

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC  
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE –  
URBANISATION, CULTURE ET SOCIÉTÉ

***GOUVERNANCE INFRA-MUNICIPALE ET GESTION DU SOCIAL :  
ANALYSE MULTI-ÉCHELONS DE LA CONSTRUCTION POLITIQUE DES  
ARRONDISSEMENTS MONTRÉALAIS***

THÈSE PRÉSENTÉE COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN ÉTUDES URBAINES

PAR  
MARTIN ALAIN

JURY D'ÉVALUATION

JULIE-ANNE BOUDREAU, INRS-UCS, PRÉSIDENTE DU JURY  
PIERRE DELORME, UQAM  
ANNICK GERMAIN, INRS-UCS, DIRECTRICE DE RECHERCHE  
ANNE MÉVELLEC, UNIVERSITÉ D'OTTAWA

JANVIER 2008

© Droits réservés de Martin ALAIN



## REMERCIEMENTS

*« Le doctorat, c'est seulement une question de résilience, de résistance, de survivance. [...] Ce qui est difficile c'est que pendant cinq ans, ça ne finit jamais. »*

*- Petite pensée glanée sur Internet<sup>1</sup> un vendredi soir de mars 2007.*

Mener à terme une thèse de doctorat ressemble beaucoup à l'image qu'on peut se faire d'un marathon. Au départ, je me sentais confiant, probablement inconscient de l'ampleur de la tâche qui m'attendait. Au quart du parcours, tout semblait aller rondement, même si je savais bien que le chemin qui restait à faire serait parsemé d'embûches. À mi-parcours, je commençais sérieusement à me demander ce que je pouvais bien faire dans cette galère, essoufflé et attiré par les sirènes d'une vie sociale plus normale à l'approche de la trentaine. Mais bon, puisque j'y étais... À la toute fin, comme par magie (ou serait-ce la mémoire sélective?), j'ai oublié la fatigue et les découragements pour entamer le sprint final.

Et l'analogie marathonnienne se poursuit. Tout au long du parcours doctoral, il y a ces gens qui vous encouragent en vous criant des « Allez Martin! Lâche pas! » Pour moi, ces gens, ce sont d'abord mes parents, exemples de personnes soucieuses jusqu'au

---

<sup>1</sup> <http://moussu.net/lulus-life-in-cornland/2005/07/14/ze-phd-2/>. Page consultée le 30 mars 2007.

bout des ongles d'un travail bien fait. J'espère être, à travers cette recherche, digne d'eux. Il y a aussi bien entendu ma directrice de recherche, Annick Germain, qui possède cette faculté inestimable de mettre le doigt à tout coup sur ce petit (ou gros) quelque chose qui ne fonctionne pas dans votre texte et de vous remettre immédiatement dans le droit chemin et ce, toujours dans la bonne humeur. Pour ses patientes lectures et relectures, ses commentaires judicieux et tout le soin apporté aux détails, j'aimerais la remercier chaleureusement. Il s'agit aussi de mes amis en dehors du cercle de l'INRS-UCS et de l'UQAM, notamment Christian et Philippe (merci les gars!) et les nombreuses personnes qui sont passées dans ma vie à un moment ou à un autre ces dernières années. Celles-ci se reconnaîtront.

Je m'en voudrais beaucoup de ne pas souligner particulièrement l'apport des collègues et amis de ma cohorte : Serge, Harold, Mathieu, Marionà, Guillaume, Annamaria, Sébastien, Marc, Julie F., le regretté Marc Savaria et les autres qui, au détour d'une bière, d'une coûteuse soirée de poker ou d'une excursion en kayak auprès des baleines et des mystérieuses carpes allemandes, avez rendu ce parcours bien agréable! Il y a également Francine, Martha, Mireille, Laurence et Mabel avec qui j'ai partagé ces dernières années soit un bureau beige, sans fenêtre et aux étagères brunes du troisième étage de l'édifice sympathique de la rue Durocher ou plus récemment, un beau bureau avec vue sur Montréal dans le nouvel édifice de l'INRS-UCS. Un merci tout particulier aussi à Julie G. et Cécile qui, plus avancées que moi dans leur parcours doctoral – et qui sont maintenant des « docteurs », diplôme à l'appui – sont devenues des amies.

Mais au-delà de ceux qui m'ont encouragé, il y a aussi ces « bénévoles » qui distribuent à plusieurs endroits sur le parcours du marathon doctoral de la matière première pour avancer la thèse. Ceux-ci ont rendu concrètement possible l'achèvement de ce travail. Je souligne encore ici l'apport de ma directrice qui m'a engagé dans divers projets, me permettant d'acquérir de l'expérience, mais aussi de

payer quelques factures, puisqu'il faut bien vivre! À ce titre, je tiens aussi à remercier l'INRS (bourse de doctorat) et le Conseil de Recherche en Sciences Humaines du Canada (bourse de doctorat) – deux belles surprises – qui m'ont permis de me concentrer sur mes études. Les gens (élus, fonctionnaires, représentants de groupes communautaires) qui m'ont accordé une entrevue ont également rendu possible ce travail. Qu'ils en soient par la présente chaleureusement remerciés. Je tiens à souligner également l'apport des professeurs de l'INRS-UCS et des autres universités qui ont bien voulu à un moment ou un autre m'éclairer de leurs judicieux conseils. J'espère avoir toujours fait preuve d'humilité.

Et dans la dernière ligne droite de cette longue course, je ne voudrais surtout pas oublier Jacinthe qui, avec son amour ainsi que la compréhension et la patience de celle qui est déjà passée par le « doc », rend ma vie si belle! Merci d'être là pour moi et de croire en moi.

Je dédie cette thèse à mon frère, Jean-François.

Bonne lecture!



## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES TABLEAUX ET CARTES .....</b>	<b>XI</b>
<b>INDEX DES SIGLES ET ACRONYMES .....</b>	<b>XIII</b>
<b>RÉSUMÉ.....</b>	<b>XV</b>
<b>LA MOSAÏQUE MONTRÉALAISE : RÉFLEXION INTRODUCTIVE SUR LA FRAGMENTATION POLITIQUE .....</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>PROBLÉMATIQUE ET MISE EN PERSPECTIVE THÉORIQUE.....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>LE « LOCAL » ENTRE EXIGENCE DE PROXIMITÉ ET LOGIQUE D’AGGLOMÉRATION : LA RÉFORME MONTRÉALAISE COMME LABORATOIRE.....</b>	<b>15</b>
<b>1.1 À la recherche du « local » dans un mondial omniprésent.....</b>	<b>16</b>
1.1.1 Une logique d’agglomération au cœur des débats sur les affaires « locales » .....	19
1.1.2 Variations sur les vertus de la ville proche : le « local » à l’heure de la proximité .....	22
1.1.3 Le contexte mouvant de l’urbain comme objet d’étude.....	27
<b>1.2 La décentralisation montréalaise comme laboratoire .....</b>	<b>31</b>
1.2.1 Une proposition pour un Montréal unifié : « Une île, une ville ».....	32
1.2.2 Le rapport Bernard : une première idée des nouveaux arrondissements .....	33
1.2.3 « Une île, une ville » prise II.....	36
1.2.4 Les arrondissements du projet de loi 170.....	39
1.2.5 Décentraliser pour contrer les défusions .....	40
1.2.6 Se démarquer dans la décentralisation : brève comparaison avec les cas parisien, londonien et scandinave .....	45

<b>1.3 Une réforme laboratoire? Étudier le Montréal politique avant et après la réforme municipale.....</b>	<b>50</b>
1.3.1 Les approches utilisées pour étudier Montréal d'un point de vue politique.....	50
L'analyse des structures municipales montréalaises .....	51
Montréal métropole .....	55
Les mouvements urbains montréalais et les organismes communautaires.....	58
1.3.2 Premiers regards post-réforme : l'arrondissement et les groupes communautaires au cœur d'une dynamique entre exigence de proximité et logique d'agglomération.....	61
De difficiles relations entre instances centrales et arrondissements.....	64
Démocratie, réforme municipale et arrondissement : un rendez-vous manqué?.....	66
Revoir les façons de faire? Les organismes communautaires et l'arrivée de l'arrondissement .....	68
 <b>CHAPITRE II</b>	
<b>MISE EN PERSPECTIVE THÉORIQUE ET ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>73</b>
 <b>2.1 Perspective de recherche.....</b>	<b>74</b>
 <b>2.2 L'étude de la fragmentation politique .....</b>	<b>78</b>
 <b>2.3 Les espoirs suscités par l'analyse de la gouvernance .....</b>	<b>81</b>
2.3.1 La gouvernance urbaine.....	84
2.3.2 La gouvernance multi-niveaux ou la difficulté de sortir de l'institutionnel.....	86
 <b>2.4 L'arrondissement montréalais vu à travers les stratégies scalaires des acteurs communautaires .....</b>	<b>90</b>
2.4.1 La théorie politique scalaire .....	90
De la mondialisation à la glocalisation.....	91
Échelle ou échelon? .....	94
Du piège de la hiérarchie à une conception plus relationnelle de la structure scalaire .....	96
Structure scalaire, échelons et stratégie politique.....	98
Tout se résume-t-il à une question scalaire?.....	101
2.4.2 La construction politique de l'arrondissement montréalais et les acteurs communautaires : échelon institutionnalisé, vécu et stratégique.....	104
 <b>2.5 Éléments de méthodologie .....</b>	<b>116</b>
2.5.1 Le terrain de la recherche : la gestion du social .....	120
La gestion du social dans l'ancienne Ville de Montréal.....	123
Des défis de taille en matière de gestion du social dans la nouvelle Ville de Montréal .....	126

La revitalisation urbaine intégrée et la construction de logements sociaux.....	128
2.5.2 Quelques outils pour explorer la construction politique des arrondissements	
.....	135
Les entretiens .....	136
Les techniques d'appoint.....	138

**DEUXIÈME PARTIE**  
**STRATÉGIES POLITIQUES, ÉCHELONS DE PROXIMITÉ ET**  
**CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS**  
**POUR LES INTERVENANTS DES GROUPES COMMUNAUTAIRES..... 141**

**CHAPITRE III**  
**LOGEMENT SOCIAL ET RUI : DES PROJETS AMBITIEUX, UNE**  
**DYNAMIQUE DÉCISIONNELLE COMPLEXE..... 143**

<b>3.1 Le logement social : de nombreux acteurs et plusieurs échelons.....</b>	<b>144</b>
3.1.1 Quand un squat mène à du logement social. Chronique de la saga du Centre Préfontaine dans Rosemont – La Petite-Patrie.....	146
Un projet aux multiples rebondissements .....	149
3.1.2 Le projet des Cours Lafontaine dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve : un secret bien gardé.....	154
La consultation publique de l'OCPM : début des négociations sur la place du logement social.....	157
Une négociation complexe et nébuleuse.....	160
<b>3.2 La RUI : quand un projet <i>ville centre</i> reprend les éléments d'un <i>projet de quartier</i> pour devenir un <i>projet d'arrondissement</i> .....</b>	<b>164</b>
3.2.1 La revitalisation urbaine intégrée ou comment revitaliser sans rien oublier .....	165
3.2.2 « Sainte-Marie, mon quartier! » et « Opération Galt » : une course pour produire un plan de revitalisation.....	168
Du sommet de Montréal aux projets pilotes .....	170
Des démarches avec antécédents .....	175
Mêmes contraintes, structures différentes.....	179
3.2.3 Des projets ambitieux qui passent presque inaperçus .....	185

**CHAPITRE IV**  
**ÉCHELON INSTITUTIONNALISÉ, VÉCU, STRATÉGIQUE OU**  
**SIMPLEMENT UN ÉCHELON PARMIS D'AUTRES ? LA CONSTRUCTION**  
**POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS : QUAND LE**  
**QUARTIER S'EN MÊLE .....**

**189**

<b>4.1 Les dimensions de l'échelon de proximité .....</b>	<b>191</b>
<b>4.2 L'arrondissement montréalais, un échelon institutionnalisé?.....</b>	<b>192</b>
4.2.1 Le quartier montréalais comme échelon institutionnalisé .....	194
Le quartier comme ancien village .....	196
Le quartier comme échelon administratif et politique.....	199
4.2.2 Les arrondissements montréalais : une réalité ancienne et contestée.....	207
La Commission métropolitaine de Montréal et le système d'arrondissements au début du XX <sup>e</sup> siècle .....	207
Les arrondissements, version RCM.....	209
<b>4.3 L'échelon vécu des intervenants du milieu communautaire dans les dossiers à l'étude .....</b>	<b>215</b>
4.3.1 Les Cours Lafontaine et le Centre Préfontaine : une action autonome de quartier.....	217
4.3.2 « Opération Galt » et « Sainte-Marie, mon quartier! » : des projets de quartier ou d'arrondissement? .....	224
Ville-Marie : un arrondissement aux frontières changeantes .....	229
Sud-Ouest : des quartiers forts dans un arrondissement uni.....	235
<b>4.4 L'échelon stratégique : exploiter la question partisane .....</b>	<b>238</b>
4.4.1 Quatre arrondissements aux mains de l'opposition officielle .....	239
4.4.2 Des conseils d'arrondissement peu investis .....	243
4.4.3 Entre exaspération et gestion du risque politique.....	245
La realpolitik fera-t-elle son œuvre? .....	251
 <b>CHAPITRE V</b>	
<b>LA GOUVERNANCE DE L'ÉCHELON DE PROXIMITÉ DANS UN CONTEXTE MULTISCALEAIRE : MONTRÉAL, UN LABORATOIRE DU RÉAMÉNAGEMENT SCALEAIRE ? .....</b>	
<b>259</b>	
<b>5.1 Le pouvoir, là où on ne l'attendait pas .....</b>	<b>260</b>
<b>5.2 Le laboratoire montréalais : une expérience aux résultats ambigus .....</b>	<b>272</b>
 <b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	 <b>283</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	 <b>291</b>
 <b>ANNEXE A</b>	
<b>RÉFLEXIONS ANTÉRIEURES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE MONTRÉLAISE ET LES ÉTAPES DE LA RÉFORME HAREL .....</b>	
<b>325</b>	

<b>ANNEXE B</b>	
<b>LES INTERVENANTS RENCONTRÉS.....</b>	<b>329</b>
<b>Le guide d’entretien .....</b>	<b>329</b>
<b>La question éthique.....</b>	<b>331</b>
<b>Les intervenants rencontrés .....</b>	<b>332</b>
<b>ANNEXE C</b>	
<b>PARTAGE DES POUVOIRS À LA VILLE DE MONTRÉAL SUITE AU PROJET DE LOI 33 (PLAN TREMBLAY) .....</b>	<b>335</b>
<b>ANNEXE D</b>	
<b>DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE DÉCOUPAGE DE L’ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE .....</b>	<b>339</b>



## LISTE DES TABLEAUX ET CARTES

Figure I.1	Changements politiques sur l'île de Montréal : 2001-2006 .....	5
Tableau 1.1	Pouvoirs des arrondissements, rapport Bernard (2000) .....	35
Tableau 1.2	Partage des pouvoirs, « Une île, une ville » prise II.....	38
Tableau 1.3	Les principaux pouvoirs dévolus aux arrondissements montréalais .....	44
Tableau 1.4	Tâches décentralisées : Copenhague, Oslo et Stockholm .....	49
Figure 2.1	La construction politique au carrefour de l'échelon vécu, stratégique et institutionnalisé .....	110
Tableau 2.1	Les dossiers à l'étude .....	132
Tableau 2.2	Quelques statistiques, 2001 .....	133
Figure 2.2	Les quatre arrondissements à l'étude.....	134
Figure 3.1	Site du Centre Préfontaine, arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie .....	149
Figure 3.2	Le développement des Cours Lafontaine, arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve.....	155
Figure 3.3	Zone Sainte-Marie, arrondissement Ville-Marie.....	169
Figure 3.4	Zone Galt, arrondissement Sud-Ouest.....	170
Figure 5.1	La difficile construction politique de l'arrondissement montréalais .....	270
Tableau A.1	– Quelques réflexions et actions antérieures sur la gouvernance montréalaise depuis les années 1960 .....	325
Tableau A.2	Les étapes de la récente réforme de la gouvernance montréalaise.....	326
Tableau C.1	Partage des pouvoirs suite au projet de loi 33 .....	335
Figure D.1	– Arrondissement Ville-Marie, 1992 (avec légères modifications).....	339
Figure D.2	– Territoire d'analyse du SDÉDU .....	340
Figure D.3	– Territoire étudié par le Chantier sur la réorganisation de la ville de Montréal .....	341



## INDEX DES SIGLES ET ACRONYMES

CCA	Comité conseil d'arrondissement
CCU	Comité consultatif d'urbanisme
CDCR	Corporation de développement communautaire de Rosemont
CDEC	Corporation de développement économique communautaire
CDEST	Corporation de développement de l'Est de Montréal
CLR	Comité logement de Rosemont
CLSC	Centre local de services communautaires
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
COCO	Comité de coordination de l'Opération Galt
CRL	Comité de revitalisation locale
CRU	Comité de revitalisation urbaine
CUM	Communauté urbaine de Montréal
FRAP	Front d'action politique
GISM	Groupe d'intervention de Sainte-Marie
GRT	Groupe de ressources techniques
INRS-UCS	Institut National de la Recherche Scientifique – Urbanisation, Culture et Société
OCPM	Office de consultation publique de Montréal
OMHM	Office municipal d'habitation de Montréal
PPU	Plan particulier d'urbanisme
RCM	Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal
RESO	Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest
RUI	Revitalisation urbaine intégrée
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SDEDU	Service du développement économique et du développement urbain
SHQ	Société d'habitation du Québec
UCIM	Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal



## RÉSUMÉ

La mondialisation avancée des marchés économiques fait glisser, jusqu'à un certain point, le poids politique des États vers les métropoles. Il s'ensuit donc une nécessaire réflexion – entreprise un peu partout – sur un rééquilibrage des pouvoirs entre ces paliers, canalisée à travers différentes réformes politico-administratives locales : fusions municipales, mise en place ou réforme d'instances de gouvernance régionale ou métropolitaine, etc. Dans une optique de *subsidiarité* et de *gouvernance*, les réflexions devenues actions sont ainsi dirigées vers un partage des pouvoirs que les gouvernements espèrent plus efficient ainsi que vers une ouverture aux acteurs non étatiques pour jouer efficacement le jeu complexe de la mondialisation des marchés.

Montréal représente, à cet effet, un cas de figure intéressant. Si on y a modifié en profondeur – du moins à première vue – les structures et procédé à une redistribution des pouvoirs locaux en vue de rendre Montréal plus compétitive par rapport aux autres métropoles, l'ouverture aux acteurs non étatiques a toutefois été largement laissée de côté et reléguée, sans mécanismes particuliers, aux *arrondissements* instaurés lors des fusions municipales de janvier 2002. Or depuis cette réforme, l'arrondissement montréalais se retrouve au carrefour de la gestion d'enjeux névralgiques et de l'action d'acteurs non étatiques, au premier chapitre les organismes communautaires. On pouvait alors se demander, dans un premier temps, si l'arrondissement allait devenir un palier important dans la gestion des dossiers névralgiques; si la pratique du pouvoir politique après la fusion allait faire des élus d'arrondissement des acteurs de premier plan ou si les instances municipales allaient garder la main haute sur la gestion des grands enjeux. On pouvait, dans un second temps, se questionner, dans une optique cette fois de gouvernance, sur la façon dont les acteurs non institutionnels comme les organismes communautaires, incontournables dans la gestion de plusieurs de ces dossiers névralgiques comme celui de la *gestion du social*, allaient réagir politiquement relativement à cet arrondissement nouveau. Allaient-ils jouer le jeu de l'arrondissement, changer leurs façons de faire, vouloir traiter uniquement avec les instances municipales? Ces deux questionnements s'entrecroisent dans une réflexion sur la *construction politique* de l'arrondissement montréalais, construction qui, au-delà de la simple attribution de

pouvoirs, interroge l'utilisation concrète que font les acteurs de ces instances d'arrondissement.

Le but de la présente recherche est donc d'analyser la construction politique des arrondissements montréalais à la suite de la réforme municipale ayant mené à la fusion de l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal. Alors que les anciennes municipalités de banlieue voyaient leurs pouvoirs restreints par la réforme, il en allait tout autrement des arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal où tout était à construire. Ces derniers arrondissements constituent notre objet de recherche. Nous avons choisi plus particulièrement d'observer les stratégies politiques des acteurs du milieu communautaire dans des dossiers majeurs de gestion du social. Acteurs importants de la dynamique de proximité à Montréal, nous avons fait le pari que l'action des intervenants du milieu communautaires allait avoir une incidence sur la construction politique de l'arrondissement.

Notre démarche s'inscrit donc d'abord dans une perspective de gouvernance, dans la mesure où cette notion nous sensibilise d'emblée à un jeu politique qui n'est pas limité aux élus. La gouvernance n'est toutefois pas utilisée comme cadre théorique : son côté descriptif et normatif rend son utilisation comme instrument analytique quelque peu hasardeux. La théorie politique des échelles (*politics of scale*), promue surtout par des géographes, retient plutôt notre attention. En exploitant son potentiel heuristique pour éclairer la fragmentation politique du « local », elle permet de voir comment les stratégies politiques des acteurs se déploient sur différents échelons et d'apporter ainsi un éclairage renouvelé sur la mise en place d'un palier infra-municipal. Nous avons sélectionné quatre dossiers parmi les plus complexes de gestion du social, soit deux cas de lutte pour la construction de logements sociaux (dans les arrondissements Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont – La Petite-Patrie) et deux cas de revitalisation urbaine intégrée (RUI) (arrondissements Ville-Marie et Sud-Ouest) comme terrain de recherche. Notre approche est de nature qualitative et repose sur l'utilisation d'entretiens auprès d'acteurs du milieu communautaire, de fonctionnaires et d'élus et l'analyse de différentes sources documentaires.

L'analyse a permis de faire ressortir l'importance de la « petite politique ». Les acteurs communautaires, tout en gardant les pieds dans le quartier – qui reste un échelon de premier plan dans la compréhension de la dynamique politique montréalaise – et en jouant assez peu la collaboration avec les autres organismes des autres quartiers, ont tout de même eu une approche très « scalaire » dans leur façon de faire avancer les dossiers. On voit toutefois que même si, pour les groupes communautaires, l'appartenance au quartier reste très forte, l'essoufflement lié à une action politique de plus en plus complexe ainsi que les pressions externes et internes pour une action plus axée vers l'arrondissement pourraient faire fléchir les organismes sur cette question de l'appartenance au quartier.

En analysant l'arrondissement en tant qu'échelon vécu, institutionnalisé et stratégique nous avons ainsi dégagé une dynamique politique complexe en termes de relations inter échelons, au cœur de laquelle les différents acteurs réussissent à dégager une marge de manœuvre, même en l'absence de pouvoirs formels. Or si nous pouvions aisément nous douter que des tensions se révéleraient entre les élus des arrondissements et les instances centrales de la Ville de Montréal – ce qui est effectivement le cas – il était moins clair que des tensions allaient en fait davantage ressortir du jeu politique à l'œuvre entre l'arrondissement (ses élus et fonctionnaires) et le quartier au cœur duquel se retrouvent les acteurs du milieu communautaire. C'est ici que se situe l'apport de notre étude : en abordant à chaud, en quelque sorte, cette réforme complexe, il a été possible de révéler des tensions politiques là où on ne l'attendait pas, tensions qui ne sont pas sans influencer non seulement sur la construction politique de l'arrondissement montréalais, mais aussi sur l'équilibre de toute la réforme municipale.

***Mots clés :** arrondissement, quartier, Montréal, gouvernance, échelon, construction politique, organismes communautaires, logement social, revitalisation urbaine*

---

Martin Alain

---

Annick Germain

Directrice de recherche



*« Initialement pensés comme des organes de gestion de première ligne, les arrondissements sont l'objet d'investissements différenciés de la part des élus, des gestionnaires et des citoyens, créant attentes et tensions au sein de ce palier »*

*- Anne Mévellec (2005 : 312)*

*« Innovation institutionnelle introduite sans avertissement pour sauver une réforme aux bases vacillantes et surtout l'objet de fortes contestations, l'arrondissement s'est avéré depuis deux ans une véritable boîte de Pandore »*

*- Jean-Pierre Collin et Mélanie Robertson  
(2003a : 818)*



## LA MOSAÏQUE MONTRÉLAISE : RÉFLEXION INTRODUCTIVE SUR LA FRAGMENTATION POLITIQUE

*« Quelquefois quartier, souvent paroisse, l'espace du Montréal populaire confondait les échelles. Mais il suffisait de dire Sainte-Marie, Saint-Louis, Maisonneuve, Rosemont, Saint-Henri, Pointe-Saint-Charles ou Côte-Saint-Paul pour situer le lieu et la manière. Cela correspondait à des univers sociaux, à des paysages, des atmosphères, mais aussi à des gens, à des familles, à des vécus baignant dans la banalité la plus commune comme dans le légendaire le plus poignant. »*

*- Gilles Sénécal (1992 : 93)*

Ce n'est pas un hasard si nous entamons cette recherche par ces propos évocateurs d'un Montréal spatialement et sociologiquement pluriel. Ici, Gilles Sénécal présente Montréal bel et bien comme une grande *mosaïque territoriale* où chaque parcelle semble posséder son identité sociale (et politique?) propre. Montréal s'inscrit pourtant aussi dans une quête résolument métropolitaine. C'est du moins la thèse d'Annick Germain et Damaris Rose (2000) dans leur ouvrage d'ailleurs intitulé *Montréal : the Quest for a Metropolis*. Cette réalité – sur laquelle nous reviendrons amplement – n'est certainement pas la seule caractéristique à définir Montréal.

On tombera ainsi aisément sous le charme du côté européen, latin de Montréal, ville qui pourtant s'insère bien dans le contexte nord-américain (et non pas nécessairement états-unien) dans lequel elle est située. Montréal est également apprécié pour ses nombreux quartiers paisibles, son dynamisme culturel – pour certains, il s'agit de la métropole culturelle du Canada – ses bons restos, son côté festif (la ville aux cent clochers est devenue la ville aux cent festivals!) et la bonne cohabitation qui semble exister entre les différentes communautés ethnoculturelles qui peuplent cette île. Au premier chapitre de cette bonne entente se retrouvent les anglophones et francophones qui, ces dernières années, semblent vouloir éviter de réveiller le douloureux dossier linguistique.

Montréal, pourtant, est aussi une ville qui nous fait parfois crier au désespoir. Les nombreux nids-de-poule printaniers, les ponts bloqués (et pas toujours par la circulation automobile), la hardiesse de ses piétons et cyclistes qui fait rager plus d'un automobiliste, la malpropreté généralisée, l'incivisme de ses conducteurs automobiles, les trottoirs glacés ou brisés, les grèves des cols bleus et des employés du transport en commun, pour ne nommer que les problèmes les plus couramment évoqués, rendent une ballade à pied à Montréal parfois hasardeuse. Montréal est aussi la mal-aimée de certains autres Québécois qui voient parfois d'un bien mauvais œil ce pôle urbain – véritable « trou noir » qui attire ressources et attention – qui n'a pas d'équivalents dans le reste de la province. On observe d'ailleurs, notamment à travers les résultats des élections provinciales de 2007, un clivage politique entre Montréal et le reste du Québec. Quoi qu'il en soit, Montréal ne laisse personne indifférent et reste un objet récurrent de réflexion, tant chez les universitaires que chez les élus, en passant par les chroniqueurs et éditorialistes de tous les médias, du moins montréalais.

