

# Au-delà des économies : l'amélioration de la gouvernance au niveau municipal

---

*Mémoire déposé dans le cadre de l'étude du projet  
de loi numéro 205, Loi concernant la Ville de  
Sherbrooke, lors de la séance de la Commission de  
l'aménagement du territoire du 10 juin 2015*

***Mouvement Sherbrooke Démocratie***

*Présenté par Évelyne Beaudin*

## Mise en contexte

### Le Mouvement Sherbrooke Démocratie

Le Mouvement Sherbrooke Démocratie (MSD) a été officiellement fondé le 7 décembre 2013, en réaction à la proposition du maire de Sherbrooke de procéder à des changements importants en matière de gouvernance. Le MSD est un regroupement citoyen visant à valoriser la démocratie au niveau municipal. Il a pour objectif de mobiliser la population sherbrookoise pour participer à des débats sur différents enjeux locaux tel que la gouvernance municipale, la mobilité durable, l'économie locale et l'environnement, tout en devenant une source d'information crédible pour éclairer ces débats.

### Historique récent du dossier de la gouvernance à Sherbrooke

Lors des élections municipales de 2013, le maire Bernard Sévigny présenta à la population son projet de réforme de la gouvernance. Il prévoyait, entre autres, la fusion de l'arrondissement de Brompton avec celui de Fleurimont, ainsi que la réduction du nombre de conseillers municipaux à 12. Lors de la séance du conseil municipal du 18 novembre 2013, le maire a été questionné à savoir par quel processus décisionnel avait été adopté le projet de réforme de la gouvernance du Renouveau Sherbrookoise. On comprend de sa réponse que le projet n'a été soumis à aucune consultation interne lors de sa conception.

Lors de la même séance (la première du nouveau conseil municipal après les élections), le maire a manifesté son souhait de passer au vote sur son projet de réforme le plus rapidement possible. Il prévoyait présenter son projet le 20 janvier et demander le vote le 3 février, ce qui rend impossible la consultation citoyenne, puisqu'un délai minimum de 15 jours doit être alloué pour aviser la population de la tenue d'une séance.<sup>1</sup> Suite aux pressions citoyennes, le maire sembla changé d'avis sur la tenue de consultations publiques, mais refusa de dévoiler le processus de consultation privilégié jusqu'à la dernière minute.

Le 19 janvier 2014, M. Sévigny annonçait finalement qu'il y aurait un processus de consultation publique. Du même souffle, il affirmait « que la base du projet ne changerait pas », donnant ainsi l'impression que les consultations publiques ne seraient qu'un exercice de relations publiques. Le lendemain, les groupes de citoyens apprenaient que les consultations allaient se

---

<sup>1</sup> D'après la politique de consultation citoyenne de Sherbrooke.

tenir 15 jours plus tard, ce qui correspond au minimum requis d'après la politique de consultation citoyenne de la ville. Les mémoires devaient être envoyés 11 jours plus tard, ce qui laissait bien peu de temps aux citoyens pour réfléchir et s'organiser.

De plus, les consultations publiques se sont tenues en contexte particulier, les participants et participantes devant s'adresser directement au maire pour présenter leur mémoire, contrairement par exemple à un contexte de commission parlementaire où un président neutre modère les échanges ou à une audience du BAPE où des commissaires indépendants analysent le sujet en profondeur. Autrement dit, le maire aurait dû se retirer du processus consultatif, puisque l'enjeu en question était au cœur même de sa dernière plateforme électorale.

D'autre part, il s'est avéré que la politique de consultation citoyenne de la Ville de Sherbrooke comporte certaines lacunes, qu'elle est peu maîtrisée par les élus municipaux et qu'elle n'est pas appliquée adéquatement.

