti Liberal de Quebec substituint el Parti Québécois. La qüestió de les fusions municipals va ser al centre de la campanya electoral i alguns analistes subratllen que aquesta reforma explica la desfeta del partit al poder (Drouilly, 2003, Belley, 2004). Un cop escollit, el nou partit va voler satisfer les demandes dels votants dels municipis fusionats a Montreal. Així, va aprovar la llei 33, *sur la Charte de Montréal*, al desembre 2003, llei que dota de més poders als districtes de Montreal. Tanmateix, això no fou suficient, ja que els districtes de

l'oest volien recuperar la seva condició de municipi. A través de la llei 9 (*loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*), es va permetre als habitants de tots els municipis de Quebec de poder votar en un referèndum vinculant sobre la fusió, al juny de 2004.

A Montreal, 15 municipis van decidir separar-se de la ciutat i tornar a ser municipis, tot i sense recuperar les mateixes competències. A través de la llei 75, es va decidir crear una nova estructura (*le conseil d'agglomération*) a l'illa de Montreal que agrupa d'una banda la ciutat de Montreal (reduïda) i de l'altra aquests 15 municipis. La nova estructura gestionarà algunes competències cedides pels municipis com la gestió del transport o de la policia, amb la qual cosa els municipis defusionats acabaran tenint uns poders similars als dels districtes de Montreal. L'existència de la CMM no s'ha posat en dubte, però durant el 2006 s'han de revisar les seves atribucions.

Quin impacte tindrà per la gestió metropolitana el fet de comptar amb un nou nivell de govern? Quin serà el paper de la ciutat de Montreal, en veure les seves competències buidades alhora cap als districtes (llei 33) i cap al consell d'aglomeració (llei 75)? Aquestes i altres preguntes obren noves pistes de recerca, que esperem poder explorar en el futur.

4. Bibliografia

BELLEY, S. (2004) « La recomposition des territoires locaux au Québec: regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », Dans *Recomposition territoriales en France et au Québec*, (Bordeaux, mai 2004).

BOUDREAU, J.-A. (2003b) « The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms. The case of Montreal », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no. 2, p. 179-199.

BRENNER, N. (2002) « Decoding the newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: a critical overview », *Cities*, vol. 19, no. 1, p. 3-21.

BRUNEAULT, F. et J.-P. COLLIN (2001) « Le partage de compétences », Dans BRUNEAULT, F. et J.-P. COLLIN (éds.), web de Villes, régions, mondes (http//www.vrm.ca/gestion_democratie.html).

COLLIN, J.-P. et J. LÉVEILLÉE (2003) *L'organisation municipale au Canada. Un régime de géometrie variable: entre tradition et transformation*, Barcelona-Montréal: Diputació de Barcelona-Villes Régions Monde.

COLLIN, J.-P. et M. ROBERTSON (2003) « Les arrondissements: le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », Dans *Québec 2004, Annuaire politique, social, économique et culturel.* Montreal: Éditions Fides, p. 814-823.

DROUILLY, P. (2003) « Qui a voté quoi, où et pourquoi? », Dans VENNE, M. (éd.) *L'Annuaire du Québec 2004.* Montréal: Fides, p. 598-614.

HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place,* London: Routledge.

SANCTON, A. (2003) « Why Municipal Amalgamations? Halifax, Toronto, Montreal », Dans *Municipal-Provincial-Federal Relations in Canada*, (Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, May 9-10).

SAVITCH, H. V. et R. K. VOGEL (éds.) (1996) *Regional Politics: America in Post-City Age*, London: Sage Publications.

STEPHENS, G. R. et N. WIKSTROM (2000) *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future,* New York: Oxford University Press.