Du côté des décideurs, au dernier chapitre de cette réflexion sur Montréal se retrouve la plus récente réforme municipale. Enclenchée par le gouvernement du Québec –

alors sous la gouverne du Parti Québécois – avec la parution en avril 2000 du Livre blanc sur la réorganisation municipale, elle s’inscrit dans la foulée de la création de la grande ville (*megacity*) de Toronto, en 1997, qui a vu son territoire englober les municipalités autonomes de banlieue qui encerclaient la municipalité.

Si la création d’un organisme supramunicipal, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) en 2001, marque le début des changements pour Montréal<sup>2</sup>, l’élément principal de cette réforme reste la fusion, en vigueur en janvier 2002, de l’ensemble des municipalités qui composaient jusqu’alors l’île de Montréal. Ces changements s’inscrivent dans un contexte sensé justifier de tels bouleversements de la donne politico-administrative. C’est du moins le discours du gouvernement du Québec et très certainement de l’ancien maire Pierre Bourque : ralentissement de la croissance démographique couplée au vieillissement de la population, urbanisation croissante des sociétés, crise des finances publiques... Voilà autant de raisons évoquées pour justifier un changement sur le plan des structures municipales et de la façon de livrer les services de proximité aux citoyens.

L’idée de compétitivité intermétropolitaine, les concurrentes de Montréal n’étant pas Longueuil ou Laval, mais bien Boston, Chicago et d’autres grandes villes internationales, revient aussi très souvent dans le discours pro-fusion. Il faut éliminer « l’esprit de clocher » et les rivalités internes pour que Montréal puisse parler d’une seule voix sur la scène internationale. Par la même occasion, il faudrait en profiter pour faire des économies d’échelles et introduire une certaine équité fiscale entre les différentes municipalités qui composent l’île.

Entre la présentation du livre blanc et la décision formelle de procéder à la fusion des municipalités de l’île de Montréal, il ne se sera écoulé que quelques mois. En effet, dès décembre 2000, le projet de loi 170, qui précise le découpage territorial et le nouveau partage des pouvoirs entre les instances supramunicipales, municipales et les

---

<sup>2</sup> D’autres villes sont visées, dont Québec ainsi que Hull et sa périphérie, devenue depuis Gatineau.

infra-municipales – nous y reviendrons – est adopté et un comité de transition est mis en place.

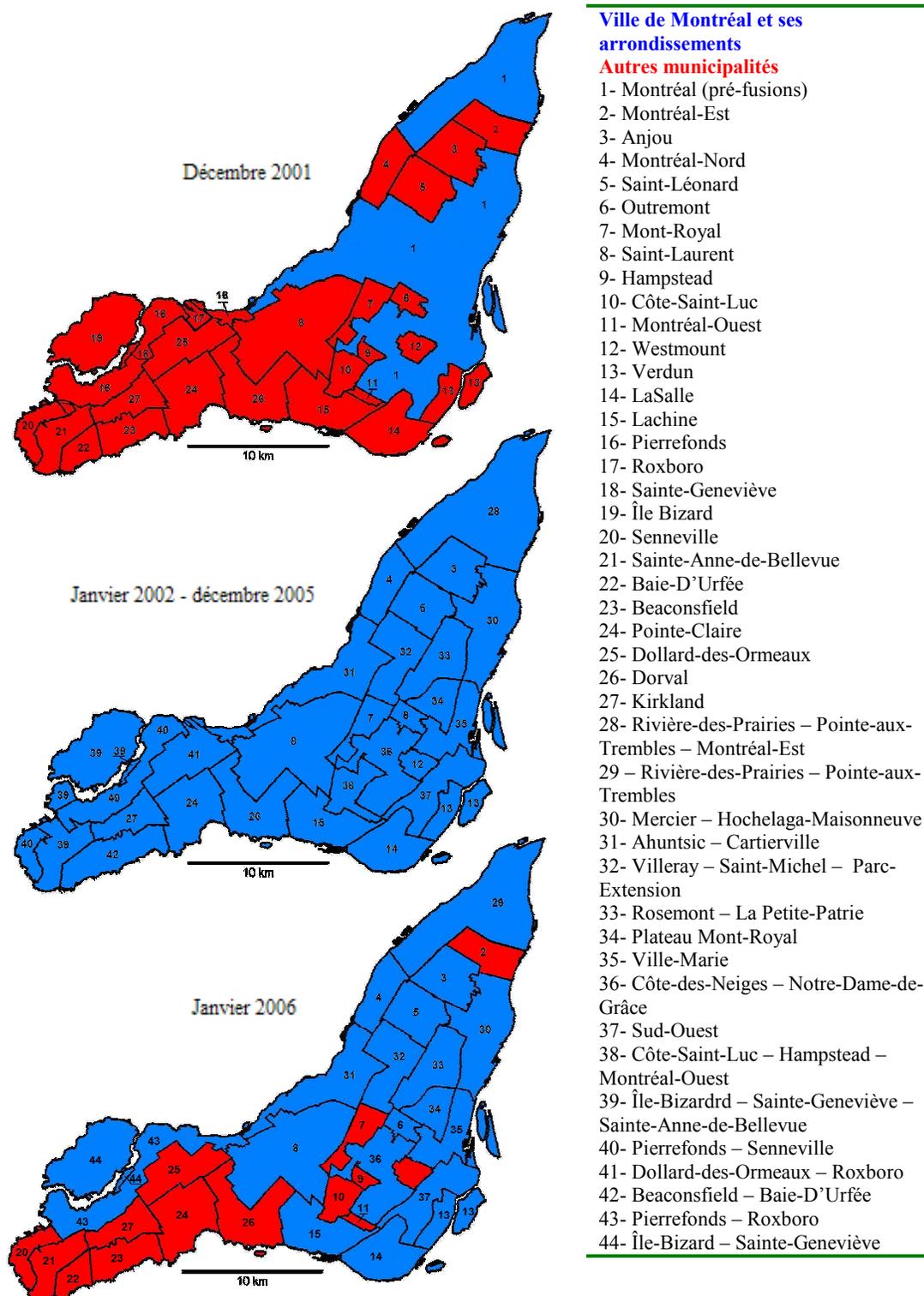
Le 1<sup>er</sup> janvier 2002, 28 municipalités sont fusionnées pour n'en former qu'une seule divisée en *arrondissements*. L'aboutissement de la fusion municipale ne marqua toutefois pas la fin de la contestation, déjà très forte dans la majorité des anciennes municipalités de banlieue. Cette contestation allait mener, à la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement en 2003, à la tenue de référendums sur la défusion des anciennes municipalités de banlieue. Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, ce sont 15 anciennes municipalités de l'île qui retrouvent ainsi leur statut de ville. Le retour en arrière n'est toutefois pas complet, puisqu'une bonne partie de leur budget est administré par une nouvelle structure, le Conseil d'agglomération<sup>3</sup>, qui est loin de faire l'unanimité.

Derrière cette réforme, une idée semblait se profiler : nous devons concevoir Montréal au-delà de son territoire municipal et même de l'île, dont les cours d'eau qui la ceinturent ont cessé depuis belle lurette de constituer un frein à l'étalement urbain et au développement économique de la région. En toute logique diront certains – en toute obstination expliqueront d'autres acteurs, très bruyants – Montréal *la ville* devait pousser sa quête vers Montréal *la métropole* à l'aide de nouvelles structures et de fusions municipales.

---

<sup>3</sup> Le conseil d'agglomération est composé de 31 élus (16 en provenance de la Ville de Montréal – choisis par le maire, qui préside le Conseil – et 15 élus des villes reconstituées). La valeur du vote est fonction du poids démographique. Ainsi, les élus en provenance de la Ville de Montréal ont un « poids » de 87,3 % à chaque vote, ce qui donne aux représentants des villes reconstituées peu de pouvoir. Le conseil d'agglomération intervient sur l'évaluation foncière, les services de sécurité, notamment la police, les pompiers et le 9-1-1, la cour municipale, le logement social, l'aide destinée aux sans-abri, le plan de gestion des matières résiduelles dont l'élimination et la valorisation des matières résiduelles et la gestion des déchets dangereux, l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées sauf les réseaux de distribution locale, le transport collectif des personnes, la gestion des rues et des grandes artères, la promotion économique y compris à des fins touristiques ainsi que les parcs-nature. Mise en place à la suite des défusions municipales, au moment où se termine la période couverte par cette recherche, nous ne reviendrons que sporadiquement sur cette institution.

**FIGURE I.1 CHANGEMENTS POLITIQUES SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL : 2001-2006**



Au-delà des raisons avouées (équité, compétitivité, économies d'échelle, fin des guerres de clochers) ou cachées (les questions linguistique et politique) ayant mené à cette réforme ambitieuse, force est de constater qu'une telle réforme donne du travail à bon nombre de chercheurs et d'étudiants pour plusieurs années. À ce titre, les débats autour des fusions (leur pertinence, leurs impacts) ont été suivis par des analyses sur les « défusions », le Conseil d'agglomération, la gouvernance métropolitaine et *tutti quanti*. Si cette thèse se veut ainsi une modeste pierre ajoutée à l'édifice de la connaissance du Montréal nouveau, cuvée 2002-2006, elle a surtout pour objectif de mettre le cas montréalais au service d'une contribution plus large à la compréhension du « rebrassage » politique dont de nombreuses métropoles sont le théâtre sous l'effet du redéploiement des échelles d'intervention. En ce sens, si Montréal est omniprésente dans cette recherche, c'est davantage en tant qu'outil privilégié dont nous nous servons pour observer des phénomènes qui dépassent ce simple cas.

Il est opportun de préciser que cette thèse s'inscrit dans une démarche entreprise quelques années avant son début officiel, en septembre 2002. Elle trouve en fait son origine dans une recherche menée entre 1999 et 2002 à l'INRS-UCS. Cette recherche avait pour thème la construction politique d'un quartier montréalais à l'occasion d'une lutte menée par les citoyens pour la fermeture d'un imposant site d'enfouissement en plein cœur de ce quartier résidentiel. On y avait alors exploré les logiques d'acteurs en vue d'effectuer une recherche sur les mécanismes présidant à la construction politique d'un espace de proximité.

Parmi les éléments les plus significatifs ayant mené à cette construction politique du quartier Saint-Michel, nous avons identifié la *territorialisation des enjeux* (Alain, 2004 et 2006). Alors que l'enjeu de la gestion des déchets était davantage municipal, voire régional, que de proximité, celui des nuisances (particulièrement les odeurs) lui, était à l'inverse plus « local ». Exclue du processus décisionnel – seuls les élus de

l'arrondissement avaient un certain pouvoir de recommandation – certains intervenants communautaires du quartier Saint-Michel avaient alors misé sur l'enjeu des nuisances en le couplant à l'échelle du quartier pour être maîtres du jeu à cette échelle. Cette stratégie politique construite autour des différentes échelles était donc, dans cette recherche exploratoire, un des principaux résultats. Elle en constituera ici le point de départ, dans une certaine mesure, une fois conceptualisée par la théorie politique scalaire.

L'arrivée des arrondissements montréalais – notre objet de recherche – ou plutôt la décentralisation vers les arrondissements, allait en effet fournir l'occasion d'explorer ces dynamiques politiques « locales », mais dans une perspective quelque peu différente. L'arrondissement, même s'il existait avant la fusion dans l'ancienne structure municipale montréalaise, est un espace nouveau par l'importance – entendre les nombreux pouvoirs décentralisés – qui lui est accordée, mais surtout relativement méconnu, même au regard des premières analyses sur la nouvelle ville.

Alors que dans la précédente étude nous avons observé que les intervenants des groupes communautaires avaient en quelque sorte *construit* un échelon politique à partir d'un besoin politique et d'une réalité d'intervention – le territoire desservi par les organismes communautaires – l'arrondissement montréalais est ici imposé « par le haut » et non « par la base ». Il fallait poursuivre la réflexion sur les espaces politiques de proximité, mais cette fois en approfondissant les répercussions de l'arrivée de l'arrondissement nouveau genre. Nous poursuivons dans cette thèse l'exploration des stratégies et actions des organismes communautaires – notre *entrée* de recherche – dans cette optique de gouvernance où les acteurs non étatiques sont appelés à jouer un plus grand rôle dans le processus décisionnel. La compréhension de cette *gouvernance* (l'importance accrue des acteurs non-étatiques dans la gestion politique des affaires locales) ou plus précisément de la *construction politique* (la mise en place d'une nouvelle structure et l'utilisation qu'en font les acteurs en place –

nous reviendrons sur ces notions de gouvernance et de construction politique) des arrondissements montréalais est donc ici au cœur de l'analyse.

Montréal présente depuis la réforme municipale une configuration unique du fait de la multiplicité des paliers formels et, nous le verrons, informels. Montréal et ses arrondissements nouveaux constituent donc un laboratoire privilégié pour étudier les stratégies scalaires (Collin et Robertson, 2004). En effet, au-delà de la « création » de l'arrondissement, une réforme des structures municipales a fini par mettre en place une architecture institutionnelle particulièrement complexe sur le plan vertical, superposant un palier régional, sur un palier d'agglomération, lui-même surplombant un palier municipal accordant pour sa part une large place à un palier infra-municipal. À cela s'ajoute un échelon encore inférieur, le quartier, incontournable quoique seulement partiellement institutionnalisé dans la mesure où il ne faisait pas partie de la réforme municipale). Mais alors que l'essentiel de la littérature porte sur les niveaux supérieurs de cette hiérarchie, nous entendons pour notre part examiner les niveaux infra-municipaux. Par ailleurs, nous délaisserons les lectures institutionnelles classiques pour tenter de saisir le cœur de l'action, c'est-à-dire, de saisir la signification que va revêtir l'arrondissement pour ces acteurs privilégiés de la société civile que sont les organismes communautaires, à l'occasion de dossiers concrets de lutte et d'intervention sociale. Cette thèse s'inscrit donc dans une démarche visant à mieux comprendre la mosaïque politique montréalaise au centre de laquelle les arrondissements, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, apparaissent comme la clé de voûte.

La présente thèse se divise en cinq chapitres. Le **chapitre I** se veut une mise en contexte. Nous y abordons le « local », dans le cadre d'une mondialisation où plusieurs grandes villes sont soumises à des réformes de leur gouvernance territoriale, comme étant en perpétuel conflit entre *exigence de proximité et logique d'agglomération*. La mondialisation des échanges économiques a entraîné en effet des modifications sur le plan des nombreux rapports qui s'établissent entre le

« local », le national et le mondial, modifications qui ne sont pas sans remettre à l'avant-plan les villes et particulièrement les grandes métropoles comme acteurs de la scène mondiale. D'un côté, la complexification des phénomènes sociaux et l'étalement urbain favorisent l'étude de plus grands ensembles urbains, plus vastes que la ville. Plus que la municipalité, c'est à l'échelle<sup>4</sup> de la métropole, de la *city-region* ou encore de l'agglomération – territoires dont on cherche parfois une définition claire – que, dans un contexte de mondialisation, tout semble se jouer. À l'inverse de cette nécessaire prise en considération des logiques d'agglomération dans l'étude des phénomènes « locaux », la « proximité » (politique, sociale et physique) fait tout autant de bruit ces dernières années, notamment en France où cette notion est discutée autant chez les politologues que les sociologues, géographes et urbanistes.

Ce conflit, ou plutôt cette « tension », se jouerait donc entre, d'une part, une certaine injonction à favoriser les espaces près des citoyens (quartiers, districts, arrondissements) dans une logique démocratique et d'efficacité pour la gestion des affaires municipales et, d'autre part, une nécessité d'envisager les dossiers urbains à une échelle plus large, celle de l'agglomération, du territoire métropolitain ou de la région selon les cas. Nous y explorerons finalement de manière détaillée en quoi la réforme municipale fait de Montréal un véritable laboratoire de cette tension au cœur de laquelle se retrouve la construction politique de l'arrondissement.

On discutera dans le **chapitre II** notre *stratégie de recherche*. Les premiers regards portés sur la réforme municipale montréalaise exposés à la fin du chapitre I nous permettront ainsi dans un premier temps de préciser notre perspective de recherche, axée sur l'étude de la construction politique des arrondissements montréalais à travers les interventions des acteurs du milieu communautaire<sup>5</sup> dont la réaction face aux

---

<sup>4</sup> La notion d'échelle fera l'objet d'une discussion au chapitre II.

<sup>5</sup> Ailleurs souvent qualifiés de « groupes associatifs », l'organisation communautaire québécoise : « s'adresse aux différentes collectivités en misant sur leur autodéveloppement lorsqu'elle les envisage en tant que communautés géographiques; elle intervient dans ce cas pour favoriser le regroupement des populations sur la base de leur quartier, ville ou région, ceux-ci étant considérés comme des lieux

changements politico-administratifs est centrale dans la mise en place des arrondissements. À travers les approches politiques du pouvoir urbain qui placent les interactions entre les différents acteurs au centre de l'analyse, nous dégagerons dans un deuxième temps un cadre conceptuel autour des notions de *construction politique* et d'*échelon* dans l'étude concrète de la gouvernance des arrondissements montréalais. Finalement, une section sur notre démarche méthodologique nous permettra de préciser avec quels outils et sur quel terrain de recherche nous entendons étudier la construction politique de l'arrondissement montréalais. Ce terrain de recherche, c'est celui de la *gestion du social*, incarnée dans les dossiers de lutte pour la construction de logements sociaux et dans ceux axés sur la revitalisation urbaine.

À travers quatre de ces dossiers, nous adoptons ici une approche qualitative – essentiellement des entretiens semi directifs – pour explorer de manière *concrète*, dans les chapitres suivants, les actions des représentants d'organismes communautaires de quatre arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal. Notre objectif est ainsi d'examiner si – et comment – se construit l'arrondissement politique *dans l'action* et de quelles manières les stratégies et actions des organismes communautaires participent de cette construction. Nous posons l'hypothèse que l'allégeance des acteurs du milieu communautaire à un autre échelon, celui du quartier, vient brouiller une difficile construction politique de l'arrondissement montréalais.

Alors que ces deux chapitres forment la première partie de la thèse, celle de la problématique et de la mise en perspective théorique, la deuxième partie de la thèse (chapitres III, IV et V) nous plongera directement dans l'analyse des stratégies

---

importants d'appartenance sociale. En considérant les collectivités en tant que communautés d'intérêts, elle intervient pour regrouper autour de problèmes sociaux spécifiques des groupes donnés (locataires, sans-emploi, assistés sociaux...). Au près des collectivités en tant que communauté d'identité, elle intervient pour soutenir des catégories sociales prédisposées au regroupement par leur identité acquise ou souhaitée (en tant que jeune, femmes, minorité culturelle ou personnes du troisième âge)». (Bourque et coll., 2007 : 9).

politiques des acteurs du milieu communautaire. Le **chapitre III** contient une première analyse des dossiers à l'étude qui nous révèle, dans les cas de lutte pour la construction de logements sociaux particulièrement, une dynamique décisionnelle complexe avec, du côté des acteurs communautaires, des stratégies politiques à l'avenant. Cette première analyse nous révélera également, notamment dans les cas de revitalisation urbaine, que le cheminement des dossiers est constamment teinté par d'autres contentieux, particulièrement en lien avec la pérennité d'une façon de faire de l'action communautaire.

Dans les **chapitres IV et V**, nous revisitons ces cas plus spécifiquement à la lumière de notre cadre théorique exposé au chapitre II. Autour des dimensions de l'échelon de proximité, nous y traitons de l'arrondissement sous son caractère *institutionnalisé*, *vécu* et *stratégique*, notamment en le confrontant à un autre échelon, celui du quartier qui, présent depuis plus longtemps, vient brouiller les cartes. Nos conclusions à ce sujet sont finalement mises en perspective, à la fin du chapitre V, dans le contexte de la réforme municipale montréalaise. Nous y discutons alors brièvement des implications de cette difficile construction politique de l'arrondissement pour l'ensemble de la gouvernance montréalaise.



## **PREMIÈRE PARTIE**

### **PROBLÉMATIQUE ET MISE EN PERSPECTIVE THÉORIQUE**



## CHAPITRE I

### LE « LOCAL » ENTRE EXIGENCE DE PROXIMITÉ ET LOGIQUE D'AGGLOMÉRATION : LA RÉFORME MONTRÉALAISE COMME LABORATOIRE

*« Le modèle métropolitain se construit donc structurellement à partir de la combinaison de deux échelles : celle de la « base locale » du quartier d'habitat et celle de vie urbaine qui est la métropolitaine ».*

*- François Ascher (2007 : 257)*

Le « local » semble de plus en plus difficile à définir à l'heure où la mondialisation vient bouleverser les échelles d'action, où les réformes de gouvernance locale se multiplient et où l'urbanisation croissante fait exploser la taille des villes. En effet, si les notions de « national » – du moins dans un contexte d'État nation – et de « mondial » apparaissent dévoiler des contours relativement bien définis, il en va tout autrement du « local ». Or cette question de la définition du « local », de ce qu'il contient, de l'échelle « où il se trouve » dans un contexte de multiplication des échelons n'est pas pour autant devenue inutile, comme nous le rappelle Paquot :

Cette dissipation continue et inachevée des limites historiques de la ville par le processus de mondialisation du monde et la généralisation de nouvelles mobilités ne fait que renforcer la recherche d'un ancrage local pour toutes les décisions relevant de l'« idéal démocratique ». (Paquot, 2006 : 145)

Cette question de l'ancrage local, sa définition, ses limites territoriales, se pose de manière particulièrement frappante dans le cas montréalais, surtout depuis les récentes fusions municipales. Nous verrons en effet dans ce chapitre en quoi une tension scalaire entre *exigence de proximité et logique d'agglomération* traverse la gouvernance des villes contemporaines et en quoi Montréal représente un véritable laboratoire de cette dynamique :

In this sense, Montréal's case is important to look at as it proposed a fairly new approach with concurrent actions at three scales: metropolitan, central-city and neighbourhood levels. In the years 1996-2004, Montréal experienced intense public debates and implemented a diversity of institutional innovations. (Collin et Robertson, 2004 : 3)

## 1.1 À LA RECHERCHE DU « LOCAL » DANS UN MONDIAL OMNIPRÉSENT

Notion utilisée fréquemment dans le langage courant (politique locale, météo locale, journal local, couleur locale, etc.), elle est pourtant difficile à bien comprendre tant elle demeure floue<sup>6</sup> même si, intuitivement, nous imaginons qu'elle fait référence à quelque chose de relativement « proche ». Le contraire en fait serait surprenant, mais le simple fait de l'évoquer suffit à rendre son utilisation hasardeuse : on reste dans une zone grise de la *proximité* et surtout de la territorialité : après tout, on peut parler d'une guerre « locale » lorsqu'elle ne concerne que deux pays limitrophes, mais on est alors loin ici de faire référence au « local = ville » qui nous vient souvent à l'esprit. On lui préfère d'ailleurs souvent dans le lexique des études urbaines des notions comme « ville », « métropole », « agglomération », le « quartier » (parfois

---

<sup>6</sup> Sadran (1999) en parle en fait comme une catégorie incertaine et un objet scientifique mou.

associé au micro-local (Neveu, 2007)) et combien d'autres dont les délimitations territoriales, à défaut d'être toujours facilement repérables, restent à tout le moins plus précises que pour le « local ».

De plus, cette notion porte une charge qui n'est pas toujours positive, même si elle tend à varier dans le temps et selon l'interlocuteur rencontré. Elle est, en fait, associée à des vertus paradoxales :

De manière cyclique et pendulaire, le local est tantôt décrié comme le lieu du clientélisme, du notabilisme, du clochemerlisme ou du particularisme (la proximité est alors symbole d'enfermement identitaire et territorial), tantôt exalté comme le lieu *naturel* de la citoyenneté, de la participation, de l'innovation, de l'expérimentation ou de la souplesse. Les vertus du « local », sont ainsi régulièrement redécouvertes. (Le Bart et Lefebvre, 2005b : 28. Italique dans le texte original)

Il faut dire aussi que le local est toujours, à la suite des propos de Le Bart et Lefebvre tout juste cités, d'actualité. On note par exemple l'ouvrage de Mabileau (1993) intitulé *À la recherche du local*, alors qu'en 2000, le sociologue et urbaniste français Alain Bourdin publiait *La question locale*, deux ouvrages destinés à la compréhension et à la définition de cette notion. Plus anciennement, on remarque aussi l'ouvrage dirigé par Lucien Sfez (1977), *L'objet local*. Parmi ces réflexions, on retient celle de Bourdin pour qui cette « question locale » se pose de deux façons dans le contexte actuel de remise en question des rôles que doit jouer l'État moderne :

Qu'il s'agisse de dépérissement ou de transformation de l'État, la localité prend de l'importance, pour des raisons d'ailleurs assez différentes, voire contradictoires : comme niveau des véritables solidarités, le seul où puisse se construire et s'exprimer une volonté collective, ce qui est le point de vue des défenseurs de l'ethnicité et des extrémistes de l'anti-étatisme, ou comme le niveau idéal pour une gestion flexible et réaliste de l'intervention publique, en particulier dans le domaine des services [...]. (Bourdin, 2000 : 83)

Il serait donc pour le moins hasardeux, toujours selon Bourdin, de non seulement donner au « local » un contour territorial précis, mais aussi de prendre pour acquis ces deux « raisons » dont il est question dans l'extrait cité. C'est ainsi qu'il s'interroge sur les contours de cette notion. Fait-elle référence à des identités? Est-elle nécessairement organisée autour de la communauté? Désigne-t-elle une réalité stable, immuable? La « localité » est-elle changée par la mondialisation? Devient-elle un lieu de résistance? Une « localité » peut-elle exister dans de grandes métropoles ou est-elle confinée aux villages et petites municipalités? Qu'entend-on par « gestion locale »? Qu'est-ce qu'un territoire local? (Bourdin, 2000 : 11-12).

L'objectif ici n'est pas de tenter de répondre à l'ensemble de ces questions. Retenons toutefois de cette courte discussion que le caractère pour le moins fuyant et relatif de cette notion évoque toute la complexité de la définition d'un territoire d'appartenance, ce qui fait partie du « local » de chacun, son étendue toute relative. Le « local », en fait, a des contours géographiques multiples :

De ce fait, la localité ne correspond pas simplement au territoire le plus petit, celui du quartier ou du pays. On peut même se demander si elle ne se dédouble pas entre des figures micro-locales telles que le quartier, le village, le « chez-soi », et des figures correspondant soit à une agglomération ou un pays, soit une région urbaine. (Bourdin, 2000 : 116)

En somme, retenons ici de l'argumentation de Bourdin (2000) qu'il nous invite à penser les territoires pour l'action et la localisation comme un construit. Le lieu est alors considéré comme « un ensemble de ressources, un jeu généreux ou pas, un support pour établir des coopérations » (Bourdin, 2000 : 233). Ce « local » tel que présenté par Bourdin (2000) est donc éminemment *politique* et *stratégique* au sens où, comme construit et lieu de ressources, il peut-être potentiellement utilisé pour établir ces coopérations. Le « local » offre donc « une réponse qui privilégie la diversité, les différences, la multiplicité des échelles et la force des petites unités ». (Bourdin, 2000 : 20). Pourtant, du même souffle, Bourdin nous invite à la prudence :

« [les] frontières du local ne sont pas la préoccupation principale et il ne se définit pas en termes d'échelle, pas plus qu'il ne lui est attribué un caractère immuable » (Bourdin, 2000 : 28).