La politique de consultation citoyenne n'est assortie d'aucun mécanisme automatique de déclenchement de consultations. Il revient au conseil municipal de décider si un mécanisme de consultation doit être mis en place ou non. Ce processus fait en sorte que les élus se retrouvent trop souvent en position d'argumenter en faveur ou en défaveur de l'un ou l'autre des mécanismes de consultation pour un projet en fonction de l'opinion préconçue qu'ils ont par rapport au projet, comme ce fut le cas ici.

Il importe également de souligner que des dépenses importantes ont été faites dans le but de convaincre la population du bien-fondé de la proposition de la mairie. Alors que la proposition n'était pas encore déposée au conseil, l'équipe du maire avait en effet déjà passé des commandes pour l'impression de dépliants d'information au coût de 16 000 \$. Ces dépliants, il est important de le noter, n'incluaient pas les informations sur les consultations citoyennes. Le cabinet du maire a aussi jugé bon de dépenser quelque 13 000 \$ en publicités de toutes sortes. La Ville aurait pu, et aurait dû, publiciser les consultations publiques et donner de l'information objective sur le projet, à moindre coût.

De plus, l'information contenue dans les dépliants était en partie tendancieuse. À titre d'exemple, la comparaison entre le ratio citoyens/élu de différentes villes ne respectait aucune règle connue. Alors que Sherbrooke devrait raisonnablement être comparée à des villes de taille moyenne comme Terrebonne, Lévis ou Trois-Rivières, le cabinet du maire a plutôt décidé de comparer Sherbrooke à une moyenne qui incluait la ville de Québec (qui compte plus de 500 000 habitants) et qui étrangement, excluait Sherbrooke. Questionné à ce sujet par un des membres du MSD par courriel, le cabinet du maire a répondu que « [...] les villes choisies sont

celles avec lesquelles Sherbrooke souhaite se rapprocher quant au ratio conseiller/citoyen. »<sup>2</sup> Il semble donc que les données fournies servaient essentiellement à « vendre » la position du maire et ne cherchait pas à informer la population objectivement.

En résumé, du début à la fin, le processus ayant abouti à l'étude du projet de loi numéro 205, Loi concernant la Ville de Sherbrooke, a été mal mené. Tout d'abord, le projet a été conçu par une poignée de personnes d'une certaine bannière politique sans raisons d'actions autres que de tenter de plaire à l'électorat, sans fondements scientifiques robustes, sans études d'impacts ou autres. Ensuite, il a été l'objet de ce qui s'est appelé des consultations publiques, qui se sont avérées être plutôt un exercice de relations publiques. Enfin, il a été adopté en toute hâte pour finalement rester lettre morte durant plus d'un an.

Un processus sain menant à quelque chose d'aussi fondamental que la réforme de nos institutions démocratiques devrait plutôt comporter les étapes suivantes :

- Une réflexion documentée menant à la conclusion qu'une transformation est souhaitable et nécessaire
- Un débat citoyen large offrant autant d'espace aux diverses parties
- Une consultation publique indépendante et suffisamment longue pour permettre de faire correctement le tour de la question
- Une prise de décision en concordance avec la consultation publique, la documentation scientifique, les études d'impacts, etc.

## **Le projet est injustifié**

### **La probabilité d'économiser est faible**

Gérer les finances publiques de manière responsable est fondamental pour un gouvernement, quel qu'il soit. Toutefois, la perspective de réaliser des économies ne devrait pas, à elle seule, constituer l'argumentaire principal en faveur d'un projet politique, surtout lorsque ce projet s'attaque aux institutions démocratiques. Effectivement, si cela pouvait être le seul argument évoqué, un gouvernement pourrait aussi bien décider de se débarrasser complètement des institutions démocratiques. Des balises sont nécessaires afin de pouvoir déterminer quelles sont les limites à respecter. Et pour déterminer ces balises, il faut effectuer des études.

---

<sup>2</sup> Ville de Sherbrooke – plus avec moins, courriel, 24 janvier 2014.