### **1.1.1 UNE LOGIQUE D'AGGLOMÉRATION AU CŒUR DES DÉBATS SUR LES AFFAIRES « LOCALES »**

Dans sa remise en question partielle du quartier, François Ascher (1998a, 1998b) entrevoit un renforcement des pratiques sociales aux extrémités que sont la métropole et le logement – ici au détriment du quartier, même si plus tard (Ascher, 2007), il revient quelque peu au quartier d'habitat – s'inscrivant dans un double processus d'éclatement et d'implosion des villes (Ascher et Godard, 1999). De même, Xavier Piolle (1990-1991) remarque qu'au-delà d'une certaine taille d'agglomération, ce n'est plus tant la proximité géographique qui compte dans la constitution des liens sociaux, mais plutôt la proximité de pratiques communes, celle du groupe dont les membres ne sont plus nécessairement proches d'un point de vue géographique. D'autre part, argue toujours François Ascher, mais aussi d'autres comme Dreier, Mollenkopf et Swanstrom (2001) et Orfield (2002), les modèles de structures fragmentées « sont moins efficaces, plus coûteuses ; elles permettent mal l'élaboration et la mise en œuvre de démarches stratégiques ; elles ont tendance à reproduire ou à exacerber les inégalités. Elles handicapent aussi le développement de la gouvernance urbaine [...] » (Ascher, 1998b : 57-8).

Ces mêmes structures fragmentées seraient aussi un boulet pour la gouvernance urbaine et peu utiles dans une action pour le développement durable (Ascher, 1998b) et risqueraient d'enfoncer la métropole dans une guerre de clochers interne. Ascher n'abandonne pourtant pas la « proximité », encore vue comme le principe fondateur de la ville malgré la fin annoncée du quartier-village (1998a, 1998b). Il propose

toutefois pour la France urbaine un nouveau partage : « les commodités de voisinage pour les communes, les enjeux citadins pour les agglomérations, l'équité territoriale pour les régions » (Ascher, 1998b : 59).

Si la métropole et la métropolisation ne sont pas des nouveautés historiques, quels sont les facteurs qui déterminent maintenant ce changement d'échelle? Il est nécessaire ici de retourner aux grandes explications sur les contraintes que subit le « local » dans le contexte actuel. Pour Vogel (2005), quatre forces contribuent à refaçonner, de façon générale, les villes et les grandes villes actuelles. Il y a d'abord l'expansion urbaine continue, c'est-à-dire la métropolisation, qui s'accélère dans les pays développés, mais aussi les pays en développement. Il note également que l'accélération de la mondialisation des échanges économiques contribue à placer les différents acteurs économiques au sein d'une dynamique de plus en plus compétitive. Il y a aussi, toujours selon Vogel (2005), une nette tendance à favoriser les solutions dites « du marché » au détriment de l'interventionnisme étatique. Corollairement, l'activité étatique est décentralisée vers les localités dans le but d'alléger le niveau des dépenses de l'État.

Ce serait donc la *métropole* et non plus la *ville* qui serait le lieu le plus touché par l'action de ces forces (Jouve, 2004). La métropole en est affectée, certes, mais pas uniquement au sens négatif du terme. Pour plusieurs, elle serait en effet devenue le lieu central de production de la richesse (Jouve, 2003; Veltz, 1999), justifiant ainsi qu'on la place au centre des préoccupations quant aux dynamiques liées à la mondialisation des échanges économiques. Dans la même veine, Brenner et Theodore (2002), s'inscrivant au sein du courant de la géographie dite radicale (*radical geography*), soutiennent qu'un processus de destruction / création institutionnel<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cette notion de « destruction/création » permettrait en fait de comprendre le néolibéralisme actuel comme un processus de destruction partielle des arrangements institutionnels et des compromis politiques à travers des initiatives de réformes orientées vers le marché ainsi qu'une tendance actuelle à la création de nouvelles infrastructures pour la croissance économique de marché.

associé au néolibéralisme est particulièrement présent à l'échelle urbaine, les grandes villes étant devenues centrales pour la reproduction, mutation et la continuelle reconstitution du néolibéralisme lors des deux dernières décennies.

Dès lors, si les problèmes urbains contemporains fortement liés à l'état de l'économie mondiale nécessitent des réponses régionales et métropolitaines (Bradford, 2002; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001; Veltz, 1999) – notamment pour réduire les inégalités sociales – la question de la prise de décision à cette échelle et donc de la gouvernance des structures métropolitaines fragmentées se pose : « Metropolitanization and much of its consequences for politics and governance have become common and growing features of most advanced industrial societies » (Sellers et Hoffmann-Martinot, 2005 : 13).

Ce champ de réflexion a d'ailleurs occupé une large part des écrits récents sur les métropoles et les villes en général, notamment sur la question des structures fragmentées (Le Galès, 1995; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001; Orfield, 2002). On ne compte plus en effet les articles et les ouvrages sur les structures, les réformes et plus généralement sur la *gouvernance*<sup>8</sup> des métropoles, des *city-regions* et des agglomérations. Ainsi, les cas canadiens sont explorés de différentes manières (Collin, Robertson et Charron, 2005 ; Sancton, 2005; Keil et Boudreau, 2005, pour n'en citer que quelques-uns), mais aussi les grandes villes américaines (Brenner, 2002; Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000), européennes (Brenner, 2003; Jouve et Lefèvre, 2002a), asiatiques (Siddiqui *et al.*, 2004; Laquian, 2005) et africaines (Cameron, 2006). Les perspectives sont souvent axées sur des études de cas : il s'agit alors de comprendre comment les principaux acteurs de la scène politique montréalaise ou encore de Los Angeles, Londres, Baltimore, Milan, Manille, Prague et l'ensemble des grandes villes réussissent – ou échouent – à construire et gérer une certaine forme de gouvernement métropolitain ou à tout le moins de gouvernance

---

<sup>8</sup> Nous reviendrons d'ailleurs plus en détail sur la notion de gouvernance urbaine au chapitre suivant.

métropolitaine. Cette gouvernance dans l'éclatement sera ici partiellement explorée, par la lorgnette de certains étages de cette structure fragmentée.

### **1.1.2 VARIATIONS SUR LES VERTUS DE LA VILLE PROCHE : LE « LOCAL » À L'HEURE DE LA PROXIMITÉ**

Le sous-titre de cette section, emprunté, en partie, directement au titre d'un article écrit par Germain (2005), évoque le discours omniprésent sur ces échelles de proximité. En fait, en dépit des nombreuses critiques de la proximité en tant que lieu de formation du lien social et des louanges à l'égard de la métropole comme échelle de discussion et de résolution des enjeux économiques, sociaux et politiques contemporains, la proximité occupe encore le devant de la scène politique (Bourdin, 2007), ici davantage comme « outil » explicatif de la politique. Notion imprécise (Genestier, 2005), polysémique et ambiguë (Bourdin, 2005), catégorie inconsistante (Le Bart et Lefebvre, 2005b), la renaissance popularité de cette notion n'est pas tant le résultat d'un engouement de quelques chercheurs, mais plutôt du politique qui, en mal d'explications de la désaffection et du cynisme des citoyens face à la politique, aurait trouvé le remède miracle (ou de cheval, c'est selon) : il faut davantage de proximité.

Véritable « élément constitutif de la démocratie médiatique » (Bourdin, 2006 : 10), la proximité est en effet devenue ces dernières années un de ces mots-clés omniprésents (un « *buzzword* » pour reprendre la très juste, mais intraduisible, expression consacrée) (Le Bart et Lefebvre, 2005b). Cette notion semble être ainsi devenue un passage obligé de légitimation du discours politique d'un nombre croissant d'acteurs, à tout le moins dans l'Hexagone (Bourdin, 2006; Lefebvre, 2006; Le Bart et Lefebvre, 2005b). Cette notion est parallèlement au cœur d'un nombre croissant de

politiques publiques en France<sup>9</sup> (Lefebvre, 2000), au centre desquelles se trouve très certainement la Loi française sur la démocratie de proximité (adoptée en 2002) dont l'un des objectifs est de favoriser la création de comités de quartier sensés favoriser la participation citoyenne.

Pour Rangeon (2005), il s'agit là d'un certain retour en force d'une notion pourtant exclue des discours politiques il n'y a pas tellement longtemps :

Au prix d'un véritable « renversement idéologique », les qualifications négatives traditionnellement attachées au local (étroit, petit, archaïque, manquant de hauteur et de recul) ont été remplacées par des valeurs positives (écoute, proximité, prise en compte des réalités du terrain...). (Rangeon, 2005 : 47)

Omniprésente, cette notion ne peut dès lors qu'attirer l'attention des chercheurs qui s'y attardent pour trouver un sens à cet enthousiasme (récemment, on pense aux ouvrages collectifs de Le Bart et Lefebvre (2005a) et de Bourdin, Germain et Lefebvre (2006)).

Il faut dire que l'utilisation du vocable de proximité n'est pas détachée de l'emploi d'un autre mot-clé omniprésent : la gouvernance. Tout ce discours sur la proximité, nous rappellent à ce titre Bacqué et Sintomer (2001) ainsi que Le Bart et Lefebvre (2005b), présente celle-ci comme un outil précieux d'une « bonne gouvernance » dans une équation qui, à défaut de convaincre nécessairement les chercheurs, révèle une formule politiquement rentable : « Brandie comme une évidence sociale, construite comme une nécessité, la proximité est fondée sur un jeu d'équivalences naturalisées dont l'effet symbolique est puissant : proximité = implication = participation = efficacité = légitimité » (Le Bart et Lefebvre, 2005b : 13). La proximité est aussi censée favoriser un meilleur contact entre les élus et les citoyens (Bacqué et Sintomer, 2001), contact perdu et qui expliquerait, selon certains

---

<sup>9</sup> Beaucoup moins au Québec où le terme « proximité » n'a semblé faire surface qu'au moment du débat sur les fusions municipales et des défusions.

analystes, médias et élus, les résultats des élections municipales françaises de 2001 (Le Digol, 2006). La proximité est ainsi devenue une valeur ajoutée (Rangeon, 2005) au pouvoir central.

Une des conséquences concrètes d'un tel engouement pour la proximité en tant que catégorie politique et facteur de légitimation est le caractère « proche » qui doit être donné à tout mécanisme de participation. La rhétorique de la proximité, nous dit Nonjon (2005 : 169), serait en effet devenue « un registre obligé du lexique participatif ». La démocratisation de la gouverne urbaine par une plus grande participation des citoyens – via une décentralisation des pouvoirs vers les quartiers notamment – est d'ailleurs l'axe de réflexion qui occupe sans aucun doute la plus grande part de la réflexion sur le rôle politique des espaces de proximité. C'est ici l'idée que la démocratie participative serait en mesure de combler les lacunes de la démocratie représentative et que les organisations se référant à de petits espaces comme les quartiers seraient les mieux placés pour amorcer une démocratisation de la gouverne municipale (Castells, 1983; Cnaan, 1991; Berry, Portney et Thomson, 1993).

La foisonnante littérature sur les rôles, le fonctionnement et le bilan à tirer des expériences de conseils de quartier et des divers processus de consultation et de concertation imaginables (jurys de citoyens, comités de citoyens, tables de concertation de quartier, conseils de quartier, etc.) en fait foi. Il serait inutile ici de faire une liste des cas recensés, mais parmi ceux faisant l'objet d'un suivi attentif par les chercheurs, mentionnons le cas célèbre du budget participatif de Porto Alegre où les mécanismes mis en place obligent en quelque sorte le quartier, en tant que regroupement d'habitants, à s'affirmer relativement aux élus et fonctionnaires municipaux dans l'élaboration des priorités du quartier en vue de l'adoption du budget municipal (Abers, 1998; Baiocchi, 2003). On note aussi les études sur les

comités de quartiers français (Blondiaux, 1999; Rangeon, 1999) et plus près de nous, celles sur les conseils de quartier de Québec (Bherer, 2002; Bherer et Breux, 2003).

Tout le discours ambiant sur les bienfaits anticipés et espérés de la démocratie dite de proximité se heurte pourtant à des interrogations quant à la réelle représentativité de ces organisations et ces mécanismes participatifs de proximité. On s'interroge particulièrement sur la place que peuvent y prendre notamment les moins nantis, les jeunes, les femmes ainsi que les personnes issues des communautés ethnoculturelles (Rangeon, 1999; Berry, Portney et Thomson, 1993; Germain et Sweeney, 2002; Patsias, 2005). De plus, les acteurs qui s'identifient à ces espaces ne jouissent pas toujours d'une légitimité politique claire pour parler au nom du quartier (Cnaan, 1991; Patsias, 2005). Ils ne sont pas, en fait, toujours élus et encore moins au suffrage universel. De même, selon Purcell (2006), il serait dangereux de conférer au « local » un préjugé favorable au plan démocratique :

[The local trap] refers to the tendency of researchers and activists to assume something inherent about the local scale. The local trap equates the local with « the good »; it is preferred presumptively over non-local scales. What is defined as good can vary widely. In the democracy literature, of course, democratization is the primary good. But locally trapped research also desires more sustainable, just or culturally diverse cities. The manifestations of the local trap vary from positive assertions that the local is preferable to passive and often unconscious assumptions. These assumptions usually conflate the local as a strategy with particular goals, such as the good outcomes just mentioned. (Purcell, 2006 : 1923-1924)

Mais au-delà de son utilité en tant qu'élément de discours démocratique, la proximité se révèle aussi, sinon davantage, comme une *stratégie*, loin d'être politiquement neutre. Bourdin (2006) nous rappelle d'ailleurs que l'utilisation de la proximité dans le discours est en fait une façon de « localiser » un enjeu politique et de l'inscrire ainsi dans un jeu d'acteur et un territoire précis facilitant l'action :

Souvent des mouvements politiques faiblement organisés, qui existent difficilement à l'échelle du jeu politique global, essaient de se fabriquer des « niches », en associant fortement leur existence et leurs revendications à un territoire qui résulte plus ou moins d'un découpage arbitraire mais qui est présenté, revendiqué, comme auto référent. L'affirmation de la proximité apparaît donc souvent comme une manière de constituer un jeu d'acteurs politiques autonome ou partiellement autonome, ce qui n'exclut pas du tout qu'il fasse pression sur le jeu global ou qu'il essaie de s'y inscrire. (Bourdin, 2006 : 14)

Une telle stratégie, toujours selon Bourdin (2006 : 15), permet donc de « mobiliser une symbolique de l'identité » censée supporter une action concertée relativement à un problème spatialement proche, donc « important ». À ce chapitre, il est intéressant de faire brièvement référence aux conclusions de Julie-Anne-Boudreau sur la récente réforme municipale à Montréal. S'attardant au discours sur l'autonomie locale tenu par certains anglophones s'opposant aux fusions municipales, Boudreau (2003c, 2003b) démontre très clairement l'utilisation d'une stratégie où différents échelons, notamment celui de la proximité, sont mis à profit :

Activists in Montreal and Toronto insisted on the importance of local territorial boundaries, while developing a number of jurisdictional strategies playing one level of government against another (particularly during the 1997 and 2000 federal elections). These strategies have multiplied the scales at which claims to autonomy are made in a country where such claims were long dominated by the provincial level. (Boudreau, 2003c : 16)

Les activistes anglophones montréalais et anti-fusions s'identifient fortement à leur municipalité, présentée comme un lieu de proximité, par rapport à l'agglomération montréalaise, alors que la question de la démocratie locale a été pour eux un élément de discours important (Boudreau, 2003b).

### 1.1.3 LE CONTEXTE MOUVANT DE L'URBAIN COMME OBJET D'ÉTUDE

Doit-on, à la lumière de ce que nous venons de voir, dire « vive la proximité » ou « tout à la métropole! »? Doit-on y voir une certaine forme de contradiction? Quelle serait la « bonne échelle »? Précisons d'abord que poser la question sous l'angle d'une opposition entre la « bonne » et la « mauvaise » échelle n'est peut-être pas la meilleure façon d'aborder les choses. En fait, la proximité telle que nous venons de la voir révèle d'abord et avant tout son caractère éminemment relatif (Lefebvre, 2006; Le Bart et Lefebvre, 2005b) par rapport aux autres échelles et son caractère construit (Le Bart et Lefebvre, 2005b). Il faut en conséquence concevoir que la proximité n'existe que par rapport à un territoire plus vaste, une échelle plus « petite », pas toujours clairement identifiée, mais toujours présente en filigrane dans l'argumentaire pour la proximité. Et cette façon de voir les choses s'applique tout aussi bien au discours du « tout à la métropole » qui implique une référence implicite – quand elle n'est pas des plus explicite – aux problèmes de la fragmentation politique urbaine à la fois horizontale et verticale :

L'opposition « proximité / distance » est sans doute un de ces couples conceptuels qui ne fonctionnent bien que parce que les deux termes s'alimentent réciproquement, n'existent et ne prennent sens et valeur que l'un par rapport à l'autre dans une perspective relationnelle et dans une tension qui leur donnent réciproquement sens. (Leroux, 2005 : 93)

En ce sens, les représentations spatiales de la politique ont tendance à se *verticaliser* (Lefebvre, 2006). Il n'y a pourtant rien là de bien révolutionnaire; le politique, nous rappelle Bourdin (2006), a toujours fonctionné dans une telle dynamique d'exigence de proximité et de logique d'agglomération. *Mais, pourrions-nous ajouter, cette perspective n'est pas toujours mise en évidence, étudiée et encore moins remise en question.*

C'est en quelque sorte de ce point de vue *vertical* qu'il nous faut aborder et comprendre le défi des agglomérations urbaines de notre siècle : « le problème qui se

pose est celui de l'agrégation des acteurs et de leurs stratégies dans un contexte métropolitain de plus en plus fragmenté » (Jouve et Lefèvre (2002b : 17). Le « *local* » apparaît donc résolument se décliner en plusieurs échelles. Comment dès lors rendre compte de cette fragmentation politique et de cette verticalité des métropoles modernes? Mais surtout, dans l'optique qui est la nôtre ici, comment y étudier, d'un point de vue politique, la place des échelons de proximité et des acteurs qui s'y réfèrent?

À l'intérieur de cette conception du « local » se détache en effet une réflexion, encore bien timide, qui s'intéresse davantage à l'importance (accrue) de l'échelle infra-municipale – principalement le quartier<sup>10</sup> – comme espace pouvant faire contrepoids à une métropolisation omniprésente de la politique urbaine :

Deux conditions internes principales apparaissent comme déterminantes. D'une part, que la métropole devienne le territoire de référence des acteurs et d'autre part, que ce changement d'échelle, de la ville à la métropole puisse dans le même temps bien s'articuler avec d'autres espaces de citoyenneté et d'action collective comme les quartiers ou les autres municipalités composant l'aire urbaine. (Jouve et Lefèvre, 2002b : 18)

D'ailleurs, les exemples de ce contrepoids politique du quartier par rapport à la métropole sont nombreux, marquant ainsi un certain retour du quartier, ou de l'espace infra-municipal de manière plus générale, à « l'agenda » politique (Whitehead, 2003). McCann (2003) note par exemple un changement d'échelle en matière de planification et d'aménagement de la ville vers celle du quartier dans la mouvance du « *participatory planning* ». Pour leur part, Elwood et Leitner (2003) relèvent l'importance accrue des organismes communautaires, souvent rattachés à l'espace de proximité, dans un contexte de décentralisation et de gouvernance.

---

<sup>10</sup> Nous aurons l'occasion, au chapitre IV, de revenir sur les dimensions du quartier et plus généralement, de l'échelon de proximité.

Toutefois, comme l'ont noté Boudreau et Keil (2001), mais aussi Fourny (2003), malgré ces nombreux exemples, peu d'études ont porté sur les espaces infra-municipaux dans cette perspective de multi-scalarité du local. On retrace toutefois, dans une littérature plus ancienne sur la notion de quartier, certains éléments d'intérêt. Quelques auteurs se sont ainsi attardés sur l'idée que les acteurs s'identifiant au quartier et œuvrant à cette échelle possèdent une certaine capacité d'agir sur la scène politique municipale, régionale, voire même nationale.

En fait, dans le contexte états-unien subsiste un fort courant qu'avait très bien identifié Tocqueville (1986 [1835-1840]) dans son célèbre ouvrage *De la démocratie en Amérique*, où il soutenait, comme d'autres plus tard, que les quartiers doivent être considérés comme la base locale spontanée du contrôle politique (Park, 1990 [1925]), et qu'ils furent à l'origine, avant d'être incorporés au sein d'agglomérations plus puissantes, des villages à la destinée politique autonome (Kotler, 1969; Crenson, 1983). Par conséquent, l'idée que les quartiers demeurent un élément majeur des villes actuelles (Poindexter, 1996) et qu'ils doivent être en mesure de se positionner face aux « autres gouvernements » demeure très présente, surtout dans la littérature états-unienne.

Pour Howard Hallman (1984) par exemple, à travers une dynamique parfois plus défensive des valeurs des résidants et une autre plus proactive, les acteurs du quartier apparaissent capables d'actions politiques non seulement sur une base *ad hoc*, mais aussi à long terme, appuyés sur des organismes au caractère plus permanent. Les quartiers servent ainsi de base pour l'interaction avec les autres paliers de gouverne, comme la ville ou le *county* états-unien ou encore les différents intérêts privés qui pourraient se manifester. Avec le processus de gouverne interne, représenté par l'existence de conseils de quartier régissant les affaires courantes du territoire, le processus de gouverne externe représente l'un des deux facteurs qui révèlent pour Hallman (1984) le caractère politique du quartier.

Toutefois, au-delà d'un certain optimisme lié à l'idée que les espaces de proximité sont plus démocratiques, les mécanismes par lesquels les acteurs s'identifiant et œuvrant au niveau infra-municipal s'insèrent dans la gouverne urbaine restent flous. Le quartier ou les espaces de proximité en général ne sont pas toujours dotés d'une structure politique stable, officiellement reconnue, capable de canaliser les forces du milieu face aux autres échelons. De même, la présence de structures, qui n'ont parfois qu'un pouvoir de recommandation ou qui ne s'occupent que de dossiers ne dépassant pas l'échelle du quartier, n'est en rien garant d'une capacité de faire remonter les dossiers et d'ouverture du quartier à l'extérieur. Tout de même, selon Berry, Portney et Thomson (1993), Fillion (1992) et d'autres, les acteurs de quartier sont en mesure d'avoir une certaine influence sur les décisions qui les concernent, prises par les élus de la municipalité ou à un échelon métropolitain. Mais par quel(s) principe(s) ces acteurs de proximité réussissent-ils justement à influencer ainsi les décisions prises « plus haut »? Répondre à cette question n'est pas chose simple. Il semble néanmoins établi ici, au regard de ce que nous venons de voir, que la compréhension du contexte mouvant de l'urbain comme objet d'étude passe par une prise en compte des forces centrifuges vers une métropolisation des enjeux et des forces centripètes vers une valorisation des espaces de proximité, forces qui caractérisent les grandes villes actuelles (Bäck *et al.*, 2005).

Notons à la suite de cette réflexion sur le « local » et sur ses implications sur la manière dont nous aborderons ici Montréal et ses arrondissements que dans cette recherche Le terme « local », trop flou, sera utilisé avec parcimonie et nous lui préférons *municipal* et *infra-municipal*. La notion d'infra-municipal fera référence à un territoire plus petit que la municipalité dont il fait partie, même si ces territoires infra-municipaux, comme c'est le cas à Montréal, sont parfois plus vastes et plus peuplés que bon nombre de municipalités. Si les termes de *ville* et *municipalité* ne pas toujours synonymes, ils seront ici utilisés indistinctement au sens du second, à

savoir une entité juridique et son territoire. Nous adoptons donc une définition de la ville qui se veut résolument politico-administrative.

\*\*

Quels concepts et théories seraient susceptibles de mieux nous aider à comprendre les différentes stratégies des acteurs qui s'insèrent dans ce *tiraillement scalaire* entre logique d'agglomération et exigence de proximité, entre montée en généralité et montée en singularité pour reprendre l'expression de Le Bart et Lefebvre (2005b)? Quelle approche nous permettrait ainsi d'apporter un éclairage sur les transformations en cours dans les municipalités québécoises et le jeu des acteurs au sein des arrondissements depuis les fusions municipales de 2002? Avant de répondre précisément à ces questions, une nécessaire présentation des principales étapes qui ont mené à l'instauration d'arrondissements et une mise en perspective de l'étude politique de Montréal est nécessaire et ce, autant avant la réforme que par la suite.

## **1.2 LA DÉCENTRALISATION MONTRÉALAISE COMME LABORATOIRE**

Si plusieurs réflexions menées à la toute fin des années 1990 laissaient présager que certains changements au plan de la gouverne de Montréal allaient survenir, il était encore difficile d'imaginer l'ampleur ou même les contours de la réforme à venir et encore moins qu'une instance telle que l'arrondissement serait mis en place, cette dernière innovation institutionnelle ayant été davantage improvisée que planifiée (Collin et Robertson, 2003). Avant de s'attarder aux premières analyses de cette réforme, il convient tout d'abord de faire le bilan d'un processus politique complexe qui révèle l'importance centrale, mais tardive, des espaces infra-municipaux au cours des discussions sur une réforme, au demeurant, rapidement menée. L'importance des arrondissements montréalais sera, à la toute fin, rapidement mise en perspective face à quelques expériences étrangères.

### 1.2.1 UNE PROPOSITION POUR UN MONTRÉAL UNIFIÉ : « UNE ÎLE, UNE VILLE »

Dans les faits, on peut accorder à Pierre Bourque l'idée d'avoir remis à l'ordre du jour l'idée de fusionner l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal. Ce dernier propose, dès mai 1999, son projet « Une île, une ville », expression qu'il reprend de Jean Drapeau. Dans la première des deux versions de son projet « Une île, une ville » Pierre Bourque prévoit, en plus de la fusion de l'ensemble des municipalités de l'île, la création de 60 districts électoraux regroupant en moyenne 30 000 habitants et 30 « quartiers administratifs » comptant environ 60 000 habitants (Ville de Montréal, 1999a). Ces quartiers administratifs auraient eu pour fonction de gérer les services municipaux de première ligne (enlèvement des ordures, entretien des rues et des parcs, organisation des activités de loisirs et de sports, bibliothèques et maisons de la culture, etc.).

La participation des citoyens se ferait à travers des conseils de quartier inspirés sur les *community councils* torontois<sup>11</sup>, visant à maintenir le caractère distinctif des quartiers et adapter les services aux particularités locales tout en gardant un certain contrôle central. En fait, la décentralisation aurait été freinée par une supervision administrative que l'on aurait voulue tout de même assez forte : un coordonnateur disposant de pouvoirs étendus devait éventuellement voir au bon fonctionnement de l'ensemble (Ville de Montréal : 1999a).

---

<sup>11</sup> Le gouvernement ontarien a exigé que la nouvelle structure comprenne des structures infra-municipales. Ces *community councils*, instaurés en 1997 par le City of Toronto Act, ont d'abord épousé les frontières des six municipalités fusionnées et sont formés des conseillers municipaux du secteur. L'objectif était alors de répondre aux opposants des fusions municipales (Stevenson et Gilbert, 1999). Ces six *community councils*, contrairement aux arrondissements montréalais, n'ont qu'un rôle d'information et de consultation. Ils couvraient un territoire assez vaste habité par une population entre 300 000 et 600 000 personnes. Ils ont toutefois vu leurs frontières modifiées quelque peu en 2000 suite à l'adoption par la législature provinciale d'une loi prévoyant la diminution du nombre d'élus. En 2003, nouvelle vague de changement des *community councils*, qui sont réduits à quatre. Ces *community councils* possèdent un pouvoir essentiellement consultatif. Ils sont ainsi responsables notamment des consultations publiques sur les questions touchant l'urbanisme, l'identification des besoins en loisirs et l'évaluation des programmes en place.

En juin 1999, la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, et le premier ministre du Québec, Lucien Bouchard, ont toutefois rejeté le projet « Une île, une ville » tel que présenté par Pierre Bourque. Pourtant, quelques semaines plus tard, la ministre allait démontrer une certaine ouverture : le projet de fusion de l'île pourrait faire partie d'un projet plus vaste de consolidation de la région métropolitaine.

### **1.2.2 LE RAPPORT BERNARD : UNE PREMIÈRE IDÉE DES NOUVEAUX ARRONDISSEMENTS**

C'est dans cette optique qu'en mars 2000 Louise Harel mandate Louis Bernard, un ancien haut fonctionnaire de l'État québécois, de créer un comité « aviseur » formé des principaux maires de la région de Montréal. Ce comité est alors chargé de deux mandats. Dans un premier temps, il doit proposer une liste de responsabilités pour l'instance régionale – la future CMM – et, dans un second temps, étudier divers scénarios de regroupements sur l'île de Montréal et la Rive-Sud. Le comité ne s'occupera que du premier mandat, laissant le deuxième au mandataire Louis Bernard. À partir de ce moment, les événements se bousculent. En avril, le Gouvernement dépose son Livre blanc sur la réforme municipale. En juin est adopté le projet de loi créant la CMM.

C'est dans le rapport du mandataire Louis Bernard (Bernard, 2000) qu'apparaît officiellement pour la première fois l'idée d'arrondissement telle que nous la connaissons actuellement. On y évoque alors l'importance de préserver le lien entre les citoyens et leur environnement politique immédiat, de renforcer le sentiment d'appartenance à un milieu de vie et de favoriser le développement des diversités sociales et culturelles. On fait aussi miroiter l'avantage de la proximité des citoyens permettant de maintenir une certaine diversité dans la fourniture de certains services. Louis Bernard estime que chaque arrondissement pourra se prendre en main, affirmer

sa personnalité, mettre en valeur ses caractéristiques propres, contribuant ainsi au dynamisme de l'ensemble (Bernard, 2000). L'arrondissement, pense-t-il, est une solution de *compromis* dans le contexte montréalais où les municipalités de banlieue désirent conserver une pleine autonomie et que la Ville de Montréal cherche à partager le fardeau fiscal et économique lié à son statut de ville centrale :

Différentes avenues ont été proposées pour atteindre le résultat souhaité. D'une part, la Ville de Montréal, dans son projet « Une île, une ville », a proposé la création d'une ville unique qui remplacerait à la fois la CUM et les 27 municipalités existantes. D'autre part, l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM) a proposé de conserver les structures actuelles, tout en améliorant le fonctionnement de la CUM. Après avoir approfondi ces deux avenues, notamment au sein d'un sous-comité formé à cet effet, j'ai moi-même proposé, à titre de mandataire, une piste de solution prévoyant la création d'une nouvelle ville à l'échelle de l'île et de 27 arrondissements formés à partir des villes de banlieue actuelles et des divisions administratives de la ville de Montréal. Cette proposition visait à réconcilier les deux approches. D'une part, elle poursuivait les objectifs qui font la valeur d'une ville unifiée : imputabilité démocratique directe, partage plus équitable du fardeau fiscal, unité d'action pour le développement économique et ressources accrues pour le développement social. D'autre part, elle cherchait à préserver les avantages liés à la présence d'instances politiques plus petites et plus proches des citoyens, permettant de maintenir une certaine diversité dans la fourniture des services de proximité et contribuant à préserver les racines culturelles et historiques des diverses communautés. (Bernard, 2000 : 7)

Pour l'ancienne Ville de Montréal, les arrondissements prévus dans le Rapport Bernard seraient assujettis, dans certains cas, à des règles différentes des arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue. Ces dernières verraient la création de conseillers d'arrondissement qui ne siègeraient pas au conseil municipal, alors que dans le cas des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, l'ensemble des élus siègerait au conseil municipal. En outre, l'arrondissement Centre – qui couvre en partie l'actuel arrondissement Ville-Marie – aurait dû être sous la

juridiction directe des instances centrales. Les pouvoirs de ces nouveaux arrondissements auraient été les suivants :

**TABLEAU 1.1 POUVOIRS DES ARRONDISSEMENTS, RAPPORT BERNARD (2000)**

- 
- Révision du plan d'urbanisme et zonage local
  - Octroi des dérogations à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divisée
  - Cueillette des déchets domestiques et des matières résiduelles
  - Déneigement
  - Entretien, réfection, nettoyage et éclairage du réseau routier local
  - Émission des permis
  - Service d'incendies
  - Participation aux organismes de développement économique
  - Parcs et équipements locaux de sport, de loisirs ou de culture
  - Stationnement et plan de circulation dans le réseau routier local
- 

Source : Bernard (2000)

S'il adopte une formule de dotation par les instances centrales comme principale source de revenus pour ces éventuels arrondissements, Louis Bernard entrevoit tout de même laisser une bonne marge de manœuvre à ceux-ci :

Les arrondissements pourraient évidemment imposer des tarifs pour les services rendus, comme la collecte des matières résiduelles, le déneigement, les loisirs, etc. Et, enfin, chaque arrondissement aurait le pouvoir d'imposer une taxe foncière à taux uniforme sur l'ensemble des immeubles de son territoire afin de boucler son budget. Cette marge de manœuvre fiscale est le corollaire nécessaire de l'autonomie dont doivent jouir les arrondissements. Elle permettrait aux arrondissements de fixer eux-mêmes le niveau de services qu'ils décident d'offrir à leurs citoyens et d'en assumer directement le coût, ce qui encouragerait la bonne gestion des fonds publics. Au niveau des pouvoirs financiers, les arrondissements auraient, il va sans dire, un pouvoir d'emprunt pour financer les immobilisations requises par leurs responsabilités. L'exercice de ce pouvoir pourrait, pour les emprunts importants, faire l'objet d'une entente de service avec la nouvelle ville. (Bernard, 2000 : 16)

L'autonomie des arrondissements tels qu'imaginée par Louis Bernard est grande, mais le mandataire prévoit certains freins à la décentralisation. La question délicate

de « l'intérêt général » et de sa protection par les instances centrales est évoquée. On parle aussi de la nécessité de redistribuer les richesses en laissant aux instances centrales le soin de doter les arrondissements de l'essentiel de leur budget via un système de péréquation. En d'autres mots, on voit bien à travers le rapport Bernard que l'équilibre entre la centralisation et la décentralisation est encore fragile et incertain. Le propos est pourtant tout ce qu'il y a d'optimiste :

Les citoyens non seulement resteront maîtres de leur environnement immédiat mais, dans certains cas, pourront jouir d'une maîtrise qu'ils ne connaissaient pas. C'est ainsi que, dans les arrondissements issus de l'actuelle ville de Montréal, les citoyens pourront exercer des pouvoirs dont ils sont présentement privés. Chaque arrondissement pourra se prendre en main, affirmer sa personnalité, mettre en valeur ses caractéristiques propres, contribuant ainsi au dynamisme de l'ensemble. Enfin, l'interface qui est proposée entre les deux niveaux, par le jeu des dirigeants politiques communs, devrait favoriser l'harmonie entre les deux paliers de décision et minimiser les occasions de conflits. (Bernard, 2000 : 22)

### **1.2.3 « UNE ÎLE, UNE VILLE » PRISE II**

Face à cette idée d'arrondissement mise de l'avant par Louis Bernard, la réplique du maire de Montréal ne se fit pas attendre. On note que les critiques du maire de Montréal d'alors, Pierre Bourque, à l'égard du rapport Bernard sont d'ailleurs très liées à une gouvernance à plusieurs échelles, mais surtout à l'affaiblissement du pouvoir central de la Ville de Montréal relativement aux différentes constituantes de la nouvelle ville proposée (Ville de Montréal, 2000) :

- Les poids des arrondissements seraient inégaux;
- Leur statut de « quasi-municipalités » ferait naître un climat de compétition et de rivalités avec l'administration centrale;

- La proposition impliquerait le démantèlement pur et simple de l'actuelle ville de Montréal;
- Le leadership de la métropole serait menacé par le maintien des 29 entités municipales;
- Au sein de la CMM, la nouvelle ville serait affaiblie par rapport à des centres urbains tels que Laval;
- À l'échelle nationale, la ville serait désavantagée face à des villes unifiées comme Toronto, Halifax et Ottawa;
- Le dédoublement des centres de décision provoquerait des conflits puisque les arrondissements auraient un droit de regard sur toutes les affaires de la métropole alors qu'inversement, le conseil n'aurait aucun pouvoir sur les décisions d'un arrondissement;
- Le double pouvoir de taxation augmenterait le fardeau fiscal des contribuables et maintiendrait l'iniquité fiscale;
- Les conventions collectives se multiplieraient.

Malgré son opposition au rapport Bernard, le maire fut en quelque sorte « forcé » de reprendre le vocable d'arrondissement. Pierre Bourque proposa donc, en 2000, une version remaniée de son projet « Une île, une ville » (Ville de Montréal, 2000). Cette deuxième mouture comprend maintenant la mise sur pied de neuf arrondissements pour l'ensemble de l'île comptant environ 200 000 habitants chacun<sup>12</sup>. Aux quartiers administratifs du premier projet, on oppose maintenant des entités politiques et administratives. Bourque reprend alors les arguments du rapport Bernard, dont notamment la proximité des citoyens, la possibilité ainsi créée d'offrir des services de

---

<sup>12</sup> « Centre-ville » (Outremont, Plateau-Mont-Royal, Ville-Marie, Westmount), « Centre-Nord » (Parc-Extension, Petite-Patrie, Saint-Michel, Villieray), « Nord » (Ahuntsic, Anjou (ouest), Montréal-Nord, Saint-Léonard (nord)), « Centre-Est » (Hochelaga-Maisonneuve, Mercier (ouest), Nouveau-Rosemont, Rosemont, Saint-Léonard (sud)), « Est » (Anjou (est), Mercier (est), Montréal-Est, Pointe-aux-Trembles, Rivière-des-Prairies), « Centre-Ouest » (Côte-des-Neiges, Côte-Saint-Luc, Hampstead, Montréal-Ouest, Notre-Dame-de-Grâce), « Nord-Ouest » (Cartierville, Dorval, Lachine (Saint-Pierre), L'Île Dorval, Saint-Laurent, Mont-Royal), « Sud-Ouest » (LaSalle, Sud-Ouest, Verdun) et « Ouest » (Baie-d'Urfé, Beaconsfield, Dollard-des-Ormeaux, Kirkland, Île-Bizard, Pierrefonds, Pointe-Claire, Roxboro, Sainte-Anne-de-Bellevue, Sainte-Geneviève, Senneville).

proximité plus variés ainsi que la préservation de l'héritage culturel et historique des communautés montréalaises, etc. (Ville de Montréal, 2000).

On se souviendra que dans la première version du projet le frein à la décentralisation était essentiellement administratif. Cette fois, le frein à la décentralisation est davantage d'ordre politique, mais aussi moins subtil. Il est prévu dans le projet que le maire de Montréal soit membre d'office de chacun des conseils d'arrondissement, contribuant ainsi à ce que les instances centrales, par le maire, aient leur mot à dire dans les affaires dites décentralisées. Il était également prévu que le maire soit engagé dans le processus de nomination du président d'arrondissement.

**TABLEAU 1.2 PARTAGE DES POUVOIRS, « UNE ÎLE, UNE VILLE » PRISE II**

<b>Instances centrales</b>	<b>Arrondissements</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction générale</li> <li>• Prévention des incendies et la police</li> <li>• Plan directeur et grands projets de développement</li> <li>• Infrastructures de base (réseau d'aqueduc, usines d'épuration et de filtration, rues, égouts, réseau électrique souterrain)</li> <li>• Gestion des grands équipements et des grands parcs</li> <li>• Programmes d'aide aux entreprises</li> <li>• Soutien aux grands événements culturels</li> <li>• Finances et évaluation foncière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administration des conseils d'arrondissement</li> <li>• Horaires des collectes de déchets et des collectes sélectives</li> <li>• Zonage et permis</li> <li>• Entretien, nettoyage et signalisation de la voirie</li> <li>• Entretien des parcs</li> <li>• Sports, les loisirs et développement social</li> <li>• Bibliothèques et les maisons de la culture</li> </ul>

Source : Ville de Montréal (2000)

#### 1.2.4 LES ARRONDISSEMENTS DU PROJET DE LOI 170

C'est à travers le projet de loi 170, sanctionné en décembre 2000, que le gouvernement a donné forme aux nouvelles villes<sup>13</sup>. Ce projet de loi établit en fait le premier partage des pouvoirs entre les instances centrales de la Ville de Montréal et les arrondissements, se basant essentiellement sur certaines recommandations du Rapport Bernard.

En matière de décentralisation, retenons d'abord que l'idée d'arrondissement est finalement adoptée<sup>14</sup> et qu'à Montréal, beaucoup plus ailleurs au Québec où des arrondissements ont aussi été instaurés, le comité de transition a fait de cet arrondissement l'élément central de la réforme :

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. (Collin et Léveillé, 2002 : 65-66)

Insistons aussi sur le fait que c'est les conseillers d'arrondissements qui sont responsables de la gestion des compétences de l'arrondissement, et ce, sans la présence du maire comme souhaité par Pierre Bourque. Cette « décentralisation » est freinée d'une part par le fait que le pouvoir de taxation reste aux instances centrales et par le fait que ces dernières restent, pour l'instant du moins, l'employeur de toutes les personnes travaillant pour la Ville, incluant les arrondissements. Le partage des pouvoirs issu du projet de loi 170 ne reflète toutefois pas la réalité actuelle du partage des pouvoirs.

---

<sup>13</sup> Ce projet de loi concernait les villes de Montréal, de Québec, de Hull-Gatineau, de Longueuil et de Lévis ainsi que la Communauté métropolitaine de Québec.

<sup>14</sup> Il n'y a pas que la Ville de Montréal qui est visée par la création d'arrondissements. Les villes de Québec, Lévis, Saguenay et Sherbrooke sont aussi divisées en arrondissement. Comme nous le verrons, toutes n'ont pourtant pas pris la même direction de Montréal en matière de décentralisation.

### 1.2.5 DÉCENTRALISER POUR CONTRER LES DÉFUSIONS

On note d'abord le projet de loi 29 (juin 2001) qui vient compléter le projet de loi 170 en ce sens qu'il vient donner des pouvoirs étendus aux arrondissements en matière d'urbanisme. Inversement, il autorise les instances centrales à imposer aux arrondissements certains projets de grande importance. Ces projets de loi, en fait surtout le projet de loi 170, n'ont pas manqué de faire des mécontents. Si Pierre Bourque trouvait la proposition certainement trop décentralisatrice, les maires des municipalités de banlieue la trouvaient trop... centralisatrice. La grogne chez certains citoyens des banlieues s'est amplifiée et certaines municipalités ont investi, sans succès, les cours de justice pour que ces dernières déclarent les fusions inconstitutionnelles en vertu de la Charte des droits et libertés. L'élection du Parti Libéral du Québec en avril 2003 allait considérablement changer la donne et donner espoir aux « anti-fusions »<sup>15</sup>.

Pour contrer cette éventualité, le nouveau maire Tremblay a alors demandé que l'on revoie la structure politique et administrative de Montréal. Ce qu'on a appelé le « Plan Tremblay » (Ville de Montréal, 2003b) a été rendu public et adopté par le Conseil municipal à la fin de l'été 2003. Il s'agissait alors d'accorder davantage de pouvoirs, mais également de souplesse aux arrondissements dans leur gestion locale avec l'objectif de renforcer l'adhésion à la nouvelle Ville de Montréal :

[...] ce parti pris pour la décentralisation repose sur la croyance que gestion efficace, proximité et démocratie locale vont de pair et se renforcent mutuellement. Solution de rechange à la défusion, la décentralisation fait entrevoir l'émergence d'une culture organisationnelle capable de renforcer le sentiment d'appartenance à la

---

<sup>15</sup> Ce mouvement issu des anciennes municipalités de banlieue, francophones et anglophones, s'est attardé à démonter les arguments économiques, d'équité et démocratiques avancés par les tenants des fusions (Pierrevelcin, 2005), tablant particulièrement sur le caractère forcé des fusions, taxées d'être antidémocratiques. Quelques municipalités de banlieue ont même entamé un recours judiciaire pour faire invalider les fusions, sans succès.

nouvelle ville tout en consolidant son statut de métropole du Québec.  
(Collin et Robertson, 2003 : 820)

Le projet de loi 33, adopté en décembre 2003, est la réponse du gouvernement au Plan Tremblay. Ce projet de loi apporte d'importants changements à la Charte de la Ville de Montréal – et uniquement à la Ville de Montréal – décentralisant de nombreux pouvoirs vers les arrondissements, allant ainsi beaucoup plus loin que le projet de loi 170. C'est à la suite du projet de loi 33 que nous avons le partage des pouvoirs actuel<sup>16</sup>.

Dans les municipalités de banlieue, la colère persiste. Après des élections provinciales axées notamment sur la question des fusions, le gouvernement de Jean Charest proposa, une fois élu, un projet de loi allant en ce sens. C'est ce qu'il fit en décembre 2003 avec le projet de loi 9. Ce projet de loi allait permettre aux citoyens de « retrouver »<sup>17</sup> leurs anciennes municipalités à condition de remplir certaines conditions liées à la signature d'un registre et de la tenue d'un référendum gagnant. Dans un référendum tenu le 20 juin 2004, les citoyens de 15 municipalités ont choisi de retrouver leur statut de municipalité autonome, donnant à l'île de Montréal un découpage politique, qui, au premier coup d'œil, oppose l'Ouest de l'île à l'Est.

La situation actuelle laisse donc apparaître une structure décentralisée – du moins beaucoup plus qu'imaginée au départ – entre trois grandes instances : la CMM, les instances centrales et les arrondissements. Bien qu'il soit inutile de détailler l'ensemble du partage des pouvoirs entre ces trois niveaux<sup>18</sup>, il importe toutefois de signaler ici quelques pouvoirs importants donnés à ces échelons. Au final, les principaux pouvoirs dévolus aux arrondissements sont nombreux. En matière

---

<sup>16</sup> On retrouvera à l'annexe A un tableau des étapes récentes ayant mené à la situation actuelle du partage des pouvoirs.

<sup>17</sup> Si en effet, les villes défusionnées ont pu retrouver en janvier 2006 leur statut de ville autonome, nous avons vu que la création du Conseil d'agglomération regroupant les villes de l'île et le contrôle de cette institution par le maire de Montréal venait rendre toute relative cette victoire.

<sup>18</sup> Le lecteur pourra se référer à l'annexe C pour un tableau regroupant l'ensemble des pouvoirs de la Ville et des arrondissements et au tableau 1.3 pour les faits saillants.

d'aménagement, c'est à l'échelon de l'arrondissement que sont délivrés les permis et que sont analysées les demandes de dérogations mineures au zonage. Chaque arrondissement a d'ailleurs dû mettre sur pied un CCU pour débattre de ces questions. En matière de développement économique, les élus d'arrondissement jouent un rôle général de soutien et de promotion, mais la mise en application de ces pouvoirs reste floue, du moins au cours des premières années. Sur la question du développement communautaire et social, c'est à l'échelon de l'arrondissement que la responsabilité de la gestion et des négociations de programmes avec les partenaires locaux ainsi que du soutien financier est donnée. Les élus d'arrondissement doivent également voir à l'offre de loisirs et établir des partenariats en ce domaine avec des organismes à but non lucratif. Sur le plan des finances, les élus gèrent leur propre budget local (sur dotation des instances centrales, nous y reviendrons) et possèdent un certain pouvoir de tarification.

Il est important de noter ici quelques changements apportés suite à l'adoption du projet de loi 33<sup>19</sup>. Il y a d'abord le remplacement du « président » d'arrondissement par un « maire » d'arrondissement, un changement qui n'est pas que cosmétique. L'appellation « maire » tend très certainement à « déhiérarchiser », dans une certaine mesure, les relations entre le maire de Montréal et les maires d'arrondissement. Notons également que ce nouveau maire d'arrondissement est élu par l'ensemble des électeurs de l'arrondissement à l'instar du maire de Montréal par l'ensemble de la Ville. Le conseil d'arrondissement dispose aussi de nouveaux pouvoirs en matière de gestion du personnel. Il peut désormais engager et congédier les fonctionnaires et employés affectés à l'arrondissement. Il a aussi le pouvoir de créer les différents services de l'arrondissement et d'en nommer les directeurs. De plus, il négocie les conventions collectives des fonctionnaires et employés affectés à l'arrondissement. Auparavant, en vertu des dispositions contenues dans le projet de loi 170, ces derniers

---

<sup>19</sup> Le projet de loi 33 donne suite à une demande du maire de Montréal pour une plus grande décentralisation vers les arrondissements en vue de contrer les intentions défusionnistes de plusieurs citoyens d'anciennes municipalités de banlieue.

pouvoirs relevaient des services centraux et du conseil municipal. L'arrondissement obtient également le pouvoir d'ester en justice, de tenir un référendum consultatif et d'entreprendre le processus de certaines modifications au plan d'urbanisme. Il a désormais le pouvoir de dresser un budget d'arrondissement, un Plan triennal d'immobilisation (PTI), de constituer un fonds de roulement, d'emprunter et d'imposer certaines taxes.

Quant à eux, les pouvoirs du conseil municipal touchent, pour l'essentiel, les domaines à portée « ville » comme le réseau routier artériel, le plan d'urbanisme, les grandes activités culturelles, etc. Au-delà de ces pouvoirs généraux, il convient de mettre l'accent sur certains pouvoirs qui viennent potentiellement freiner la décentralisation vers les arrondissements. À ce titre, le principal pouvoir du conseil municipal et des services centraux est très certainement celui de percevoir les taxes foncières et d'établir la dotation pour chaque arrondissement. Ce pouvoir, en lui permettant d'encadrer a priori la capacité de dépenser des arrondissements (tous n'ont pas la même dotation), est un frein important à l'autonomie des arrondissements qui n'ont pas plein contrôle sur les entrées fiscales. Le deuxième frein à l'autonomie institutionnelle des arrondissements repose dans l'application de l'article 89.4 de la Charte de la Ville de Montréal. Cet article permet au conseil municipal de faire contrepois à une opposition en provenance des citoyens ou d'un arrondissement relativement à un projet<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Extrait de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal : « Le conseil de la ville peut, par règlement, permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement, la réalisation d'un projet relatif : 1° à un équipement collectif ou institutionnel, tel un équipement culturel, un hôpital, une université, un collège, un centre des congrès, un établissement de détention, un cimetière, un parc régional ou un jardin botanique; 2° à de grandes infrastructures, tel un aéroport, un port, une gare, une cour ou une gare de triage ou un établissement d'assainissement, de filtration ou d'épuration des eaux; 3° à un établissement résidentiel, commercial ou industriel situé dans le centre des affaires ou, s'il est situé hors du centre des affaires, dont la superficie de plancher est supérieure à 25 000 m<sup>2</sup>; 4° à de l'habitation destinée à des personnes ayant besoin d'aide, de protection, de soins ou d'hébergement, notamment dans le cadre d'un programme de logement social mis en œuvre en vertu de la Loi sur la Société d'habitation du Québec (chapitre S-8); 5° à un bien culturel reconnu ou classé ou à un monument historique cité conformément à la Loi sur les biens culturels (chapitre B-4) ou dont le site

**TABLEAU 1.3 LES PRINCIPAUX POUVOIRS DÉVOLUS AUX ARRONDISSEMENTS  
MONTREALAIS**

<i>Services</i>	<i>Arrondissement</i>	<i>Instances centrales</i>
	<i>Finances</i>	
<i>Budget</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Établit son budget, reçoit une dotation, tarifie et peut taxer pour financer des services supplémentaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Émet et perçoit le compte de taxes;</li> </ul>
	<i>Transport, voirie et circulation</i>	
<i>Déneigement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collecte, transporte et dispose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Encadre les sites de disposition.</li> </ul>
<i>Travaux majeurs Travaux d'entretien Ponts et tunnels</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définit les normes et planifie le réseau local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Définit les normes et planifie le réseau artériel, incluant les ponts et tunnels;</li> </ul>
	<i>Culture</i>	
<i>Bibliothèques</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable de la gestion des bibliothèques d'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gère la grande bibliothèque</li> </ul>
<i>Mécénat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assure le soutien aux activités et organismes locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supporte les organismes de portée ville</li> </ul>
<i>Activités culturelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable des activités culturelles de niveau local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable des activités culturelles de niveau ville</li> </ul>
	<i>Environnement et développement durable</i>	
<i>Gestion des matières résiduelles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collecte, transporte et dispose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planifie et gère les grandes infrastructures (sites de transbordements)</li> </ul>
<i>Nuisances</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable</li> </ul>	
<i>Qualité de l'air et de l'eau</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable</li> </ul>
<i>Sols contaminés</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Représente la ville auprès des gouvernements</li> <li>Définit certaines normes et politiques</li> <li>Assure le financement</li> </ul>
	<i>Aménagement, urbanisme et habitation</i>	
<i>Programme d'habitation</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effectue la mise en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conçoit les programmes</li> </ul>
<i>Logements sociaux</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gère les programmes (par délégation ville)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identifie les programmes</li> </ul>
<i>Zonage, lotissement, dérogations mineures Réglementation en matière d'urbanisme Plan d'arrondissement</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Est responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effectue l'encadrement général</li> <li>A un pouvoir de dérogation (art. 89)</li> </ul>

envisagé est situé dans un arrondissement historique ou naturel ou dans un site du patrimoine au sens de cette loi. » (Gouvernement du Québec, 2005 : 35)

---

**Permis et inspection**
**Plan d'urbanisme  
Code du bâtiment**

- Effectue les modifications au plan d'urbanisme pour les chapitres locaux
- Applique le code du bâtiment
- Conçoit le plan d'urbanisme
- Participe à la conception du code du bâtiment

**Développement social**
**Intervention auprès des  
organismes locaux**

- Est responsable (en s'appuyant sur les OSBL et le bénévolat)

**Intervention auprès des  
organismes ville**

- Est responsable (en s'appuyant sur les OSBL et le bénévolat)
- 

Source : sources diverses

La CMM est, pour l'essentiel, un organisme de planification, de coordination, mais aussi de financement. Cet organisme regroupe 82 municipalités de la grande région métropolitaine. Elle joue d'abord un rôle sur les questions environnementales en planifiant les actions en matière d'assainissement des eaux et de l'air. Elle voit également à la planification de la gestion des matières résiduelles et s'occupe de mettre en valeur les différents espaces bleus et verts de son territoire. La CMM joue également un rôle important en matière de transport en planifiant le transport collectif à l'échelle métropolitaine et en participant à son financement. La CMM s'intéresse également aux grands enjeux économiques métropolitains, au logement social et de manière plus générale, aux équipements et infrastructures à caractère métropolitain.