D'autre part, plusieurs raisons portent à croire que les économies évoquées risquent de ne jamais se matérialiser. Tout d'abord, rappelons que le conseil municipal est souverain, ce qui veut dire qu'il peut se voter des augmentations salariales à tout moment. Cette situation risque fortement de se produire suite à une réduction de la taille du conseil municipal, puisque les élus verront leur charge de travail augmenter substantiellement. L'autre possibilité est que les élus décident de s'entourer de personnel politique pour les assister dans leurs tâches ou qu'ils décident d'engager plus de fonctionnaires pour effectuer le travail qui était auparavant effectué par des conseillers municipaux. Ni l'un ni l'autre de ces scénarios n'amènera des économies.

### Sherbrooke a un nombre normal d'élus

Lorsque l'on compare la représentativité des élus sherbrookoïses (un conseiller pour 8572 citoyens) à celle d'autres villes de même taille, comme Saguenay (un conseiller pour 7591 citoyens), Lévis (un conseiller pour 8181 citoyens) et Trois-Rivières (un conseiller pour 9214 citoyens), il devient évident que Sherbrooke a un nombre d'élus tout à fait normal. L'idée que Sherbrooke aurait trop d'élus est tout à fait injustifiée. D'ailleurs, soulignons qu'il y a déjà eu une forte réduction du nombre d'élus lors des fusions municipales de 2002. Le nombre d'élus sur le territoire de l'actuelle ville de Sherbrooke est alors passé de 62 à 24.

## Les conséquences négatives

Non seulement le projet a été présenté sans explication suffisante qui justifierait sa raison d'être, mais de plus, sa mise en œuvre pourrait avoir de graves conséquences pour la population sherbrookoïse.

### Une perte de service

Premièrement, la réduction du nombre d'élus représente une perte de service directe pour les citoyennes et citoyens. Pourtant, les élus rendent un important service de représentation qui est souvent sous-estimé. L' élu représente le peuple au sein de la gestion municipale, il est le contrepoids législatif au pouvoir administratif des fonctionnaires. Il est le gardien des volontés des gens qui l'ont élu. Les élus sont disponibles pour écouter et orienter les citoyens vers les services pertinents à leur situation. Ils sont non seulement leurs porte-parole mais aussi, dans bien des cas, leur porte d'entrée vers l'administration municipale.

D'un autre côté, en diminuant le nombre d'élus et en agrandissant les districts électoraux, les élus risquent de moins bien connaître leur secteur et les différentes réalités de leur territoire. Il sera nécessairement plus difficile pour un élu de rejoindre autant de gens. Prenons l'exemple du porte-à-porte effectué durant les campagnes électorales. Il est déjà très demandant pour les candidats de cogner à toutes les portes de leur district. La plupart des candidats n'y arrivent tout simplement pas, dans les circonstances actuelles. Si on augmente la grosseur de leur district, il deviendra pratiquement impossible d'y parvenir.

### Une perte d'identité

D'après la réforme Sévigny, un élu devra représenter plus de 11 000 personnes. Il sera donc impossible de respecter les limites des diverses communautés qui forment la Ville de Sherbrooke. Prenons l'exemple de l'arrondissement Rock Forest – St-Élie – Deauville qui est proposé. Non seulement on y retrouve des quartiers qui n'ont jamais appartenu à l'une ou l'autre de ces anciennes municipalités, mais les limites des futurs districts ne pourront pas non plus, comme c'est le cas actuellement, respecter les frontières des anciennes municipalités de Rock Forest, de St-Élie et de Deauville. Ainsi, ces trois municipalités, qui ont été regroupées sous un même arrondissement tout en conservant chacune un district (un élu), subiront une perte d'identité importante face à leur communauté. Ces considérations non monétaires ont été ignorées, mais sont tout aussi importantes. Cela sans parler de Brompton, qui perdra la majeure partie de son pouvoir d'autogestion en perdant son arrondissement. Notons que les citoyens de Bromptonville et de Lennoxville ont décidé de ne pas défusionner suite au référendum de 2006, à cause de la promesse qui avait été faite de maintenir les structures démocratiques actuelles d'arrondissement. La réforme représenterait donc un bris de contrat social inacceptable.