### **1.2.6 SE DÉMARQUER DANS LA DÉCENTRALISATION : BRÈVE COMPARAISON AVEC LES CAS PARISIEN, LONDONIEN ET SCANDINAVE**

Nous venons de voir en quoi l'instauration d'arrondissements dans le contexte montréalais répondait à une certaine logique de contrepoids par rapport à la peur que peut susciter chez certains une grande ville. Il faut dire que l'institutionnalisation d'espaces infra-municipaux présente un peu partout (Europe et ailleurs) s'inscrit

également, dans cette optique d'équilibre scalaire politique : « The creation of sub-local political bodies in many urban municipalities in many countries in Western Europe can be seen as an attempt to find that sought-after balance between integration and local differentiation ». (Bäck *et coll.*, 2005 : 16). Aussi, nous aurions tort d'affirmer que la décentralisation infra-municipale montréalaise est unique en son genre, mais une brève comparaison avec d'autres cas révèle pourtant quelques particularités. L'objectif n'est pas de faire ici état de manière exhaustive de toutes les expériences de décentralisation infra-municipale à travers le monde, mais de situer quelques expériences dans le but de révéler en quoi le cas montréalais, dont nous reparlerons, est un véritable laboratoire.

L'exemple du « *borough* » londonien offre ici une première mise en perspective du cas montréalais. Bien que le vocable « *borough* » soit utilisé pour désigner 32 territoires de la *Greater London Authority*, le *borough* londonien<sup>21</sup> se rapproche davantage d'une municipalité autonome que d'un espace infra-municipal à proprement parler. Nantel (1910), déjà au début du XX<sup>e</sup> siècle, citait les « boroughs » londoniens comme une mosaïque de villages et s'était davantage intéressé à Paris comme modèle pour Montréal (Germain, 2000).

Il faut dire que la référence, dans le développement des arrondissements montréalais, aux conseils d'arrondissement français, est claire, ne serait-ce que par le nom de la structure en question. Pourtant, là s'arrêtent presque les comparaisons. C'est au début des années 1980 que les arrondissements français tels que nous les connaissons actuellement<sup>22</sup> sont créés dans trois villes : Paris, Marseille et Lyon. L'opposition, particulièrement du maire de Paris de l'époque, Jacques Chirac, est grande. Ce dernier souhaitait le plus tôt possible abolir ces instances. Face à cette opposition, la

---

<sup>21</sup> Ces unités administratives et politiques sont apparues au milieu des années 1960. Elles ont notamment juridiction sur les écoles, certains services sociaux, la collecte des déchets et l'entretien des routes.

<sup>22</sup> L'existence officielle d'arrondissements à Paris remonte en fait au 19<sup>e</sup> siècle.

réforme, qui prévoyait au départ faire de ces nouveaux arrondissements des communes autonomes, se révélera au fil d'arrivée pour le moins timide :

[Des] conseils élus au suffrage universel – donc dotés de la légitimité électorale – auxquels a été attribuée une compétence essentiellement consultative auprès du conseil municipal – donc dépourvus de capacité de décision et d'intervention auprès du conseil municipal, mais une compétence essentiellement consultative, donc dépourvus de capacité de décision et d'intervention dans les affaires de l'arrondissement. (Houk, 2004 : 264)

Le pouvoir décisionnel reste donc entre les mains du pouvoir de la Ville et non des arrondissements. L'arrondissement français ne dispose donc pas de services que les élus d'arrondissement pourraient gérer avec un budget autonome (Houk, 2004), contrairement aux arrondissements montréalais. En fait, si l'arrondissement français, à l'instar de son équivalent québécois, reçoit une dotation des instances centrales pour gérer des services, l'étendue des interventions des arrondissements français est beaucoup plus limitée : espaces verts, maisons de jeunes et des équipements sportifs locaux (Houk, 2004 ; Quesnel, 2002). L'arrondissement français peut, certes, intervenir de manière générale dans toute affaire touchant l'arrondissement (promotion de l'art, d'événements ou de festivals, aide aux associations, etc.), mais son rôle reste marginal au sein d'une administration municipale centralisée.

En ce qui a trait à la décentralisation infra-municipale, c'est plutôt l'exemple des pays dits scandinaves (ici la Suède, la Norvège et le Danemark, mais on y inclut parfois la Finlande et l'Islande) qui est cité. Il est d'autant plus intéressant de s'y référer que dans ces trois pays, la mouvance pour une décentralisation infra-municipale accrue s'est inscrite, à l'instar de la situation au Québec et particulièrement à Montréal, en réponse à une vague de réformes ayant mené à la fusion de municipalités (Bäck *et coll.*, 2005). Le champ d'intervention des trois capitales (respectivement Stockholm, Oslo et Copenhague) est, comme nous allons le voir, beaucoup plus large que dans le cas des arrondissements montréalais.

À ce chapitre, la capitale danoise, Copenhague, est sans doute plus décentralisée. Si les fusions municipales ont eu lieu dans les années 1970, ce n'est qu'au milieu des années 1990 que commence la réflexion en vue de l'instauration de structures infra-municipales dans une ville qui, à 1 800 000 habitants, est de la taille de Montréal. En 1996, quatre districts sont mis à l'essai dans une partie de la ville, mais ils seront abolis par voie référendaire quatre ans plus tard (Bäck *et coll.* 2005). L'expérience de Copenhague, bien que courte, révèle un degré de décentralisation bien supérieur à Montréal, particulièrement en matière sociale : aide aux personnes âgées, soins de santé, pensions, aide à domicile, etc. En fait, sur 30 tâches – allant de l'entretien des parcs aux activités parascolaires – prises en considération par Bäck *et coll.* (2005) pour faire une comparaison entre six villes scandinaves, 26 tâches étaient décentralisées vers les espaces infra-municipaux de Copenhague contre 17 pour Oslo et 16 dans le cas de Stockholm.

Pour la ville d'Oslo, un peu plus de 500 000 habitants, l'intérêt pour des entités infra-municipales remonte également aux années 1970 lors d'une vague de fusions de municipalités. Si, au départ, des instances à caractère consultatif furent introduites – puis critiquées –, la mise sur pied d'instances dans l'ensemble du pays s'est graduellement faite pendant les années 1980 et 1990 (Bäck *et coll.*, 2005). La ville d'Oslo s'est dotée en 1988 d'une structure composée de 25 espaces infra-municipaux, les *districts councils*, après avoir eu des conseils de quartier en 1973. En Suède, l'introduction de comités de quartier (*neighbourhood committees*) remonte aux années 1950-1975, là encore à la suite d'une série de fusions municipales. À Stockholm, environ 750 000 habitants, les discussions sur l'opportunité d'instaurer une structure infra-municipale remontent même aux années 1940, mais ce n'est qu'à la fin des années 1990 que 24 entités infra-municipales, par la suite réduites au nombre de 18, seront instaurées. Les instances infra-municipales d'Oslo et de Stockholm offrent sensiblement les mêmes services que les anciennes instances de Copenhague.

Ces expériences scandinaves, dans toute leur diversité, révèlent en somme un taux de décentralisation qui ne trouve pas son équivalent en sol québécois. Il faut dire toutefois que les pouvoirs conférés aux villes viennent teinter grandement ce qu'il est possible de décentraliser, de ce côté-ci de l'Atlantique, vers des espaces infra-municipaux. Les villes scandinaves sont en effet dépositaires de nombreux pouvoirs qui sont ici la chasse gardée du gouvernement provincial, particulièrement en matière sociale.

**TABLEAU 1.4 TÂCHES DÉCENTRALISÉES : COPENHAGUE, OSLO ET STOCKHOLM**

<i>Tâches</i>	<i>Copenhague</i>	<i>Oslo</i>	<i>Stockholm</i>
Child care	x	x	x
Leisure activities, after school programmes	x	x	x
School counselling services	x		
School	x		x
Child welfare		x	
School health services	x	x	
School dentistry	x		
Institutional care for elderly	x	x	x
Home help	x	x	x
Activities for elderly	x	x	x
Home care	x	x	x
Supervision	x	x	x
Care for the handicapped		x	x
Health care		x	
Relief	x		
Housing	x	x	
Pensions	x		
Unemployment benefits	x		
Food	x		x
Social relief	x	x	x
Rehabilitation	x		
Vocational rehabilitation	x		
Employment services	x		
Libraries	x	x	x
Community centres	x	x	
Culture/leisure for children/youth	x	x	x
Parks, etc.	x		x
Local roads	x		x (cleaning)
Running of buildings			x (sports grounds)
Building licenses	x (hearings)	x (hearings)	

Source : Bäck *et coll.* (2005 : 120)

### **1.3 UNE RÉFORME LABORATOIRE? ÉTUDIER LE MONTRÉAL POLITIQUE AVANT ET APRÈS LA RÉFORME MUNICIPALE**

Montréal, à l’instar d’autres villes de tailles diverses, a subi au fil des années des transformations de sa gouverne. La récente réforme, notamment par son ampleur et la décentralisation vers les arrondissements, se révèle en fait être un laboratoire unique pour observer ce contexte de tiraillement scalaire exigence de proximité/logique d’agglomération dont il a été question plus tôt. Nous profiterons donc des prochaines pages pour d’abord regarder les principaux angles d’analyse utilisés pour étudier Montréal au tournant de la Réforme. Par la suite, nous explorerons les nouveaux regards posés sur Montréal depuis la fusion des municipalités de l’île. Ces nouveaux regards nous guideront, dans le prochain chapitre, vers la mise en perspective théorique.

#### **1.3.1 LES APPROCHES UTILISÉES POUR ÉTUDIER MONTRÉAL D’UN POINT DE VUE POLITIQUE**

La vie politique montréalaise, au dire de Bourassa (1986 [1971]), a été trop peu étudiée. C’est aussi l’avis de Jacques Léveillé et de quelques-uns de ses collègues politologues et historiens pour qui, de manière générale, « Montréal persiste dans son état de sous-développement au plan de la recherche académique » (Léveillé, 1984 : non paginé – introduction). Ces constats, bien qu’ils datent de quelques décennies, sont encore étonnamment d’actualité même si depuis, plusieurs études sur Montréal et sa vie politique ont été publiées depuis. Celles-ci peuvent être regroupées selon trois grands thèmes. Il y a d’abord les études qui portent sur la description et l’analyse des structures politico-administratives de la Ville. La question de la gestion métropolitaine, ou à tout le moins de la gestion de la région de Montréal au-delà des frontières de la municipalité de Montréal est également un objet de recherche

important, surtout ces dernières années. Finalement, dans un registre moins institutionnel, il existe une vaste littérature sur l'action des mouvements urbains et des groupes communautaires dans la vie politique montréalaise. Ces trois thèmes feront l'objet non pas d'une recension complète des écrits, mais d'un portrait général pour mieux situer les analyses plus récentes sur la vie politique montréalaise à la suite des fusions municipales.

### **L'ANALYSE DES STRUCTURES MUNICIPALES MONTRÉALAISES**

L'analyse des structures municipales a jusqu'à présent largement dominé l'étude du Montréal politique. Le constat rapporté un peu plus tôt sur la rareté des études sur les structures politiques de Montréal s'est révélé être, en quelque sorte, le signal de départ d'une série d'analyses. En fait, dans l'optique du « qui gouverne » du courant pluraliste et avant l'arrivée en force de la notion de gouvernance – dont nous reparlerons plus loin – les acteurs institutionnels constituaient l'entrée privilégiée de l'étude d'un système politique. Nous pouvons regrouper ces études autour de trois thèmes : les structures politiques et administratives de la Ville de Montréal, la naissance des partis politiques municipaux et le comportement électoral en général, et finalement l'étude de la gouvernance métropolitaine axée sur la Communauté Urbaine de Montréal (CUM).

Sur ces questions, l'étude de Bernard, Léveillé et Lord (1974) est probablement la somme la plus complète – toutes périodes confondues – du fonctionnement des diverses instances politiques et administratives de la Ville de Montréal : pouvoirs du conseil municipal, fonctionnement des divers services administratifs en passant par les modalités d'éligibilité des électeurs. Boyer (1986) présente également, mais de manière plus succincte, les rôles et pouvoirs du conseil municipal, des commissions, du comité exécutif et des services administratifs. De même, Bourassa (1986 [1971]),

il y a plus de 35 ans, aborde la question des changements apportés aux districts électoraux, mais aussi, en guise d'ouverture sur l'avenir de la ville, la question métropolitaine et les relations avec les autres paliers de gouvernement. Roy (1986), pour sa part, s'attarde spécifiquement à l'évolution des pouvoirs du comité exécutif pendant l'ère Drapeau qui a duré plus d'un quart de siècle.

L'émergence des partis politiques municipaux et le comportement électoral constituent un autre thème récemment exploré par les chercheurs. D'entrée de jeu, il faut dire que le contexte politique montréalais se prête depuis peu à l'étude des partis politiques municipaux. Comme le note Collin (1986 [1984]), ce n'est qu'en 1970 que l'on observe à Montréal pour la première fois la scène électorale que l'on retrouve aujourd'hui :

Cependant, l'élection de 1970 est innovatrice à plus d'un titre. D'abord, les règles du jeu sont profondément modifiées alors que, pour la première fois, les Montréalais choisissent leurs édiles au suffrage universel. En second lieu, le taux de participation est le plus élevé qu'ait connu Montréal depuis la seconde guerre [sic] mondiale. Enfin, dans une majorité des districts électoraux, la lutte se fait entre des représentants de partis politiques municipaux. Ajoutons à cette liste que l'élection de 1970 marque l'entrée des femmes sur la scène politique montréalaise à titre d'électrices et de candidates. (Collin, 1986 [1984] : 354)

Si l'étude des partis politiques municipaux montréalais est d'abord abordée du point de vue de leur émergence et de leur structure générale (organisation, composition sociale, financement) (Quesnel, 1982 et 1994), des analyses subséquentes ont porté un regard plus direct sur l'action de ces mêmes partis, les élections municipales montréalaises (Belley, 2003; Quesnel, 1992; Léveillé et Quesnel, 1994) et la culture politique des Montréalais (Bourassa et Caillé, 1983). C'est le cas de celle de Léonard et Léveillé (1986) qui présentent un portrait des forces politiques en présence au moment où Jean Drapeau cède les rennes du Parti Civique à son successeur, Claude Dupras. Quel est le bilan de l'administration Drapeau? Comment s'est comporté le

Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) dans l'opposition alors que sa popularité était en croissance? Quelles sont les idées générales mises de l'avant par les deux partis? Si Léonard et Léveillé (1986) n'entrevoient pas de différences majeures sur le plan des programmes politiques, l'attitude décentralisatrice et consultative du RCM pourrait, selon eux, insuffler un nouveau dynamisme à la vie politique montréalaise.

D'autres études suivront sur le RCM, parti qui, par son orientation sociale-démocrate et décentralisatrice, a suscité la curiosité après plus d'un quart de siècle d'une administration centralisée pilotée par le maire Drapeau. L'arrivée du RCM marquait d'ailleurs pour certains le début d'une nouvelle ère à Montréal (Belley, 2003). On note d'abord l'étude à caractère historique du RCM proposée par Thomas (1997). Mentionnons également le mémoire de maîtrise de Vézina (1996) qui s'interroge sur les débats internes au RCM entourant la démocratie participative. Ce thème a aussi intéressé Desrosiers (1991) qui examine la création d'une bourgeoisie à l'intérieur du RCM. Soulignons également que le RCM a été scruté sur la question de la participation des femmes à la vie politique montréalaise. Diagne (1995) et Van der Veen (1990) notamment se sont en effet toutes deux penchées sur la représentation des femmes et de leurs intérêts au sein de ce parti.

On portera davantage notre attention sur un court document de Léveillé et Quesnel (1994) qui, sous forme de bilan et d'analyse des résultats, posent un regard critique sur une situation toute particulière de gestion « progressiste » de l'administration municipale :

La situation de Montréal présente pourtant un intérêt tout particulier du fait que le progressisme y a été promu par un parti politique plutôt que par une coalition non partisane, et du fait que le parti dit progressiste y occupe une position relativement plus forte que les coalitions observées dans les autres villes canadiennes (Léveillé et Quesnel, 1994)

Léveillé et Quesnel (1994) mentionnent d'entrée de jeu que l'administration du RCM a été assez active au plan de la réforme des « institutions parlementaires » municipales en ouvrant notamment le comité exécutif à un plus grand nombre d'élus et en instaurant aussi des Commissions permanentes du Conseil qui avaient pour fonction d'effectuer des études publiques sur certains dossiers. La question de la décentralisation politique est, rappellent ces auteurs, au cœur des préoccupations du RCM. Pourtant, Léveillé et Quesnel (1994) dressent un bilan dont le fil d'Ariane est plutôt une tendance centralisatrice : « la centralisation du processus décisionnel doit être reconnue comme un trait important du bilan que nous sommes à établir » (Léveillé et Quesnel, 1994 : 14).

Le passage de Pierre Bourque et de son parti – Vision Montréal<sup>23</sup> – à la mairie de Montréal (1994 à 2001) ne suscita pas autant d'écrits, si ce n'est l'ouvrage très critique d'Alain Chanlat (1998) sur le style de gestion de Pierre Bourque durant son premier mandat. On note toutefois l'article de Serge Belley (2003) qui se penche sur les valeurs du parti de Pierre Bourque, mais aussi sur la façon dont il a pu se hisser à la mairie de Montréal, ce qui constitue pour Belley (2003 : 100) un « nouveau revirement électoral et politique qui survient après seulement huit années d'administration Doré ». Belley (2003), pour expliquer les deux succès électoraux de Pierre Bourque, présente les acteurs en place lors des élections, les principales idées défendues par les partis en lice ainsi que le jeu des opposants au parti au pouvoir

---

<sup>23</sup> Le parti Vision Montréal a été créé par un groupe de sympathisants de Pierre Bourque pour celui-ci en vue des élections de 1994. Il s'agit donc d'un parti fortement associé à la personnalité de son chef, même si depuis le départ de Pierre Bourque de la vie politique (en 2005 après une deuxième défaite électorale aux mains de Gérald Tremblay), le parti existe toujours. Dans le dossier des fusions municipales, Vision Montréal a été pour des fusions, même si le modèle proposé apparaissait à son chef comme trop décentralisé. Pour sa part, l'Union des citoyens et citoyennes de Montréal (UCIM) est d'abord et avant tout une coalition de maires de banlieues opposés aux fusions municipales. Ses assises politiques se trouvent donc, à la base, dans ces anciennes municipalités. Ses quelques gains dans l'ancienne Ville de Montréal lors des élections de 2001 sont certainement à mettre en lien avec son association avec le RCM qui s'est sabordé au profit de l'UCIM. Si l'UCIM semble avoir ainsi su se « montréaliser » et être moins associés aux anciennes banlieues en devenant, surtout à partir des élections de 2005, un parti présent dans tous les secteurs de la Ville de Montréal post-défusions, Vision Montréal semble encore associé aux limites de l'ancienne Ville de Montréal.

quelques mois avant les élections. De cette analyse, Belley (2003) tire la conclusion que Pierre Bourque en introduisant un thème tel que la réduction de la bureaucratie, des dépenses et des taxes s'est forgé une image de gestionnaire populiste expliquant en partie ses succès électoraux des années 1990.

### **MONTRÉAL MÉTROPOLE**

Le portrait des études sur Montréal sous l'angle de ses structures et de ses principaux acteurs politiques serait incomplet s'il n'incluait pas les analyses des expériences de gouvernance métropolitaine. Les réflexions sur ce thème, qui connaissent un certain regain avec les récentes fusions municipales, ne datent pourtant pas d'hier. On note par exemple la réflexion de Nantel (1910) qui dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, s'interroge sur l'avenir de la gouvernance métropolitaine de Montréal en prenant exemple sur Paris. Nous retrouvons également plusieurs références à la Commission métropolitaine de Montréal, en place de 1921 à la fin des années 1950 ainsi qu'aux diverses commissions qui ont jalonné le 20<sup>e</sup> siècle sur la gouvernance métropolitaine (notamment la Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal en 1964 et le Groupe de travail sur Montréal et sa région en 1993)<sup>24</sup>.

La thèse de doctorat de Stéphane Pineault (2000) est un bon exemple de ces recherches. Optant pour une approche basée sur la théorie des régimes urbains, Pineault (2000) a pu mettre en lumière certains arrangements politiques et institutionnels qui ont permis à ces institutions de donner des services importants dans un contexte d'opposition entre Montréal et les banlieues. Jean-Pierre Collin (1982, 1984a, 1984b, 1994, 1998; Collin et Dagenais, 1997), à travers des analyses historiques, évoque quant à lui différentes facettes des relations ville centrale / villes

---

<sup>24</sup> On retrouve à l'annexe A un bref historique des principales réflexions et actions en cette matière au cours des 50 dernières années.

de banlieue depuis la fin du 19<sup>e</sup> siècle : partage fiscal, autonomie municipale, enjeux locaux, expériences métropolitaines et pratiques municipales. Les tensions qui y sont évoquées seront à nouveau objet de réflexion dans le contexte des fusions municipales.

Mais c'est surtout la CUM, mise sur pied en 1969, qui va susciter plusieurs études sur la gestion métropolitaine de Montréal. Il faut dire que la naissance et l'évolution de cette institution ne se sont pas faites dans l'allégresse (Godin, 1972), créant ainsi un certain engouement pour son étude (comme quoi en sciences politiques les conflits font toujours le bonheur des analystes). De la même manière que pour la Ville de Montréal, les rôles et pouvoirs de la CUM ont été maintes fois présentés et analysés. Bernard, Léveillé et Lord (1974) consacrent ainsi plusieurs pages de leur ouvrage sur les pouvoirs et services administratifs de cette institution. Émard (1986) s'attarde lui également aux pouvoirs et compétences de cette institution. Cournoyer (1986 [1982]) pour sa part fait état de la réforme de 1982 qui visait à satisfaire les villes de banlieue pour qui le modèle de gouvernance de la CUM première mouture favorisait trop Montréal, la ville centrale.

Mais peut-être plus rapidement que pour les structures politiques et administratives de la Ville de Montréal, les analyses n'ont pas tardé à faire leur apparition sous forme de « premiers bilans ». On note par exemple l'ouvrage sous la direction de Lord, Tremblay et Trépanier (1975), celui de Benjamin (1975), de Godin (1972) ainsi que l'étude de Divay et Collin (1977). Ces études, bien qu'elles divergent dans leur portée, ont toutes pour objectif de tracer un bilan de la CUM après des premières années houleuses. L'analyse du fonctionnement (ou du mauvais fonctionnement) de l'institution, des résultats (ou de l'absence de résultats) en fonction des pouvoirs de la CUM, de l'émergence d'enjeux régionaux en lien avec les expériences antérieures de gouvernement métropolitain sont au cœur de ces réflexions.

Les premiers analystes de la CUM évoquent notamment son émergence et les résultats avec un angle mettant en lumière l'opposition ville centrale – banlieue. Optant pour un angle d'approche légèrement différent, Sancton (1985), à travers surtout les débats entourant la mise sur pied de la CUM, mais aussi concernant la réorganisation des commissions scolaires montréalaises et des services sociaux, s'intéresse à la dimension linguistique de la gestion métropolitaine montréalaise, à l'instar de Levine (1997) :

Any significant boundary change also changes the linguistic balance within the municipalities [...]. Most politicians believe the political difficulties attending such projected changes would be serious enough to outweigh any gains in organizational rationality. This is how linguistic cleavages make Montreal's experience with metropolitan government vastly different from Toronto's or Winnipeg's. (Sancton, 1985 : 193)

À la fin des années 1990, l'agglomération montréalaise, apparaissant pour certains à la croisée des chemins (Tellier, 1998), a été l'objet de discussions plus nombreuses que les années précédentes, discussions notamment canalisées autour d'un colloque organisé à l'Université du Québec à Montréal en 1998 sur la CUM. Dans l'ouvrage issu de ce colloque (Bélanger *et coll.*, 1998), mais aussi dans un ouvrage paru un an auparavant (Tellier, 1997a), l'accent est manifestement mis sur les perspectives d'avenir de la CUM et de la région. Si les propositions sont diverses, le statu quo est unanimement rejeté : les enjeux, comme celui du transport et du partage de l'assiette fiscale, apparaissent se jouer à une échelle désormais plus grande que celle de la CUM, c'est-à-dire de à une échelle plus vaste que celle de l'île de Montréal (Marsan, 1998; Levine, 1998; Tellier, 1997b et 1998). Le tournant du siècle allait apporter son lot de changements à la structure politico-administrative montréalaise, notamment avec la création de la CMM, puis des fusions municipales. Nous verrons que parallèlement à ce brassage politico-administratif, la façon de regarder la métropole québécoise change et s'adapte aux nouvelles réalités d'une gouvernance locale de plus en plus complexe où, il en sera question dans la prochaine section de ce chapitre,

les mouvements urbains montréalais et les organismes communautaires jouent un rôle de plus en plus important.

### **LES MOUVEMENTS URBAINS MONTRÉALAIS ET LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES**

La littérature à laquelle nous avons fait appel jusqu'à maintenant s'attardait, pour l'essentiel, aux institutions de la vie politique montréalaise. Or ne faire référence qu'à ces acteurs serait bien mal rendre compte de la dynamique politique montréalaise. Bon nombre de chercheurs n'ont pas manqué à ce titre de réfléchir sur l'action politique, le développement et les luttes des mouvements urbains montréalais et des groupes communautaires.

On trouve d'abord un nombre assez important de recherches sur les groupes communautaires, particulièrement pour faire un portrait d'une situation précise (notamment : Godbout et Collin, 1977; Sénécal, Germain et Bénard, 2002; Germain et Sweeney, 2002; Morin, Latendresse et Piché, 2000; Morin, Latendresse et Parazelli, 1994). L'intervention des organismes communautaires étant vaste (immigration, logement social, lutte à la pauvreté, alphabétisation, aménagement urbain, développement économique, etc.), les études et monographies sur différents organismes communautaires ont été tout aussi nombreuses. C'est ainsi que les modes de fonctionnement et l'action d'organismes communautaires, de tables de concertation et de Corporations de développement économique et communautaire (CDEC)<sup>25</sup>, pour ne nommer que ces formes d'organismes communautaires, ont été étudiés en profondeur.

D'autres auteurs s'attardent plus généralement à l'évolution des mouvements urbains et à l'évolution générale du « communautaire » à Montréal (Godbout et Collin, 1977;

---

<sup>25</sup> Nous reviendrons sur les tables de concertation et les CDEC au chapitre IV.

Fortin, 1991 Hamel, 1991, 1993, 1995; Germain, Morin et Sénécal, 2005). Si ces mouvements existent depuis longtemps, c'est surtout dans les années 1960 qu'ils prennent une place plus soulignée dans la littérature. On retrace alors la marche des mouvements urbains montréalais qui s'inscrivent d'abord, au début des années 1960, dans une perspective de participation citoyenne. C'est la période, notamment à Montréal, mais aussi ailleurs, des comités de citoyens (Fortin, 1991; Godbout et Collin, 1977). Ces comités, qui sont présents surtout, mais pas exclusivement, dans les secteurs ouvriers de Montréal (notamment le Sud-Ouest et Hochelaga-Maisonneuve), ont pour base territoriale la paroisse ou le quartier (Godbout et Collin, 1977) et ont des objectifs essentiellement à court terme, ponctuels.

Vers 1968 s'opère une radicalisation de certains groupes populaires. Si la base d'action reste toujours le quartier (Godbout et Collin, 1977), le ton se durcit et les demandes deviennent plus larges. On note aussi une spécialisation de l'action, notamment sur la question du logement social. L'action se veut donc plus « politique » et se manifeste en ce sens à Montréal particulièrement avec l'émergence du Front d'action politique (FRAP), un parti politique ouvrier et syndicaliste qui s'est présenté aux élections municipales de 1970<sup>26</sup>. Ce mouvement contestataire laissa la place, à la fin des années 1970 et 1980, à une période plus « modérée » où plusieurs organismes se sont lancés dans l'offre de services divers, souvent en partenariat avec l'État, qui les finance : « Les groupes se constituent moins autour d'une revendication que d'une action ; on n'est plus seulement dans le monde politique, ou (contre-)culturel, on entre dans celui du travail » (Fortin, 1991 : 223). À partir de 1986, l'arrivée du RCM au pouvoir signifie une plus grande place accordée à la consultation et à la concertation, marquant ainsi une nouvelle étape dans l'évolution

---

<sup>26</sup> Le FRAP a affronté le maire Jean Drapeau lors de l'élection montréalaise de novembre 1970 dans un climat hostile à une tenue d'élections, celui de la Crise d'octobre. À cette époque, le gouvernement fédéral avait imposé des mesures restreignant les libertés individuelles pour venir à bout des actions terroristes du Front de libération du Québec (FLQ) qui venait d'enlever un ministre québécois et un diplomate britannique (Linteau, 2000).

de l'action des groupes communautaires montréalais (Germain, Morin et Sénécal, 2005)

Au-delà des considérations historiques et des études de cas, ces auteurs se sont intéressés aux dynamiques politiques entre d'une part ces mouvements urbains et d'autre part les institutions politiques locales. C'est le cas notamment de Germain (1984), mais aussi d'Hamel (1991, 1993, 1995) qui note la complexité et le caractère paradoxal des relations entre les mouvements urbains et l'État, au sens large. Dans certains quartiers montréalais, les organismes communautaires en sont d'ailleurs venus progressivement à jouer un rôle important, en complémentarité aux institutions publiques, dans la desserte de certains services, investissant particulièrement les champs du développement local et du loisir.

Nous voyons donc qu'à travers l'évolution des mouvements urbains montréalais se dessinent aussi des changements dans la relation que ceux-ci entretiennent avec le pouvoir. En devenant de plus en plus des organismes de services et donc partenaires de gré ou de force dans la desserte de services, ils doivent renoncer en partie à leur rôle de groupe de pression, sans toutefois renoncer à un droit de surveillance. En d'autres termes, un lien de gouvernance qui unit administration municipale et organismes communautaires est en train de se bâtir.

\*\*

De ces études, nous pourrions conclure que la dynamique politique à l'œuvre dans la région montréalaise pré fusions en est une où la politique urbaine, dans un premier temps, est surtout l'affaire des *municipalités* et de leurs instances. D'abord la Ville de Montréal, dont la gestion centralisée autour du maire et du Comité exécutif laissait peu de place à l'exploration des dynamiques politiques internes et non institutionnalisées au sein des différents quartiers de la ville. Ensuite les municipalités de banlieues, dont on sait assez peu de choses si ce n'est qu'elles luttent avec la

Ville de Montréal au sein de la CUM pour obtenir une plus grande voix au chapitre. Pourtant, l'évolution depuis les années 1960 des mouvements urbains montréalais, dont nous avons fait un très bref portrait, démontre une complexification croissante des rapports de ceux-ci avec le pouvoir. À la fois plus autonomes et liés à l'État, comment réagiront-ils à la nouvelle donne politico-administrative à la suite des fusions municipales? Nous verrons en effet dans les prochaines pages que la réforme municipale nous amène directement à nous pencher sur les implications potentielles de ces dynamiques politiques non institutionnelles sur les institutions politiques formelles.

### **1.3.2 PREMIERS REGARDS POST-RÉFORME : L'ARRONDISSEMENT ET LES GROUPES COMMUNAUTAIRES AU CŒUR D'UNE DYNAMIQUE ENTRE EXIGENCE DE PROXIMITÉ ET LOGIQUE D'AGGLOMÉRATION**

Comment les chercheurs ont-ils abordé la dernière réforme municipale, encore toute récente? Quels éléments ressortent? Pour Alain Faure, la période post-réforme montréalaise représente un véritable *laboratoire politique* pour une étude plus poussée des agglomérations urbaines contemporaines :

L'application à Montréal de la réforme sur les fusions de municipalités offre un cas d'école assez unique de gouvernance métropolitaine, au sens où la nouvelle ville affiche au grand jour un assemblage singulièrement hétéroclite et enchevêtré de territoires, d'intérêts, de communautés et d'identités. (Faure, 2003 : 15)

C'est autour de cet « assemblage singulièrement hétéroclite » que se dessinent donc, à travers les travaux, encore assez peu nombreux, les premières analyses sur Montréal, sa nouvelle structure et ses arrondissements. Au cœur de celles-ci on retrouve des études qui portent sur la nouvelle configuration institutionnelle, sur l'état des lieux. Bruneault et Collin (2002) ainsi que Rivard, Tomàs et Collin (2004) décortiquent le

nouveau partage des pouvoirs entre les arrondissements, les instances centrales de la Ville de Montréal et la Communauté métropolitaine de Montréal, de même qu'à analyser les antécédents de la réforme. Collin et Robertson (2003a, 2003b et 2004) pour leur part se penchent plus spécifiquement sur le portrait à tracer des nouveaux arrondissements qu'ils décrivent comme une vaste mosaïque. Des différences majeures au plan de la gestion politique et des caractéristiques socio-économiques contrastent ainsi les arrondissements selon qu'il s'agit d'un arrondissement issu de l'ancienne Ville de Montréal, d'une ancienne banlieue ou d'une fusion de deux ou plusieurs anciennes banlieues.

Mais au-delà de premières études visant à faire l'état des lieux, on remarque que les analyses portent, d'une part, sur une perspective métropolitaine ou plus précisément sur les relations – difficiles – entre les différentes municipalités au sein de la CMM. D'autre part, bon nombre de chercheurs ont porté leur attention sur cette nouvelle instance, l'arrondissement, qui, dans les premières années de la réforme, est présentée comme l'élément clé de la réussite ou de l'échec de celle-ci. C'est dans cette perspective, en accord avec le caractère relatif de la notion de proximité telle que discuté plus tôt, que pour Quesnel, Bherer et Sénéchal (2005), l'arrondissement ne peut être considéré en dehors du contexte métropolitain à l'intérieur duquel il est situé :

Autant est-il nécessaire d'observer les conséquences de la réorganisation sur le niveau de la proximité [...] autant il serait incomplet de ne pas tenir compte de la nouvelle donne métropolitaine en réduisant la problématique à l'échelle de l'arrondissement. Ce dernier prendra son sens et précisera sa mission comme l'échelon de la proximité dans l'ensemble des structures de la ville, tout en imposant par ailleurs son insertion efficace et démocratique dans l'ensemble de la ville et de la métropole. (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005 : 450)

C'est ainsi que l'ampleur des résultats qu'il faut attendre d'une telle réforme varie sensiblement d'un chercheur à l'autre selon que l'on porte son regard sur les

dynamiques métropolitaines ou sur les instances infra-municipales. Dans le premier cas, le jugement des premiers analystes est plutôt sévère. Desrochers (2003) dépeint la Communauté métropolitaine de Montréal comme un club sélect resté la « chose » des municipalités au point où, ajoute-t-il, l'espace métropolitain montréalais reste une quasi-fiction : « La révolution métropolitaine n'a donc pas eu lieu. Au point de vue politique, l'espace métropolitain est toujours un non-lieu, peinant même à acquérir une existence pleinement reconnue au regard de l'administratif » (Desrochers, 2003 : 34). Même constat chez Hamel (2006) qui fait ressortir le caractère abstrait de l'instance métropolitaine pour les mouvements sociaux, le milieu communautaire et les citoyens.

Partant de ce constat d'échec, Desrochers (2003) n'hésite pas à poser un regard tout aussi sévère sur l'ensemble de la réforme, au-delà de la stricte question métropolitaine :

Alors que le calme revient à peine après les bouleversements causés par cette réorganisation municipale, il appert, paradoxalement, que le projet gouvernemental a plutôt failli à modifier véritablement la dynamique politique locale et régionale montréalaise. [...] Or, à moins de déceler dans la nouvelle géographie institutionnelle les germes d'un nouveau dynamisme, il faut plutôt convenir que la réforme municipale mise en place par le gouvernement modifie certes, mais sans la changer fondamentalement, la donne municipale et métropolitaine montréalaise. (Desrochers, 2003 : 29)

Pourtant, d'autres études menées ces dernières années et portant cette fois sur les relations entre les instances d'arrondissement et centrales d'une part, et sur la démocratie et la place du milieu communautaire d'autre part laissent plutôt entrevoir un profond changement dans la dynamique politique municipale montréalaise. Desrochers (2003) l'a d'ailleurs bien noté : « une autre révolution est peut-être cependant en cours, celle-ci s'observant à l'échelle des arrondissements. Et c'est probablement encore plus vrai de l'ancien territoire de la Ville de Montréal maintenant découpé en neuf arrondissements » (Desrochers, 2003 : 35).

L'arrondissement est donc apparu rapidement pour certains comme étant à la fois un pilier central de la réforme, mais également son talon d'Achille :

If, at first sight, one can reasonably argue that the implementation of the borough council system should be considered no more than an opportunistic political manoeuvre, originally by the advocates of amalgamation before January 2002, and since then also by the rallying suburbanite supporters of the *One Island, One City* project in a « if you can't beat them, join them » style, we will argue that in the long-run it should be analysed predominantly as an attempt to address deep rooted processes. As a consequence, the borough system emerges as both one of the pillars of municipal reform in the Montreal area and its Achilles' heel, as it has shifted the municipal reform into an unusual direction, sensitive to the wide diversity of communities, particularly since it plays a part in all the major issues of the reform: those of adhesion to the new city government, of efficiency and decentralization, of equity, of efficacy and of democracy. (Collin et Robertson 2004 : 4)

Cette vision contrastée de l'arrondissement se retrouve, dans les premières analyses de l'arrondissement, autour de trois grands thèmes : les relations entre les arrondissements et les instances centrales, la question de la démocratie et de la participation citoyenne et finalement, le rôle des organismes communautaires dans la nouvelle dynamique politique montréalaise.

#### **DE DIFFICILES RELATIONS ENTRE INSTANCES CENTRALES ET ARRONDISSEMENTS**

Suivant Mévellec (2005), qui se penche notamment sur les anciennes municipalités devenues arrondissements au sein de la Ville de Saguenay, nous pouvons entrevoir la conception « municipaliste » des arrondissements :

Les candidats aux élections municipales [de la Ville de Saguenay] construisent les arrondissements comme un potentiel de décentralisation. Plus proches des municipalités initiales, ces unités territoriales permettent d'entretenir la pratique et un discours sur la

proximité. Les élus municipaux y projettent leurs actions et leur bilan dans le temps et l'espace. [...] Outre l'usage politique des arrondissements, ce maillage autorise l'idée d'une gestion différenciée au sein de la nouvelle ville. Cet aspect est particulièrement mis en valeur au cours de la campagne, où le degré de décentralisation et de respect des anciennes spécificités de gestion s'impose comme un thème majeur. [...] Cette conception « municipaliste » de l'arrondissement est particulièrement présente chez les opposants aux fusions [...]. (Mévellec, 2005 : 310)

Ces tensions, inévitables selon certains (Collin et Robertson, 2003a et 2004), se retrouvent également à Montréal. Elles doivent être comprises, à Montréal comme pour la Ville de Saguenay, comme étant d'abord une réaction des élus des arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue. Pouvait-il en être autrement dans la mesure où le caractère imposé de la réforme municipale ne pouvait plaire, en fin de compte, qu'au maire de Montréal de l'époque, Pierre Bourque? Mais plus profondément, Collin et Robertson (2003a et 2004) ont révélé deux sources de tension entre les arrondissements et les instances centrales. Il y a d'abord la question de la cohabitation de cultures organisationnelles différentes :

En effet, au-delà des compromis et des arrimages à faire entre le central et le local, il faut aussi composer avec le fait que, prenant appui sur les anciennes réalités politiques (banlieues et quartiers), il existe différentes approches de la gestion municipale. (Collin et Robertson, 2003a : 822)

Si cette réalité des cultures organisationnelles apparaît plus évidente pour les arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue – qui ont dans l'essentiel importé dans les nouveaux arrondissements les façons de faire qui prévalaient depuis plusieurs années –, il était moins évident que les arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal avaient déjà une culture organisationnelle. Certes, l'arrondissement en tant que territoire administratif existait déjà à Montréal avant la fusion et Collin et Robertson (2003a) font ici référence à la réalité du quartier montréalais – réalité sur laquelle nous reviendrons amplement – mais la culture

organisationnelle de ces arrondissements restait plutôt, au moment des fusions, quelque chose qui était à construire qu'une réalité au même titre que celle des autres arrondissements.

Mais peut-être plus importante dans les relations entre les arrondissements et les instances centrales est cette position ambiguë dans laquelle se retrouvent les arrondissements. Censés contribuer à bâtir la nouvelle Ville de Montréal et à souder son unité, les arrondissements (c'est-à-dire les élus) nous disent Collin et Robertson (2004) « luttent » également pour conserver une certaine légitimité politique. Si, encore une fois, cette source de tensions s'applique plus naturellement aux arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue, les premières années, nous le verrons notamment dans quelques cas étudiés ici, montrent que les élus des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal ont commencé à développer ce réflexe politique d'autonomie par rapport aux instances centrales.

### **DÉMOCRATIE, RÉFORME MUNICIPALE ET ARRONDISSEMENT : UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ?**

Si la configuration institutionnelle retient d'abord l'attention, on s'interroge également sur l'état de la démocratie. En effet, plusieurs analystes ont rapidement porté leur attention sur la place des citoyens dans la nouvelle structure en abordant le thème de la démocratie, particulièrement en lien avec la venue de l'arrondissement. Rivard et Léveillé (2001), mais également Hamel (2006), poussent ainsi plus loin la réflexion sur les institutions en soulevant les défis et opportunités auxquels font face les divers mécanismes de consultation mis en place en janvier 2002 :

Dans une telle perspective, la réforme municipale et métropolitaine peut être associée à un optimisme dont l'effet contagieux s'est répercuté dans la presse locale sous diverses formes au cours des derniers mois. Dans quelle mesure les changements qui découlent de

cette réforme peuvent-ils se conjuguer à un nouveau principe démocratique favorisant le débat public et la délibération? Que nous réservent les mécanismes de consultation publique mis en place? Est-ce qu'ils permettront de pousser plus loin les demandes initiales des citoyens en matière de participation aux affaires urbaines? (Hamel, 2006 : 236)

Latendresse (2002 et 2004), mais aussi Quesnel (2002) et Quesnel, Bherer et Sénéchal (2005), se demandent, dans la même veine, si l'arrondissement parviendra à devenir un nouvel espace d'expression et de participation démocratique pour les résidents. Ces auteurs, en soulevant ces questions, évitent d'y répondre de façon trop optimiste, se restreignant la plupart du temps à démontrer tout le potentiel de l'arrondissement en matière de démocratisation du processus décisionnel. Cette hésitation prend notamment source dans l'intérêt assez peu marqué du gouvernement du Québec pour les questions démocratiques et de participation citoyenne au moment de réfléchir et de mettre en œuvre cette réforme. D'ailleurs, pour Collin (2002) et Collin et Robertson (2003a), la dimension démocratique n'a tout simplement pas fait partie des objectifs pris en compte par les autorités provinciales, celles-ci se concentrant essentiellement sur la réduction du nombre de municipalités et dans une moindre mesure le réaménagement des compétences entre les différents paliers de gouvernement. Et les récentes défusions ne devraient pas arranger les choses. Si les opposants aux fusions et certainement les « pro-défusions » ont beaucoup joué la carte de la démocratie et du droit des citoyens à décider de l'avenir de leur milieu de vie (Pierrevelcin, 2005 ; Boudreau, 2003b), les récentes défusions pourraient, selon Collin et Tomàs (2005), engendrer une confusion citoyenne et miner la participation des citoyens aux affaires locales en élargissant la distance entre ceux-ci et les élus.

## **REVOIR LES FAÇONS DE FAIRE? LES ORGANISMES COMMUNAUTAIRES ET L'ARRIVÉE DE L'ARRONDISSEMENT**

Souvent liée au thème de la démocratie, la question du rôle des organismes communautaires dans la nouvelle dynamique politique montréalaise est plus largement abordée dans les premiers écrits sur la réforme. Tous ne développent toutefois pas la même perspective, du moins à première vue. Pour Richard Morin (2003) par exemple, s'appuyant sur Castells (1999), le rôle que se donneront les organismes communautaires dans la nouvelle donne politico-administrative se pose d'abord et avant tout sur le plan identitaire, et s'organise autour du choix entre le quartier et le nouvel arrondissement – dont le territoire contient entre deux et trois quartiers – ainsi que sur leur coexistence :

Avec la fusion des municipalités de l'île de Montréal, assisterons-nous, sur le territoire de l'ancienne ville de Montréal, au développement ou à la consolidation d'une « identité défensive » repliée sur la « communauté locale » et qui sera investie dans les quartiers et à l'émergence d'une « identité légitimante », « introduite par les institutions dirigeantes de la société » et qui s'inscrira dans les arrondissements? (Morin, 2003 : 38)

Pour d'autres analystes, il est nécessaire de poser la question des rapports d'échelle en s'interrogeant sur les conséquences de la création d'un espace de proximité fort sur l'action des organismes communautaires. En fait, pour reprendre les mots de Hamel et Morin (2003 : 1), « sommes-nous de plus en plus conduits à nous rendre compte que les problèmes urbains dépassent les limites du quartier et de l'arrondissement? » Pour Bacqué (2003) et Collin et Robertson (2004), cette question invite à une nécessaire interrogation sur la possibilité que les organismes communautaires soient « condamnés » à travailler à l'échelle de proximité – l'arrondissement possédant de nombreux pouvoirs en matière de loisirs, gestion du social et développement économique local – alors que les véritables enjeux urbains se jouent désormais à l'échelle métropolitaine :

Thus management by the boroughs also risks contributing to encouraging community organizations and social groups to channel all their attention and interventions to this level, thus losing sight of the metropolitan dimension of issues. [...] Even though social movements cultivate an ambiguous position because they hope to make borough councils the focus for debate, consultation and dialogue, in short, places where citizens will have real power to influence decisions, they are also careful to hedge their bets, and prefer central policies applied to local policies coordinated centrally. (Collin et Robertson, 2004 : 53)

La nouvelle donne marquée par l'arrivée de l'arrondissement incite donc à la réflexion sur de possibles nouvelles pratiques de médiation (Faure, 2003) notamment en ce qui a trait au rôle des organismes communautaires dans cette dynamique politique, poursuivant notamment les réflexions de Germain, Morin et Sénécal (2005). Si Collin (2002) mentionne à juste titre que les instigateurs de la présente réforme semblent avoir oublié de se pencher sur la manière d'impliquer plus activement les organismes communautaires et les citoyens dans la prise de décision aux différents échelons décisionnels, la question de leur place demeure entière. Cette question, autant Bacqué (2003), Rivard et Frohn (2002), Hamel et Morin (2003) que Faure (2003) la posent.

En somme les débats « quartier ou arrondissement » ou encore « métropole ou arrondissement » ne seraient que deux côtés d'un même enjeu, celui de la « bonne échelle » de gestion des enjeux urbains face aux impératifs de la « bonne échelle » politique et participative (Faure, 2005). Dans ce jeu politique à double facette, les organismes communautaires ne sont-ils que des victimes impuissantes ou bien des acteurs capables d'y manœuvrer? N'oublions pas les réflexions de Faure (2003) et de Benoît et Mévellec (2003) selon qui on devrait s'attarder aux *stratégies* de repositionnement des acteurs montréalais. À ce titre, les stratégies des organismes communautaires et plus largement des mouvements sociaux restent difficiles à cerner au premier abord :

Les mouvements sociaux cultivent une position ambiguë, car, s'ils espèrent faire des conseils d'arrondissement des lieux de débat, de consultation et de concertation, bref des lieux où les citoyens auront un réel pouvoir d'influence sur les décisions, ils sont aussi soucieux d'assurer l'égalité des chances et préfèrent les politiques centrales appliquées localement, aux politiques locales coordonnées centralement. (Collin et Robertson, 2003a : 822)

Les organismes communautaires reverront-ils leurs façons de faire face à l'arrivée de l'arrondissement? Quelles stratégies déploieront-ils pour, dans cette nouvelle structure multi-scalaire, faire avancer leurs dossiers?

\*\*

Les études plus « classiques » sur le Montréal politique s'attardent aux configurations institutionnelles, sur la distribution formelle des pouvoirs entre les différentes structures. Pourtant, les études plus récentes sur Montréal nous plongent manifestement dans une analyse plus ouverte de sa *gouvernance* en introduisant notamment le rôle des organismes communautaires, l'arrondissement et plus généralement l'arrivée d'une structure multi-scalaire. On sent bien par contre que nous en sommes aux premiers balbutiements. Montréal, en tant que scène politique complexe, fragmentée, est encore assez peu étudiée. Il en va de même pour les arrondissements qui suscitent pourtant bon nombre de questions.

Au cœur de celles-ci, on paraphrasera Brenner en notant que la question « qui gouverne Montréal? » est de plus en plus remplacée par un questionnement sur l'échelle à laquelle la gouvernance montréalaise prend forme, fidèle à une façon de voir la politique locale en fonction de ses différentes échelles : « [p]erhaps the key analytical question for urban and regional development theory these days is not « Who rules cities? » but rather « At what spatial scale is territorial governance crystallising? » » (Brenner, 2002 : 17 – reprenant Jonas et Ward (2001)). Or si la notion de gouvernance se retrouve abondamment dans les écrits récents sur Montréal,

l'emploi de la notion d'échelle apparaît plus indirect. Le chapitre suivant sera notamment l'occasion d'approfondir ces notions.



## CHAPITRE II

### MISE EN PERSPECTIVE THÉORIQUE ET ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

*« This changing policy-making context means that political actors intent on shaping policy face changing opportunities and constraints that often necessitate the modification of their arguments and political practices. The study of urban politics focuses on uncovering these changing political practices and identifying the key elements of change ».*

*- Eugene J. McCann (2003 : 159-160)*

Dans le chapitre précédant, nous avons, dans un premier temps, tenté de situer dans quel contexte s'effectue la compréhension de l'urbain alors que nous entreprenons l'étude des arrondissements montréalais depuis les récentes fusions municipales. Nous avons alors pu entrevoir un « local » tiraillé entre exigence de proximité et logique d'agglomération. Du côté des recherches menées sur la vie politique montréalaise, celles qui s'attardent sur la nouvelle donne politico-administrative à la suite des fusions municipales semblent indiquer une certaine nécessité d'aborder la

vie politique montréalaise selon deux angles : la complexification de la gouvernance et des rapports scalaires :

With the simultaneous construction of the amalgamated City and the borough system, Montréal's municipal reform activate the expression of the numerous spatial logics of the fragmented and give way to a composite re-scaling of urban governance in terms with the broad complexity of city fabric, the locus of irregular differentiations combined in complex and peculiar patterns. (Collin et Robertson, 2004 : 56)

Dans les pages suivantes, nous aborderons plus en détail une perspective de recherche pour les nouveaux arrondissements qui place ces deux angles au centre de l'analyse.

## **2.1 PERSPECTIVE DE RECHERCHE**

Il est utile de se rappeler d'entrée de jeu la genèse la construction des arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal. Contrairement à ceux issus des anciennes banlieues, ils ne sont pas le fruit de pressions et de stratégies internes. Ils sont plutôt le résultat d'une dynamique politique extérieure, celle de la présence et l'opposition féroce des banlieues dans l'équation de la réorganisation municipale et, plus tard, la menace défusionniste. La construction politique de ces arrondissements (au-delà de la mise en place des structures politiques et administratives, l'utilisation qu'en font les acteurs en place) reste donc à faire, car il s'agit en somme au départ d'une structure imposée non nécessairement *appropriée* par les acteurs œuvrant sur ce territoire. Quelques questions se dessinent donc : quels sont les premiers impacts de la réforme municipale pour les différents acteurs de la scène politique locale? Des stratégies politiques d'ordre scalaire sont-elles mises en place par ces acteurs? Quelles sont-elles? Pour les citoyens de l'ancienne Ville de Montréal, la dévolution de pouvoirs vers les arrondissements, alors que ceux-ci n'étaient jusqu'alors que des territoires essentiellement administratifs, est sans contredit la conséquence la plus visible de la

récente réforme municipale. Quant aux anciennes municipalités de banlieue de l'île de Montréal, le remplacement de leurs institutions municipales par un arrondissement a des conséquences tant sur le plan du contrôle sur leur destinée que sur le plan symbolique : l'ajout de deux échelons centraux plus puissants – comparativement à la défunte Communauté urbaine de Montréal – et l'adaptation aux pouvoirs réduits des arrondissements constituent en fait les principales nouveautés avec lesquelles les différents acteurs des anciennes municipalités de banlieue doivent composer.

Les récentes réflexions sur ces « nouveaux » territoires que sont les arrondissements depuis les fusions portent pour l'essentiel, il en a été question dans le chapitre précédant, tantôt sur la participation citoyenne (Latendresse, 2002 et 2004), tantôt sur le partage des pouvoirs et les structures municipales au sens plus large (Collin et Robertson, 2004; Léonard et Léveillé, 2003a, 2003b, 2003c). On remarque la mise en place d'un certain questionnement « scalaire » – au sens où les rapports entre des acteurs œuvrant à différentes échelles sont mis en évidence – pour étudier les dynamiques à l'œuvre dans la nouvelle ville. Face à cette ce nouvel échelon de proximité, mais aussi cette échelle métropolitaine qui se développe, c'est donc toute la question des stratégies de repositionnement (Faure, 2003) des différents acteurs qui est en cause. Pour ces derniers, notamment les groupes communautaires, mais aussi les élus d'arrondissement, il y a nécessité de s'adapter à ce nouveau partage des pouvoirs et d'en tirer un certain profit politique : « En d'autres termes, la réforme est arrivée dans un contexte concurrentiel où les leaders de groupes organisés ont perçu très rapidement les avantages qu'il pouvait y avoir à définir les revendications collectives sur un périmètre d'action élargi » (Faure 2003 : 22). Mais est-ce bien le cas? Benoît et Mévellec (2003) posent également le débat sur cette nouvelle gouvernance et sur ce repositionnement dans une perspective d'échelle : à quel palier les citoyens et les autres acteurs vont-ils se reconnaître et de quelle manière les groupes de pression vont-ils se constituer face à l'arrondissement, la ville et la métropole?

Au chapitre des élus, Léonard et Léveillé (2003a) ont déjà noté par exemple que les conseillers municipaux des arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal prenaient goût aux nouveaux pouvoirs qui leur ont été conférés. Si la situation diffère quelque peu dans le cas des anciennes villes de banlieue (une certaine perte de pouvoir et de prestige), ces mêmes auteurs remarquent que dans l'ensemble, les élus « manifestent [...] des attitudes et des comportements autonomistes vis-à-vis du pouvoir politique central » (Léonard et Léveillé, 2003a : A9). Mais ces élus apparaissent la plupart du temps dépendants des décisions se prenant à des paliers supérieurs. La question de la dotation de l'arrondissement, décidée selon une formule établie par les services centraux, est à ce titre un exemple pour le moins frappant. Le rapport de ces élus aux autres échelles fait ainsi clairement partie intégrante de leur quête d'identité et de légitimité politique.

Du côté des fonctionnaires des arrondissements, ces mêmes auteurs font état d'un certain enthousiasme – pour ne pas dire un enthousiasme certain – face à ce nouveau contexte politico-administratif, et ce, même si les relations avec les services centraux apparaissent assez tendues, du moins au cours des premières années : « la perception – ou la réalité – dans les arrondissements, est qu'il y a de fortes, et même de très fortes tensions, entre les deux niveaux de services, y compris sur certains points de gestion dont la responsabilité est clairement du domaine des arrondissements » (Léonard et Léveillé, 2003b : A7).