### Des conséquences politiques

Diminuer la taille du conseil municipal de Sherbrooke de 26% ne se fait pas sans risques. Les études démontrent que la dynamique partisane s'accroît avec le temps en contexte politique québécois, contexte auquel n'échappe pas le milieu municipal. Dans ce contexte, il est d'autant plus important de s'assurer que tous les élus bénéficient de la même représentativité, ce qui est loin d'être le cas dans le projet proposé (certains élus ont presque 3 fois plus de citoyens à représenter que d'autres). Autrement dit, on doit être certain que tous les votes exprimés lors des élections ont le même poids, peu importe l'endroit où on réside sur le territoire. Cette situation crée une inégalité entre les citoyens.

D'autre part, en diminuant la taille du conseil municipal, on réduit d'autant son poids face à l'appareil administratif de la ville. Les fonctionnaires ne sont pas des personnes imputables face à la population. Les élus le sont. Ils doivent rendre des comptes régulièrement aux personnes qui les ont choisies pour diriger leur municipalité. C'est l'un des plus importants avantages de la démocratie et il est dangereux de s'y attaquer.

## Conclusion

- Considérant que le projet de réforme de la gouvernance de la Ville de Sherbrooke n'est justifié par aucune raison suffisante ;
- Considérant que le projet n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact ;
- Considérant que le projet ne repose sur aucune documentation scientifique ;
- Considérant que les consultations publiques du projet ne répondaient pas aux critères de qualité d'une bonne consultation publique ;
- Considérant que le projet a été adopté à la hâte plutôt qu'à l'issue d'une réflexion approfondie ;
- Considérant que la mise en œuvre du projet de réforme de la gouvernance tel que présenté dans le projet de loi numéro 205 risque d'avoir d'importantes conséquences négatives pour la population ;

Les membres du Mouvement Sherbrooke Démocratie demandent aux membres de la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale du Québec de se positionner contre l'adoption du projet de loi numéro 205, Loi concernant la Ville de Sherbrooke.

## Annexe A : Des solutions pour une meilleure gouvernance

### Des consultations prébudgétaires

Des consultations prébudgétaires devraient avoir lieu annuellement. Les citoyens et citoyennes pourraient alors exprimer leur opinion sur les projets qu'ils jugent non essentiels et sur ceux qui ont plus de valeur à leurs yeux. En procédant à cet exercice, la population pourrait ainsi mesurer l'impact sur son compte de taxes de chacun des services offert par la municipalité.

### Un secrétariat aux consultations citoyennes

Un organe indépendant devrait être chargé d'appliquer, en toute neutralité, et selon des règles préétablies, la politique de consultation citoyenne de la Ville de Sherbrooke. Ce Secrétariat aux consultations publiques serait chargé de tenir ou de superviser la tenue des consultations citoyennes, de les publiciser adéquatement et de fournir l'information pertinente aux citoyens, dans un souci d'objectivité et de réduction des dépenses à caractère politique. L'une des premières tâches du Secrétariat serait de proposer des améliorations et des clarifications à la politique de consultation citoyenne afin de baliser plus efficacement les prochaines consultations. Il serait tout à fait raisonnable d'arrimer ce secrétariat à celui de l'actuel ombudsman. En jumelant ce secrétariat aux fonctions de l'Ombudsman, les Sherbrookoises obtiendraient, à très peu de frais, l'assurance que les prochaines consultations citoyennes seraient menées en toute impartialité, et dans le but réel de consulter les citoyens.

### Des conseils de quartier

Un conseil de quartier est composé de citoyens élus en assemblée générale annuelle par les membres du quartier qu'il représente. Ce comité a pour objectif de gérer certains dossiers du quartier, comme l'entretien des patinoires ou l'organisation d'activités sociales, en plus de donner son avis sur différents sujets, comme l'aménagement du territoire et la sécurité publique.