Cette *construction politique* de l'arrondissement qui s'amorce par rapport au palier des instances centrales à travers l'action des acteurs s'identifiant maintenant à l'arrondissement se pose également avec les acteurs du milieu communautaire. Il faut dire qu'au Québec, l'organisation communautaire continue d'être très présente – notamment en matière de gestion du social – contrairement à la France où, selon Bourdin (2007), on observe la dissolution des structures de médiation, entendre la société civile. Il faut dire également que l'arrondissement a été présenté comme la

porte d'entrée des citoyens, mais aussi des organismes communautaires, à l'appareil municipal.

La nouvelle réalité de l'arrondissement pose donc de nombreux défis pour les intervenants des organismes communautaires, peut-être plus que pour les autres acteurs. En effet, comme le rappelle Bogason (1996), la fragmentation politique des municipalités représente un défi pour les citoyens et par extension pour les organismes communautaires : comment s'impliquer et tirer avantage de la multiplicité des structures, des échelons et des territoires au sein de la localité? Il faut dire que la question du rapport au(x) territoire(s) et aux échelons, notamment de proximité, est ici centrale dans la définition même de l'action des organismes communautaires :

La notion de territorialité nous est progressivement apparue comme une clé pour comprendre les différents modes d'articulation et stratégies d'action propres à cette pratique d'action communautaire territorialisée. Cette pratique fait en effet appel à une citoyenneté de proximité. (Caillouette et Morin, 2007 : 145)

Dans le cas précis montréalais, comme nous l'avons vu à travers les réflexions de Bacqué (2003) ainsi que celles de Hamel et Morin (2003) notamment, la nature des rapports entre les organismes communautaires et le nouveau Montréal est encore incertaine. C'est d'autant plus vrai quand on pense que les différents acteurs du quartier possèdent, à l'échelle urbaine, une double appartenance, une double « citoyenneté » en quelque sorte. Ils peuvent ainsi s'adresser à différents paliers décisionnels selon que leurs doléances concernent un palier ou un autre. C'est le cas de la nouvelle Ville de Montréal et de ses arrondissements où un partage des pouvoirs guide le citoyen vers les instances centrales ou vers l'arrondissement même si certaines compétences sont partagées entre les deux échelons décisionnels.

Dans ce nouveau contexte politico-institutionnel, le *redéploiement* anticipé des groupes communautaires est d'autant plus difficile à cerner au premier abord – et du

coup pertinent à mettre en relief – que la réforme des institutions municipales à l'étude ici s'opère au moment où les organismes communautaires sont de plus en plus sollicités, nous l'avons vu, dans la desserte de services à la population. À la fois plus professionnels et mêlés avec l'État, les organismes communautaires ont-ils assez de ressources pour intervenir et prendre leur place dans le Montréal nouveau? En d'autres termes, les relations que les acteurs communautaires entretiendront avec les acteurs politiques et administratifs de l'arrondissement permettront-elles sa construction? L'arrondissement va-t-il devenir un espace résiduel où seront discutés uniquement des dossiers tels que le déneigement et la réfection de trottoir? Va-t-on plutôt y traiter de dossiers donnant lieu à des débats, y négocier des enjeux d'arrondissement et qui touchent directement les organismes communautaires, par exemple l'avenir du logement social? Montréal devient ainsi un laboratoire, très différent du contexte français tel que présenté par Bourdin (2007), pour voir comment les organismes communautaires interviennent dans la construction politique d'un échelon donné, ici l'arrondissement. Relativement à ce questionnement, il est nécessaire ici d'aborder de front notre perspective théorique.

## **2.2 L'ÉTUDE DE LA FRAGMENTATION POLITIQUE**

Le questionnement – foisonnant – sur le pouvoir local n'est pas récent. En fait, ce questionnement sur qui, parmi la multitude des joueurs présents, détient le pouvoir, que ce soit au sein des villes ou des paliers de gouvernement supérieurs, a toujours fait l'objet d'une attention particulière. Comme le note Judge (1995), de nombreuses réflexions contemporaines sur la politique locale se positionnent ou se développent face au *pluralisme*, ou plutôt à une *approche pluraliste*. Pour repérer les fondements du pluralisme dans un contexte urbain, il faut remonter au classique de Dahl (1971 [1961]) *Qui gouverne? Démocratie et pouvoir dans une ville américaine*. Dans cet ouvrage sur la ville états-unienne de New Haven, Dahl note d'abord que les

ressources (politiques, sociales, etc.) sont inégalement distribuées au sein de la population, entraînant ainsi le questionnement suivant : si l'ensemble de la population n'est pas en mesure de prendre les décisions, qui donc le fait? Tout est donc une question d'influence et de maîtrise du processus de négociation et des manœuvres politiques dans un contexte où les différents acteurs sont engagés dans une compétition où les différents protagonistes ne sont pas classés selon une hiérarchie précise (Schmitter, 1970). Une approche pluraliste tente d'aller au-delà du partage des pouvoirs pour mieux comprendre la dynamique politique à l'œuvre. C'est dans cette prise en compte de ces questions d'influence, de maîtrise des processus décisionnels du pluralisme que cette thèse s'inscrit. Une approche pluraliste reste toutefois une approche englobante, peu précise pour le contexte que nous voulons étudier.

Cette approche large a jeté les bases des approches théoriques contemporaines du pouvoir urbain, du moins les plus « politiques » d'entre elles. C'est notamment le cas de la théorie des régimes urbains, d'inspiration néo-pluraliste (Stocker, 1995; Leresche, 2001). Cette théorie, encore largement discutée et utilisée en études urbaines, mérite que l'on s'y attarde brièvement. Le principal tenant de la théorie des régimes urbains est très certainement Stone (1989 et 2001, se référant notamment aux travaux de Fainstein et Fainstein (1983) ainsi que ceux de Elkin (1980 et 1985)). À travers cette approche, Stone met l'accent sur la façon dont les coalitions politiques dominantes établissent et maintiennent leur capacité de gouverner (Stone, 1989; Lauria, 1997a; Le Galès, 1995; Stocker, 1995; Feldman, 1997). Ces coalitions, dont l'objectif est de « faire fonctionner » la ville, se veulent essentiellement informelles, stables et capables de produire de l'action publique selon un « agenda » clairement identifié (Stone, 1989 et 2001). Cette approche s'intéresse ainsi davantage à la relation entre le gouvernement et les groupes d'intérêts privés que la relation entre le gouvernement et les citoyens en tant que tels (Stoker, 1995) dans un contexte social mouvant :

The study of urban regimes is thus a study of who cooperates and how their cooperation is achieved across institutional sectors of community life. Further, it is an examination of how that cooperation is maintained when confronted with an ongoing process of social change, a continuing influx of new actors, and potential break-downs through conflict or indifference. (Stone, 1989 : 9)

L'analyse des régimes urbains exige donc la prise en compte de trois éléments : la capacité d'agir et de mobiliser les bonnes ressources au bon moment, l'existence d'acteurs et d'intérêts organisés ainsi que les relations entre ces acteurs qui leur permettent d'agir ensemble, de former une coalition de gouvernement (Le Galès, 1995).

Au niveau local, où le gouvernement est restreint dans ses capacités et où la structure municipale est parfois fortement fragmentée, la théorie des régimes urbains est particulièrement utile pour rendre compte de ces nouvelles formes de réseaux et partenariats qui émergent depuis que l'on semble passer du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine (Ferman, 1996; Goodwin et Painter, 1997). Elle n'est pourtant pas sans lacunes dans le contexte de notre recherche marquée notamment par la mise en place d'une nouvelle structure de gestion des affaires urbaines à plusieurs paliers. Certains auteurs (DiGaetano et Strom, 2003; Boudreau, 2003a; Lauria, 1997b; McGuirck, 2003) reprochent en effet à la théorie des régimes urbains d'être incapable de tenir compte des structures supérieures. On lui reproche en fait sa difficulté à prendre en compte la dynamique complexe des relations entre acteurs situés à différents paliers à travers laquelle la gouvernance urbaine contemporaine est produite (McGuirck, 2003). Cette théorie s'intéresse généralement à la municipalité comme un tout politiquement cohérent dans la compréhension des facteurs influençant la distribution du pouvoir au niveau local.

Si ces critiques font référence d'abord et avant tout aux paliers supérieurs de gouvernement, nous pourrions ajouter que les régimes urbains tendent également à présenter la ville comme une sorte de fourre-tout. Il apparaît difficile en effet de faire

ressortir la spécificité et le rôle des acteurs œuvrant à différents paliers et territoires infra-municipaux qui composent pourtant la vie politique locale. Elle tend aussi à exclure certains acteurs extérieurs à cette « boîte noire », mais situés au même niveau hiérarchique comme les politiciens des villes de banlieue (Lauria, 1997b) et reléguer au second plan l'effet des institutions et de la culture politique sur l'action des partenaires de la coalition (Ferman, 1996). Dans le contexte du Montréal nouveau, ces limites de l'approche par les régimes urbains rendent son emploi pour le moins risqué.

### **2.3 LES ESPOIRS SUSCITÉS PAR L'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE**

La notion de gouvernance, cousine des régimes urbains et récurrente dans les réflexions issues de la science politique et de la sociologie politique contemporaine, est devenue incontournable, du moins si l'on en croit la multiplication des ouvrages et articles à caractère scientifique et des rapports de ministères coiffés d'un titre faisant référence à cette notion. Mais peut-elle, plus que la théorie des régimes urbains, nous permettre d'explorer les espaces infra-municipaux – montréalais dans le cas qui nous concerne – et les acteurs s'y référant dans leurs interactions dans le grand ensemble urbain? Nous croyons que la notion de gouvernance, comprise en tant que volonté d'étudier la dynamique politique au-delà du gouvernement et des acteurs publics, est porteuse. Nous pensons toutefois que son emploi en tant qu'outil d'analyse des espaces infra-municipaux est hasardeux. La complexité de cette notion et la nécessité de clarifier l'utilisation que nous voulons en faire requièrent davantage de précisions.

Notons d'entrée de jeu que la gouvernance est une notion assez récente qui tire son origine davantage des réflexions des sciences économiques que de celles de la science politique (Jouve, 2003). Son introduction dans le vocabulaire courant par la Banque Mondiale (Savard, 2004) trahit aussi son origine, souvent rattachée au libre marché et

à la gestion des conseils d'administration des entreprises. D'ailleurs, dans la foulée des grands scandales de comptabilités dites « créatives » et de rémunération abusive de dirigeants aux États-Unis (Enron, Worldcom), mais aussi au Canada (Nortel, Norbourg, Société des Alcools du Québec) et ailleurs dans le monde (Parmalat), la gouvernance des entreprises a fait les manchettes économiques et... judiciaires. Pourtant, malgré son caractère très normatif (la « bonne gouvernance ») et son origine plutôt économique, son passage vers la sphère politique a rapidement trouvé ses adeptes, poussé par ce même vent néolibéral qui semble vouloir occuper une large place au sein des réflexions sur le devenir de nos sociétés.

Au plan politique et malgré le côté flou de cette notion (Borraz et Le Galès, 2001; Duran 2001; Leresche, 2001) nous avons habituellement une bonne idée de la signification de la gouvernance. Instinctivement, nous savons qu'elle a pour ambition de nous permettre d'aller au-delà du gouvernement. Nous avons aussi tendance à penser qu'il s'y cache quelque chose de foncièrement plus démocratique qu'au « gouvernement ». Premier constat donc : la gouvernance est souvent, abusivement peut-être, opposée au gouvernement où les acteurs étatiques apparaissent monopoliser le pouvoir décisionnel. La gouvernance dans son acception la plus politique évoque donc quelque chose de plus éclaté, de moins rigide, de moins autoritaire, de plus négocié. Elle se rapproche ainsi de la théorie des régimes urbains.

En fait, derrière cette idée, les « promoteurs » de la notion de gouvernance s'appuient beaucoup sur le constat que l'État – associé à une gestion rigide et lourde des affaires publiques, à bout de souffle financièrement et incapable de s'adapter à la mondialisation – perd de sa centralité alors que d'autres acteurs prennent davantage de place. Il y a donc multiplicité des acteurs et l'État n'en serait qu'un parmi d'autres (Le Galès, 1995). Ces autres acteurs, il s'agit des multinationales et du secteur privé en général, mais aussi du secteur associatif, tous les deux appelés à jouer ainsi un plus grand rôle dans ce qu'on a pu appeler la « sphère publique », notamment la gestion du

social (Burns, 2000). Une vague de décentralisation et, dans certains pays, de privatisation aurait en effet amené un certain désengagement, du moins en apparence, de l'État central. La volonté (inspirée de l'expérience britannique) du gouvernement libéral de Jean Charest d'établir des partenariats publics-privés (PPP) en est un exemple visible depuis quelques années.

En ce sens, la notion de gouvernance tente de rendre compte, de façon englobante, des changements majeurs qui affectent actuellement nos sociétés (Duran, 2001) et des impacts de ces changements sur l'élaboration des politiques publiques. Elle dirige donc toute notre attention sur les nouvelles modalités de coordination publique (Borraz et Le Galès, 2001; Leresche, 2001), comme les partenariats ou la privatisation, où les objectifs seraient maintenant définis collectivement – et non plus par les seuls élus – dans le but de maintenir un certain ordre social :

Governance is a term used to describe the set of processes undertaken by both the state at every spatial level, and the institutions, agencies, and interests with which it operates in partnership, in maintaining an existing social order whilst at the same time accommodating the logic of capitalism as a system in constant flux and undergoing continuous development. (Byrne, 2001 : 168)

Mais le succès de cette notion provient aussi du fait qu'elle représente davantage qu'un simple constat de l'intellectuel sur ce qui l'entoure. Elle est aussi un *objectif* en soi – une nécessité certains diront – dont les ténors s'identifient autant à la droite qu'à la gauche du spectre politique.

Cette nécessité, c'est d'abord celle du marché, celle de laisser libre cours aux forces en place et de laisser à celles-ci voix au chapitre. La gouvernance en tant qu'objectif à atteindre trouve aussi écho du côté des syndicats, des organismes communautaires et des tenants d'une démocratie plus participative. La gouvernance, à l'instar de la proximité, est alors évoquée comme une façon d'ouvrir le processus décisionnel à une plus grande participation des citoyens, comme le résultat de l'évolution des forces

politiques et des luttes populaires. Elle est aussi évoquée comme une façon de contrer l'apathie ambiante du citoyen blasé et cynique relativement à une démocratie représentative qualifiée d'insuffisante, voire de non démocratique. Le jeu politique apparaît ainsi, en principe du moins, beaucoup plus ouvert dans un monde inspiré par la *gouvernance* que confiné dans un *gouvernement*.

En ce sens, nous nous inscrivons dans une perspective de gouvernance, puisque nous considérons jusqu'à un certain point que le jeu politique au sein des arrondissements montréalais est relativement ouvert. La définition de la gouvernance utilisée dans cette thèse se rapproche donc de celle de Bagnasco et Le Galès (1997 : 38) : « La gouvernance est donc définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés, incertains ». Suivant cette définition, la gouvernance n'est donc pas ici opposée au *gouvernement* ; elle va plus loin que celui-ci en présentant les acteurs gouvernementaux comme des acteurs parmi d'autres et donnant une large place au jeu politique auquel participent d'autres joueurs.

### **2.3.1 LA GOUVERNANCE URBAINE**

Dans une très large part, le débat sur la gouvernance urbaine s'inscrit dans celui de la gouvernance de façon générale. Il apparaît toutefois utile étant donné notre objet de recherche d'insister quelque peu sur ce dérivé. Dans un contexte urbain, la notion de gouvernance semble d'ailleurs prendre tout son sens tellement « [...] elle s'y applique de façon si évidente » (Le Galès, 1995 : 59). Il suffit de mentionner, d'une part, que les compétences des villes se diversifient au même moment où les problèmes dans les registres du développement social et économique se complexifient et que, d'autre part, la liste des organisations impliquées dans la gouvernance des villes se diversifie (Le

Galès, 1995) pour faire de la gouvernance urbaine un incontournable de l'analyse politique urbaine contemporaine.

Dans un court, mais fort éclairant, article qui introduit un numéro de la revue *Urban Studies* consacré à la gouvernance urbaine, Kearns et Paddison (2000) s'interrogent sur les événements qui semblent nous amener à parler davantage de gouvernance urbaine que de gestion urbaine (*urban management*). Les auteurs évoquent d'abord la situation économique engendrée par la mondialisation des marchés qui se traduit par une mobilité accrue des investissements. La conséquence pour les gouvernements urbains d'une telle mobilité en est une de « perte de maîtrise » sur leur économie, si on admet qu'elles avaient une telle autorité. S'impose alors à ces villes la nécessité d'entrer en relation et en concurrence sur le plan international en développant une identité propre censée charmer les investisseurs tout en dénouant peu à peu les liens avec l'économie nationale. La gouvernance urbaine est donc une réponse multi-scalaire – nous y reviendrons – et une opportunité à saisir face à un contexte en bouleversement : « Thus, urban governance is not an attempt to regain control so much as an attempt to manage and regulate difference and to be creative in urban arenas which are themselves experiencing considerable change » (Kearns et Paddison, 2000 : 847).

Ces tentatives de « régulation » peuvent prendre différentes formes comme en font foi les nombreuses typologies de gouvernance urbaine. Celles élaborées par DiGaetano et Strom (2003) et par Pierre (1999) rappellent celles des régimes urbains. Pierre (1999) développe par exemple quatre modèles de gouvernance urbaine : *managérial*, *corporatist*, *progrowth* et *welfare*. Le type managérial a pour objectif d'augmenter l'efficacité de l'administration locale. L'accent est donc mis sur les résultats alors que les frontières entre le privé et le public apparaissent minces. Le rôle accordé aux élus locaux est plus effacé alors que la fonction publique joue un rôle prépondérant. Dans un modèle de gouvernance urbaine corporatiste, une plus grande participation

de la société civile est évidemment mise de l'avant. La mise en valeur des intérêts de ces « corporations » lors de l'élaboration des politiques publiques urbaines est au cœur de ce modèle. La gouvernance urbaine de type *progrowth* est plutôt l'affaire de la « *downtown elite* » (Pierre, 1999) dont les intérêts sont axés sur la croissance économique. Comme pour le modèle managérial, les partenariats publics-privés sont favorisés. Finalement, le modèle *welfare* a pour finalité d'assurer les entrées de fonds en provenance des paliers de gouvernement supérieurs pour répondre aux besoins de la municipalité et de ses citoyens. Dans ce cas, les fonctions publiques, celle de l'État et celle de la ville, dominant le jeu de cette gouvernance urbaine. Une telle typologie, aussi instructive qu'elle puisse être, est-elle pour autant utile dans la perspective liée à cette recherche? Avant d'aller plus loin, on nous permettra de faire un bref retour en arrière pour revenir sur un aspect de la gouvernance, son caractère multi-niveaux, qui a été effleuré un peu plus tôt sans toutefois avoir été clairement explicité.

### **2.3.2 LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX OU LA DIFFICULTÉ DE SORTIR DE L'INSTITUTIONNEL**

Par définition et par nécessité, la gouvernance implique un certain degré de « multiscalarité » (Borrelli et Santangelo, 2004; Hooghe et Marks, 2003), ne serait-ce que par le questionnement quant au « meilleur » niveau décisionnel pour la cristallisation des différents processus de gouvernance en œuvre dans le contexte de mondialisation des échanges économiques tel que présenté en début de chapitre :

Governance has been declined as local and territorial [...] but in current literature there is a wide debate on the proper level for governance processes. The problem seems to be in the unclear definition of the level where actors interact: is it still correct to separate a local arena from a supra-local one? Do local actors can be considered « just » local? The answer is probably negative, and the only doubt lies in the possibility that, maybe, some process could still be considered as

prevalently localised. Otherwise, governance implies a multi-level character of the networks of actors involved, since the interdependence among territorial scales has grown in the globalisation era (Brenner, 1998). Territorial policies nowadays imply involvement of actors belonging to different territorial levels (and then scales). (Borrelli et Santangelo, 2004 : 6)

Cet aspect scalaire de la gouvernance a donné lieu au développement de la notion de gouvernance multi-niveaux qui, forte de la popularité de ses proches parents que sont la gouvernance et la gouvernance urbaine, fait son chemin dans la littérature récente sur la recomposition du rôle de l'État. Plus concrètement, cette notion a été développée dans le contexte de l'Union européenne (Jessop, 2004; Gualini, 2002) avec l'apparition d'une structure supra-étatique. Il s'agissait alors de pouvoir rendre compte des transformations dans l'élaboration des politiques publiques (Boudreau, 2004; Leresche, 2001; O'Brien, 2002) dans ce contexte où le rôle des différents échelons (l'Union Européenne, les États, les régions, les métropoles) n'est pas complètement défini (Jouve et Lefèvre, 1999).

Par cette volonté de rendre compte d'une nouvelle division du pouvoir (O'Brien, 2002) et de la « fin » du pouvoir centralisé au niveau de l'État national (Hooghe et Marks, 2003) dans le contexte Européen, l'approche de la gouvernance multi-niveaux a pris une tournure résolument institutionnelle. Jessop (2004) note pourtant que sans l'intégration d'acteurs non étatiques dans la réflexion sur la gouvernance multi-niveaux, on s'éloigne bien peu des relations intergouvernementales. D'ailleurs, Peters et Pierre (2004) soulignent que la gouvernance multi-niveaux doit être vue comme étant plus complémentaire que concurrente aux études pourtant sur les relations intergouvernementales. Or dans les réflexions sur la gouvernance multi-niveaux et sur les relations intergouvernementales, beaucoup plus en fait que celles sur la gouvernance urbaine à proprement parler, l'intégration de ces acteurs non étatiques ne semble pas aller de soi même si, comme l'indique Leresche (2001), elle ne les exclut pas, du moins en principe.

Il n'apparaît donc pas surprenant que dans leur tentative de fixer une typologie de gouvernance multi-niveaux, Hooghe et Marks (2003) parviennent ainsi difficilement à se sortir de l'ornière du partage des pouvoirs entre les différents paliers institutionnels. Le premier type trouve sa source dans le fédéralisme classique. Chaque juridiction, stable et ayant des compétences d'ordre général, correspond à une échelle territoriale distincte la plupart du temps enracinée dans une certaine appartenance identitaire. Le fédéralisme canadien est un exemple de ce type de gouvernance multi-niveaux. Le deuxième type diffère notamment par le caractère, moins enraciné, plus flexible et moins durable dans le temps. Surtout, les juridictions opèrent à différentes échelles territoriales avec l'objectif de résoudre un problème spécifique : « they are set up to solve particular policy problems, such as managing a common pool resource, setting a technical standard, managing an urban service, or shipping hazardous waste » (Hooghe et Marks, 2003 : 240).

En somme, outre les mêmes problèmes associés à la gouvernance, dont celui d'être axée sur la résolution de problèmes (Jessop, 2004; O'Brien, 2002), la principale difficulté d'emploi de la notion de gouvernance multi-niveaux est liée à son caractère trop institutionnel qui sert mal notre propos qui inclut des espaces moins institutionnalisés comme le quartier. On notera finalement que Le Galès (1995) critique cette notion pour ne pas nous porter davantage vers les stratégies politiques des acteurs de la ville et d'autres échelles. Cette dernière remarque nous apparaît, dans le contexte de cette recherche, très pertinente. Dans la mesure où l'étude du rééquilibrage des pouvoirs dont parlent Jouve et Lefèvre (2002b) nécessite la prise en compte du jeu très « politique » des différents acteurs dans la gestion politique urbaine, il est nécessaire d'y accorder un intérêt particulier.

\*\*

Que retenir de la gouvernance? À l’instar de plusieurs auteurs (Leresche, 2001; Duran, 2001), il est difficile de passer sous silence le faible apport de la gouvernance et des modèles de gouvernance urbaine au plan analytique :

En d’autres termes, de telles approches, essentiellement descriptives, permettent certes de repérer des configurations d’acteurs et des logiques d’action, mais se révèlent moins performantes au niveau explicatif de ce que les acteurs échangent réellement, en particulier au niveau du contenu (c’est en quelque sorte le syndrome du cinéma muet : l’image sans le son). La perspective reste donc essentiellement transactionnelle, mais ne prend pas en compte les représentations sociales et les idées que les acteurs véhiculent. (Leresche, 2001 : 42)

Or ces représentations sociales – et nous pourrions ajouter politiques, territoriales et scalaire – sont au cœur de la définition des stratégies politiques d’un acteur. Il serait difficile d’en faire abstraction. Qui plus est, à l’instar de la théorie des régimes urbains, la gouvernance urbaine ne traite pas spécifiquement des espaces de proximité, ainsi noyés dans le grand tout municipal. En fait, comme il en a été question dans le premier chapitre, la tendance lourde privilégie une échelle plus grande que la ville comme porte d’entrée d’analyse de la gouvernance locale. À cet égard et bien que Kearns et Paddison (2000) évoquent la nécessité de tenir compte des espaces de proximité, on sent bien que les « étapes » devant nous mener d’une gestion urbaine à une gouvernance urbaine se passent au niveau métropolitain. Les tentatives de typologie de gouvernance urbaine apparaissent ainsi contraignantes, peu ouvertes aux espaces infra-municipaux et aux acteurs qui s’y identifient dans la compréhension de cette dynamique politique locale. Pourtant, comme le remarquent Jouve et Lefèvre (2002b), les espaces de proximité sont appelés à jouer un plus grand rôle dans la gouverne urbaine. Mais comment intégrer cette échelle à l’analyse politique locale?

## 2.4 L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS VU À TRAVERS LES STRATÉGIES SCALAIRES DES ACTEURS COMMUNAUTAIRES

En fait, pour intégrer pleinement cette échelle de la proximité et les acteurs s'y référant, nous croyons qu'il faut s'attarder à ce « rééquilibrage du pouvoir vers les échelons plus petits » tel qu'annoncé par Jouve et Lefèvre (2002b : 19), c'est-à-dire à cette *dynamique scalaire* bouleversée par ce rééquilibrage et à ses impacts potentiels sur l'action politique des acteurs associés à la proximité.

### 2.4.1 LA THÉORIE POLITIQUE SCALAIRE

Malgré certains doutes quant à l'utilité pour notre propos de la gouvernance multi-niveaux, la *perspective scalaire*, pertinente nous l'avons vu pour aborder les enjeux urbains contemporains tirillés entre exigence de proximité et logique d'agglomération, ne s'en trouve pas toutefois irrémédiablement écartée. En fait, parallèlement aux réflexions sur la gouvernance multi-niveaux se développe depuis le milieu des années 1980 – bien que la réflexion sur les échelles soit plus ancienne – chez certains géographes anglo-saxons surtout, la théorie politique scalaire (*politics of scale*). Cette théorie politique scalaire peut se définir comme portant sur la production, reconfiguration ou contestation soit de certains aspects de l'organisation sociospatiale à l'intérieur d'arènes géographiques relativement liées ou bien d'un ordonnancement, d'une hiérarchie particulière parmi les échelles géographiques (Brenner, 2001). Dans le premier cas, l'échelle est alors comprise comme la frontière entre ces arènes en question. (Brenner, 2001 : 599). Dans le second cas, l'échelle est comprise comme une modalité de hiérarchisation et de rehiérarchisation à travers lesquels les processus de différenciations sociospatiales apparaissent aussi matériellement que discursivement. (Brenner, 2001 : 600).