Cette implication permet à la fois d'alléger les structures administratives de la ville, mais favorise également l'implication des citoyens du quartier. Cela favorise la démocratisation du milieu de vie des Sherbrookoises et des Sherbrookoises et tend à diminuer le gouffre qui peut se creuser entre les élus et les électeurs. Les administrateurs des conseils de quartier de la ville

sont, en quelque sorte, la courroie de transmission entre les élus et les citoyens. Les conseils de quartier permettent de protéger les intérêts de leurs résidents face aux diverses problématiques qui les touchent.

Par le biais de ces comités, la ville peut également faire des économies importantes. En permettant à ses citoyens bénévoles de faire la gestion de certaines activités sociales, la ville n'a pas à engager autant de personnel dédié à la dynamisation des milieux de vie. Au niveau social, l'implication citoyenne au sein de ces regroupements favorise le rapprochement entre les résidents d'un même quartier et accroît leur sentiment d'appartenance. D'ailleurs, il est important d'avoir des liens forts qui unissent les gens d'une même communauté pour que celle-ci reste dynamique et en santé. Bien entendu, les membres de ces comités sont redevables à leur communauté, car ils sont élus chaque année pour des mandats et des postes définis.

### Un nouveau portail pour la Ville de Sherbrooke

Il suffit de se tourner vers le contenu du portail de la Ville de Sherbrooke pour constater le retard au niveau de la transparence et de l'accessibilité des documents, des projets et des décisions. Par exemple :

- de grands pans de la réglementation municipale ne sont pas disponibles ou ne sont pas à jour par rapport aux dernières décisions du conseil,
- de nombreuses demandes doivent systématiquement passer par le téléphone, alors qu'il serait possible de le faire en ligne et d'obtenir une réponse quasi instantanée,
- le site est d'abord une vitrine des décisions du conseil et de ses comités, des événements à venir et des services offerts à la population,
- l'historique des budgets et des rapports financiers est très limité dans le temps et le format des données est difficilement utilisable, ce qui complexifie le suivi de l'évolution des dépenses, des investissements, de l'attribution aux services, etc.
- le site est mis à jour régulièrement, mais son contenu est relativement statique, offrant peu de place à la présentation de données dynamiques évoluant d'elles-mêmes à mesure que des nouvelles sont ajoutées.

Ainsi, le MSD croit que Sherbrooke doit offrir les outils adéquats permettant d'exercer cette démocratie participative plus importante, plus engageante, en continu et davantage décentralisée. Le portail de la Ville doit devenir une plateforme permettant au citoyen :

- de connaître ses élus, leurs fonctions, les comités auxquels ils participent, d'observer et d'apprécier le travail qu'ils effectuent tout au long de leur mandat;
- d'obtenir un portrait clair et en continu des dépenses, des investissements, des projets, de leur avancement et des résultats obtenus ainsi que de se prononcer sur la priorisation du budget;
- d'identifier facilement, rapidement, visuellement des interventions nécessaires sur le territoire sherbrookoïse et d'en faire le suivi en temps réel. L'utilisation d'une carte interactive pourrait être un outil propice à cette fin ;
- d'exprimer et de partager avec ses concitoyens sa vision, son opinion et ses demandes lorsqu'il en sent le besoin sur l'état de sa Ville, sur un projet ou une décision;
- d'obtenir une réponse et que celle-ci soit transparente et accessible à tous, à moins qu'il ne s'agisse d'une situation privée.
- d'être consulté pour la vision, l'élaboration et la mise en œuvre des projets structurants de la Ville et de consulter l'argumentaire des autres parties participant à la démarche si cela s'y prête;
- de proposer un projet ou d'initier un débat, une consultation, une audience, une pétition ou un autre moyen de consultation approprié à la nature du projet ou du sujet. Un nouveau rôle des élus sera alors de supporter le citoyen dans la formulation et la structure de son projet ou de sa demande pour que les concitoyens puissent ensuite s'exprimer sur ceux-ci.