Si cette définition de Brenner (2001) n'apparaît pas limpide au premier abord, elle a le mérite de faire appel à l'ensemble des éléments de cette théorie. Nous verrons dans les prochaines pages que bien qu'apparentée à la notion de gouvernance multi-niveaux, dont elle partage cette idée de liens entre les différents échelons, ses origines et ses ambitions analytiques sont beaucoup plus larges que la production de politiques publiques. Mais surtout, elle permet d'étudier des phénomènes qui ne sont pas a priori abordés par la gouvernance multi-niveaux et qui se déroulent à des échelons qui ne sont pas nécessairement institutionnalisés.

#### **DE LA MONDIALISATION À LA GLOCALISATION**

Les travaux certainement les plus connus reliés à ce courant portent sur le « réaménagement scalaire » (*rescaling*) de l'État et ses conséquences sur les autres niveaux de gouvernement. Les dictionnaires francophones étant muets sur le terme récent de « *rescaling* » et la littérature sur la théorie politique scalaire étant essentiellement anglophone, sa traduction n'apparaît pas définitive. Dans l'ouvrage collectif de Bherer et al. (2005a), l'expression « rééchelonnement » est utilisée dans quelques textes, mais le terme « *rescaling* » n'est pas toujours traduit. Boudreau (2004) pour sa part emploie le terme « réétalonnement ». Nous préférons pour notre part l'expression « réaménagement scalaire » à ces deux termes. Le premier terme, rééchelonnement, est déjà utilisé dans le langage financier dans une perspective plus temporelle que « territoriale » (par exemple : « rééchelonner une dette »). Quant au terme « étalonnement », il indique davantage le calibrage d'une mesure, d'un appareil. L'emploi de l'expression « réaménagement scalaire » permet de rester près des termes « échelon » et « échelle » (sur lesquels nous reviendrons), facilitant ainsi la compréhension du sens donné à l'expression.

Ce réaménagement scalaire est donc ici compris comme un décalage de pouvoir, de ressources et d'autorité entre différents échelons politico-économiques (Bayirbag, 2005). Ces travaux, notamment ceux de Smith (1992a, 1992b, 1993; Smith et Dennis, 1987), Brenner (1998, 1999a, 1999b, 2000, 2001, 2002, 2004), Swyngedouw (1996, 1997, 2000, 2004 et 2005) et de Jessop (1999) pour ne nommer que quelques chercheurs, sont généralement de portée très macro-économique. Ces auteurs cherchent en fait à comprendre et identifier les changements quant au rôle de l'État dans le contexte actuel de néolibéralisation et de mondialisation et plus particulièrement de la place du « local » dans et suite à cette remise en cause du pouvoir de l'État. Ils s'inscrivent donc sur ce point dans la mouvance présentée plus tôt de la gouvernance multi-niveaux :

The core of my argument is the claim that the contemporary round of globalization has radically reconfigured the scalar organization of territorialization processes under capitalism, *relativizing* the significance of the national scale while simultaneously *intensifying* the role of both sub- and supra-national forms of territorial organization. On the one hand, the contemporary round of globalization must be viewed as yet another wave of de- and reterritorialization through which global socioeconomic interdependencies are being intensified, deepened, and expanded in conjunction with the production, reconfiguration, and transformation of relatively fixed forms of territorial organization on sub-global geographical scales. (Brenner, 1999a : 52. Italique dans le texte original)

D'un point de vue plus conceptuel, ce sont les travaux de Peck et Tickell (1994), mais surtout de Swyngedouw (1992, 1997, 2004 et 2005) autour de la notion de « glocalisation » qui expriment le mieux cette conception du décalage de pouvoirs, de ressources et d'autorité. Pour Swyngedouw (2004), dans un contexte où du débat sur la place du citoyen et l'organisation générale de la société suintent les luttes idéologiques, culturelles, socio-économiques et politiques de notre temps, le terme « mondialisation » (*globalisation*), tendrait à obscurcir les luttes sociospatiales à l'intérieur desquelles les relations d'échelles s'avèreraient prépondérantes.

En fait, Swyngedouw observe une prolifération des nouvelles formes et des nouveaux modes de résistance (Swyngedouw, 2004) et des processus incessants de déterritorialisation – reterritorialisation du capital qui s’opèrent conjointement aux échelles locale et globale : « Local actions shapes global money flows, while global processes affect local actions » (Swyngedouw, 1997 : 1). Le terme « mondialisation » ne rendrait ainsi pas compte de cette dynamique local – global qui caractériserait pourtant le phénomène que l’on cherche à nommer, d’où le terme « glocalisation » au lieu de « mondialisation ».

Il est pertinent de noter que cette approche de la théorie politique scalaire qui s’intéresse généralement aux liens qui se forment et se défont entre les échelles mondiale, nationale et urbaine repose sur une réflexion théorique de l’échelle beaucoup plus large. En fait, une réflexion moins économique-politique, plus politique au sens « stratégique » du terme et qui remet notamment en question la conception fixe de ces échelles locales, nationales et mondiales se dessine à travers les réflexions scalaires :

Scale debates have thus not simply questioned but also relativized the idea that social and economic phenomena are best understood with reference to processes and entities contained within fixed and immutable national scales and territories. One key corollary of this qualification is a strategically nuanced understanding of the « politics of scale », that is the contingent role of scale in political strategies and dynamics of political mobilization. Instead of all-too-familiar, sterile debates between political positions grounded in abstractly conceived localisms, nationalisms, or internationalisms, the gist of recent scale debates has emphasized the importance of flexible, multi-scale strategies of opposition and radical change. (Kipfer, 2005 : 3)

On notera également que le bourdonnement intellectuel autour du réaménagement scalaire à la sauce macro-économique et la perte de centralité de l’État nation tend en fait à occulter des approches beaucoup plus micro de la théorie politique scalaire, approches axées sur l’échelle locale et sur l’action politique des mouvements sociaux.

Il importe donc, d'une part, d'approfondir les réflexions théoriques à la base de la théorie politique scalaire et d'autre part, d'aborder ces approches plus « micro ». Mais d'abord, quelques précisions conceptuelles s'imposent quant à l'utilisation des termes « échelle » et « échelon ».

### ÉCHELLE OU ÉCHELON?

Existe-t-il une différence importante entre les termes « échelle » et « échelon »? On observe dans la littérature une certaine confusion dans l'utilisation de ces termes qui n'ont pas, dans cette recherche, la même signification. Aussi il convient dès maintenant, avant d'aller plus à fond dans la compréhension de la théorie politique scalaire, de bien distinguer ces termes.

Il est intéressant de rappeler dans un premier temps que la théorie politique scalaire est d'abord et avant tout une approche développée par des Anglo-saxons. En anglais, le terme « scale » semble indistinctement vouloir dire à la fois échelon (ou niveau<sup>27</sup>, même si le terme « level » existe et est employé) et échelle alors qu'en français une nette distinction s'impose. La conception cartographique de l'échelle fait référence à une idée de grandeur et est prépondérante dans la compréhension que nous avons de la notion. Selon cette conception, l'arrondissement montréalais est une échelle *inférieure* de la ville parce que cette dernière est un territoire plus vaste. En ce sens, la notion d'échelle, au-delà de son sens cartographique, fait référence également à l'idée des poupées russes où l'échelle plus petite *s'imbrique* dans une échelle plus grande, qui elle-même est comprise dans une échelle encore plus vaste.

L'échelle au sens où nous l'entendons dans cette recherche signifie en fait « l'ensemble des échelons » et s'éloigne en fait de l'idée de grandeur. Cette

---

<sup>27</sup> Nous reviendrons plus loin sur les raisons nous amenant à préférer « échelon » à « niveau ».

conception de l'échelle, qui se rapproche donc plus ici de son sens usuel, soit l'instrument utile pour sauver le chat téméraire pris dans l'arbre, comporte, par définition, au moins deux échelons (Lévy et Lussault, 2003 : 286). Pour reprendre l'exemple de l'arrondissement, ce dernier est en fait un des échelons de l'échelle de la structure décisionnelle<sup>28</sup> montréalaise qui comprend l'arrondissement, la municipalité, le Conseil d'agglomération, la Communauté métropolitaine de Montréal, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, ces deux derniers échelons, surtout le provincial, prenant des décisions affectant Montréal et les autres municipalités.

En d'autres termes, une utilisation de la notion d'échelle dans un contexte autre que cartographique nous force à bien distinguer l'emploi de cette notion par rapport à « échelon ». Ainsi, utiliser « échelle » au sens « d'échelon » tend à imprimer l'idée de hiérarchie et aussi qu'une « échelle » – donc l'échelon – est géographiquement plus grosse ou plus petite qu'une autre. Or non seulement une telle conception hiérarchique peut imprégner un biais dans l'analyse – nous y reviendrons – mais au plan politique deux échelons différents peuvent en fait se situer sur la même échelle cartographique. C'est ainsi qu'une table de concertation intersectorielle<sup>29</sup> œuvrant à « l'échelle » de l'arrondissement peut être considérée comme étant une forme d'échelon politique inférieur au conseil d'arrondissement, instance officielle de pouvoirs pour cette échelle géographique. L'utilisation du terme « échelle » sera donc réservée au caractère géographique, cartographique de l'analyse. Au sens d'ensemble des échelons politico-administratifs, nous utiliserons plutôt l'expression « structure scalaire ».

---

<sup>28</sup> Nous aurions tort toutefois de limiter le terme « échelon » aux seuls échelons institutionnels. D'autres échelons existent.

<sup>29</sup> Organisation composée de différents acteurs (institutionnels et communautaires) qui se regroupent selon le territoire, particulièrement le quartier, mais parfois le quartier, voire un territoire plus vaste.

## DU PIÈGE DE LA HIÉRARCHIE À UNE CONCEPTION PLUS RELATIONNELLE DE LA STRUCTURE SCALAIRE

C'est autour de cette distinction qu'il est d'abord nécessaire d'approfondir la théorie politique scalaire. Ainsi, notre conception de la réalité que nous voulons décrire à l'aide d'échelons est souvent teintée, voire biaisée, par cette idée des poupées russes où l'échelle géographique qui emboîte l'autre est « plus importante ». La confusion provient du fait qu'il n'est pas rare que nous portions un jugement sur les « petites affaires » qui sont réglées aux échelons « inférieurs » alors que le sort de l'Humanité lui, se jouerait à l'échelle planétaire. Cette conception pyramidale de la structure scalaire se retrouve aussi ailleurs qu'en politique. Les niveaux de scolarité dits primaire, secondaire et finalement « supérieur » ne font pas que décrire un enchaînement dans la complexité des matières enseignées, mais impriment également dans l'inconscient un certain jugement de valeur sur ces mêmes matières et le diplôme obtenu en bout de course.

L'échelon comme un niveau (*scale as level*) démontrerait en fait l'acceptation d'une stricte hiérarchie de niveaux qui simplifie les logiques étudiées (du plus complexe – niveau supérieur, au plus simple – niveau inférieur<sup>30</sup>) : « The idea of scale as level, however, simply alludes to wider scales encompassing greater amounts of complexity (divisions of labour, administrative reach, cultural diversity, etc.) » (Howitt, 2002 : 305). Difficile d'ailleurs de ne pas « tomber » (du haut de l'échelle?) dans cette logique : le contexte institutionnel et politique peut souvent être perçu comme étant une hiérarchie stricte où le partage des compétences – il est souvent question de niveaux de gouvernement – teinté de subsidiarité, fait foi de tout. Mais de quelle manière justifie-t-on vraiment, autrement que par le fait que ces niveaux sont « là », cette hiérarchie? On notera aussi le danger de se laisser prendre au piège d'une sur-hiérarchisation ou d'une hiérarchie abusive (les échelons sont parfois co-présents sur

---

<sup>30</sup> L'expression « au niveau de », bien que souvent très mal utilisée dans le langage courant, signifie d'ailleurs que l'on veut exprimer une idée de hauteur (plus bas, plus haut), de hiérarchie.

le même niveau territorial<sup>31</sup>, imbriqués, appelant des légitimités similaires et différentes à la fois) et donc d'une vision trop « top-down » de la dynamique politique.

Les principaux tenants de la théorie politique scalaire tentent donc de s'éloigner d'une conception trop pyramidale de la hiérarchie scalaire, certains parlant plutôt de mosaïques (Brenner, 2001) ou encore de nœuds (*nested relations*) plus que de hiérarchies pures (Harvey, 1982; Jonas, 1994). Il faut donc opérer, dans la foulée de la nécessité, évoquée plus tôt, de comprendre l'urbain dans une optique de tiraillement scalaire entre exigence de proximité et logique d'agglomération, une distinction entre une conception hiérarchique de la structure scalaire et une autre plus « relationnelle », moins hiérarchique.

L'idée derrière une conception qui se veut plus relationnelle de la structure scalaire est, somme toute, relativement simple. Les échelons (infra-municipal, municipal, supra-municipal, régional, provincial, etc.) ne seraient pas imperméables les uns aux autres. *Il y aurait des relations, des tensions entre acteurs œuvrant à ces échelons qui seraient au cœur même de la définition même de l'échelon :*

Insofar, as terms such as local, urban, regional, and so forth are used to demarcate purportedly separate territorial « islands » of social relations, they mask the profound mutual imbrication of all scales and the dense interscalar networks through which the latter are continually produced and reconfigured. (Brenner, 2000 : 368)

Ainsi, comme il en a été discuté plus tôt lorsqu'il a été question de la proximité, dans la mesure où un échelon n'a de sens que parce qu'il est en relation avec d'autres (Agnew, 1997), il est plus utile de comprendre l'échelon comme un « événement », un processus, une relation de mouvements et d'interactions au lieu d'une « chose » (Howitt, 2002), d'un simple échelon d'une structure scalaire. Il y a donc l'idée que les

---

<sup>31</sup> À titre d'exemple, on notera que le territoire de l'île Jésus (Laval) est à la fois une municipalité, une région administrative du gouvernement du Québec et une région touristique.

échelons sont difficilement séparables et plutôt inter reliés, dynamiques et fluides (Swyngedouw, 1997; Deas et Giordano, 2003; Smith et Dennis, 1987; Delaney et Leitner, 1997). C'est dans cette perspective relationnelle qu'il faut comprendre le concept de réaménagement scalaire dont il a été question plus tôt. Le déplacement des politiques et de la politique d'un échelon à un autre opère ainsi une refonte des pratiques politiques et une réorganisation des relations entre ces mêmes échelons – plutôt, entre les acteurs œuvrant à ces échelons (Jessop, 1994; Swyngedouw, 1997; McCann, 2003; Martin, McCann et Purcell, 2003).

#### **STRUCTURE SCALAIRE, ÉCHELONS ET STRATÉGIE POLITIQUE**

Ces réflexions sur le caractère plus relationnel et moins hiérarchique de la structure scalaire et des échelons reposent en fait sur un postulat central. Celui-ci, partagé sous différentes formes par la majorité des penseurs de la théorie politique scalaire, veut que les échelons soient produits à travers les luttes (*struggles*) sociales et politiques (Herod, 1991; Marston, 2000; Swyngedouw, 1997; Smith, 1992a; Williams, 1999). Par conséquent les échelons sont historiquement construits (Smith, 1993 ; Swyngedouw, 2000 ; Jones, 1998) et ne sont donc ni pré donnés, ni fixes, ni éternels, ni neutres : « Similarly, different scalar narratives indicate different causal moments and highlight different power geometries in explaining such events. Scale is, consequently, not socially or politically neutral, but embodies and expresses power relationships » (Swyngedouw, 1997 : 3). Cette idée est centrale. Elle signifie que les échelons sont – au risque de nous répéter, mais il convient d'insister – le fruit d'interactions, de tensions entre les acteurs et les structures se situant à différents échelons, acteurs et structures qui sont à leur tour transformés par ces interactions :

Instead of dividing the social reality into ontologically fixed spatial objects or layers of territory (as is the case with the orthodoxy as well as the state-centred approaches) it recognises and deals with the

empirical complexity of political economic processes by referring to the co-existence of / interactions between different structures and actors established at different spatial scales, which, in turn are being transformed via these interactions. (Bayirbag, 2005 : 9)

*Cette idée signifie logiquement qu'il existe, au-delà de l'attribution formelle des pouvoirs, une marge de manœuvre politique et administrative que les différents acteurs peuvent, ou non, utiliser.* Pour Staeheli (1994) par exemple, les différents échelons recèlent un certain nombre de ressources pour les acteurs, qu'ils peuvent utiliser lors de luttes. En prenant avantage des ressources politiques à un échelon donné, certains acteurs peuvent surmonter les contraintes rencontrées à un autre échelon (Staeheli, 1994) et ainsi se renforcer :

[la localisation] peut s'inscrire dans une stratégie au sens propre du terme, c'est-à-dire n'être qu'un moyen, une étape, pour obtenir autre chose. [...] La localisation apparaît donc comme un processus de construction de l'action, instable, aux facettes multiples, multidimensionnel, polysémique. Le lieu y constitue un contexte d'action, qui permet d'accéder à des types de ressources, de développer des formes de construction de l'action, ou qui présente une plus ou moins grande générosité. (Bourdin, 2000 : 171)

Toutefois, ce renforcement peut se faire au détriment d'autres acteurs qui eux seraient incapables d'atteindre ces ressources (Williams, 1999; Swyngedouw, 2004). Ce jeu politique scalaire implique donc que l'échelon est une base stratégique pour l'action (Smith, 1993; Marston, 2000) où la quête de ces ressources (politiques ou autres) est primordiale :

The winners of scale politics are typically those successful in framing the social issues according to specific worldviews that themselves imply a particular understanding of the scale(s) involved in the generation and resolution of social problems. They tap into the varied resources made accessible via their activities. The losers of scale politics are those unable effectively to confront how the dominant value system tends to assign specific activities to particular scales: e.g. democracy is believed to be essentially rooted in the community; and small (local) businesses are considered to be the backbone of the

American economy. The resource base of the losers may be severely circumscribed because they failed to frame their argument in terms of the appropriate scale(s) for their issue's proposed resolution. (Williams, 1999 : 56)

Ainsi, se positionner sur un échelon ou sur un autre (saut d'échelon – *shifting scale*), ou sur plusieurs échelons en même temps est une façon d'arriver à un but précis, une façon de construire discursivement une représentation du monde pour des visées politiques précises :

In making these scale jumps or building these networks, local groups practice politics by actively reshaping the discourses within which their struggles are constituted. They show the commonalities between their political goals and other more pervasive political goals, thus discursively linking their cause to another cause in ways that work to their advantage. In effect, these local groups are practicing a representational strategy. They discursively re-present their political struggles across scale, and in so doing, they help to recast opposition itself. They show that a « local » struggle, for example, may also be represented as a global struggle, and when it is done so, the local struggle may strike a chord with many people who will argue on its behalf. (Jones, 1998 : 26)

Même si les groupes de tous genres ont depuis longtemps de tel liens avec différents échelons politiques, le champ des possibles pour de telles actions est lui, dans le contexte de réaménagement scalaire des pouvoirs de l'État, beaucoup plus ouvert. Il n'y a pas eu à attendre longtemps d'ailleurs pour voir des chercheurs adopter l'angle d'approche des stratégies scalaires pour éclairer l'action de ces mêmes acteurs. Agnew (1997), se penchant sur l'utilisation par les partis politiques italiens d'une stratégie scalaire, affirme ainsi qu'il est impossible de comprendre de façon adéquate les partis politiques sans mettre en lumière les différentes interrelations entre leurs discours idéologiques et scalaires.

Plus près de nous, nous avons déjà parlé de nos recherches précédentes sur le quartier Saint-Michel (Alain, 2004 et 2006), mais également des recherches de Julie-Anne Boudreau (2003b, 2003c) sur les stratégies multi-scalaires des anglo-montréalais face

à la menace fusionniste de Pierre Bourque et du gouvernement du Parti Québécois. Mais ce sont peut-être les mouvements environnementalistes qui semblent avoir le mieux intégré des stratégies scalaires dans leur action politique de contestation. Armés du slogan bien connu « penser globalement, agir localement » (*think globally, act locally*), ils utilisent, avec un certain succès (Swyngedouw, 2003), des débats locaux dans une réflexion à l'échelle mondiale sur la survie de la planète. Un peu à la manière de Agnew (1997) concernant les partis politiques, Towers (2000) montre d'ailleurs que le mouvement pour une plus grande justice environnementale est essentiellement défini par une question d'échelle, c'est-à-dire par une tension entre le discours qui se situe à l'échelle mondiale sur la justice environnementale et celui, plus local, de la lutte contre les équipements polluants.

#### **TOUT SE RÉSUME-T-IL À UNE QUESTION SCALAIRE?**

Le titre que nous avons donné à cette section évoque bien le questionnement que le lecteur attentif ne manquera pas de se poser suite aux dernières pages. Il serait ainsi faux de prétendre que la théorie politique scalaire n'ait pas soulevé quelques critiques. On note l'importante question du « local trap » dont il a été brièvement question auparavant. De même, les études plus économique-politiques de la mondialisation et des résistances à celle-ci vue sous l'angle scalaire soulèvent des interrogations, notamment chez Amin (2002) qui remet partiellement en question l'approche du « tout au scalaire » :

There is, however, a nonterritorial way of viewing place politics in an age of global connectivity. Instead of seeing local political activity as unique, places might be seen as the sites which juxtapose the varied politics – local, national, and global – that we find today. What matters is this juxtaposition. This forces, for instance, recognition of actor participation in nonlocal political activity. (Amin, 2002 : 397)

Au plan plus conceptuel, la première critique nous vient presque tout naturellement : l'échelon n'est-il qu'une autre façon plus à la mode de parler d'espace ou de territoire? Whitehead (2003) n'a d'ailleurs pas complètement tort quand il évoque la difficulté, mais aussi la nécessité, de distinguer échelon et espace, surtout que l'espace est plus facile à saisir que l'échelon sur lequel nous n'avons que peu de prise. Sans cette distinction, le risque est grand que, comme le note très pertinemment Neil Brenner, la notion d'échelon n'en vienne à prendre trop le dessus sur les autres notions centrales que sont le territoire et l'espace :

While such case studies have significantly advanced our understanding of scaling processes under capitalism, they have also arguably underpinned a noticeable slippage in the literature between notions of geographical scale and other core geographical concepts, such as place, locality, territory and space. However, if the notion of geographical scale is extended unreflexively to demarcate any aspect of sociospatial processes, then much of the analytical power and theoretical potential of recent methodological innovations may ultimately be lost, causing scale to collapse into an overgeneralized « chaotic conception ». (Brenner 2001: 592-593)

La conception plus relationnelle de la structure scalaire et de l'échelon apporte ici une réponse partielle à cette critique. En évoquant l'échelon davantage que l'espace ou le territoire pour parler de l'arrondissement nous mettons du coup l'accent davantage sur une dynamique (politique, sociale) que sur un « objet » bien circonscrit qui lui, n'est pas nécessairement en relation. Adoptant cette perspective – et non pas celle de l'échelon comme étant pré-donné et fixe – la ville en tant qu'échelon n'est pas du tout l'équivalent que la ville en tant qu'espace ou territoire. Elle évoque ainsi forcément ses rapports avec d'autres échelons.

D'autre part, la théorie politique scalaire n'aurait-elle pas tendance aussi à amplifier indûment les impacts de la présence d'une organisation en échelons, d'un partage des pouvoirs répartis sur plusieurs échelons? Judd (1998) et Brenner (2001) l'ont d'ailleurs noté. Pour Brenner, « The key methodological point, in the present context,

is that the mere existence of scalar organization does not, ipso facto, result in sociologically or politically relevant scale effects » (Brenner 2001 : 601). Dans la même veine, Judd (1998) critique la théorie politique scalaire pour sa propension à surestimer la capacité des agents politiques d'échapper aux structures de l'État à travers la construction sociale des échelons. En d'autres termes, les acteurs politiques n'agissent pas dans un champ complètement ouvert et n'ont pas nécessairement la capacité d'effectuer des sauts d'échelons (Judd, 1998).

Visiblement, tout ne se résume pas à une question d'échelon et de structure scalaire et l'utilisation de la théorie politique scalaire, au même titre que l'emploi de la notion de gouvernance évoquée plus tôt, n'est pas sans risque. La question est maintenant de savoir s'il y a moyen, malgré les limites ici évoquées, d'articuler correctement ces approches et notions et voir ainsi s'ouvrir de véritables perspectives de recherche. Pour notre part, nous croyons, à l'instar de Bayirbag (2005 : 14), que les notions de structure scalaire et d'échelon peuvent nous fournir « a meaningful comprehensive picture » nous permettant d'aborder une restructuration de la gouverne locale du point de vue des espaces de proximité. S'il y a, au risque de nous répéter, encore de la place pour mieux comprendre la multiscalarité du milieu urbain, le cas montréalais, encore peu étudié, fournit ici un terrain fertile pour une telle analyse depuis les fusions municipales. Montréal, en ce sens, est donc certes un cas intéressant en soi, mais il est avant tout utilisé ici en tant que laboratoire permettant une meilleure compréhension de phénomènes qui se déroulent aussi ailleurs, mais de façon moins paroxystique.

Au-delà donc de la décentralisation des pouvoirs vers les arrondissements montréalais, nous pensons que le devenir politique de ces derniers est tributaire du jeu des différents acteurs. En ce sens, le territoire infra-municipal n'est pas ici considéré comme étant *a priori* « politique » du fait de son institutionnalisation. En effet, l'approche par la gouvernance et la conception plus relationnelle et moins statique des échelons dont il a été question dans le chapitre précédent nous incitent à explorer

de quelles manières des acteurs non institutionnels contribuent ou non à faire de l'arrondissement un échelon politique dans un contexte multi-échelons. À ce titre, il est intéressant de retourner à l'hypothèse de Morin (2003). Rappelons que celui-ci se demande si la fusion des municipalités de l'île ne donnera pas lieu à la construction d'une « identité défensive » repliée sur le quartier alors que l'arrondissement serait investi d'une « identité légitimante ». On sent bien à travers cette hypothèse toute l'importance des représentations d'ordre scalaire, mais elle reste cependant incomplète du point de vue d'une compréhension globale de la construction politique de l'arrondissement. On y perçoit certes une tension quartier/arrondissement, mais celle-ci donne aux organismes communautaires qu'un rôle réactif. Cette conception opposant le quartier à l'arrondissement tend également à laisser assez peu de marge de manœuvre au-delà de l'espace de proximité (arrondissement et quartier). Il ne resterait aux organismes communautaires au bout du compte qu'à choisir entre le quartier et l'arrondissement pour y être inévitablement enfermés, incapables d'agir « là où ça se passe » – aussi – c'est-à-dire aux échelons municipal, métropolitain, provincial ou fédéral. De plus, cette intuition ne pose pas de front la question des stratégies que les acteurs communautaires, souvent rompus à la chose politique, sont en mesure d'élaborer. En somme, l'intuition de Morin lance pertinemment le débat, mais il est nécessaire d'approfondir la question.

#### **2.4.2 LA CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS ET LES ACTEURS COMMUNAUTAIRES : ÉCHELON INSTITUTIONNALISÉ, VÉCU ET STRATÉGIQUE**

Retenons de cette discussion sur la théorie politique scalaire et sur la gouvernance qu'il importe de laisser une large place aux stratégies politiques dans l'analyse des dynamiques politiques à l'œuvre au sein des nouveaux arrondissements. Mais comment ces stratégies politiques et ces dynamiques contribuent-elles à la

construction politique des arrondissements, dans la mesure où « les arrondissements ont été imaginés et calibrés en fonction strictement de considérations administratives et gestionnaires » (Collin et Robertson, 2003a : 822)? Mais plus simplement, l'arrondissement montréalais comme échelon politique se construit-il?

Si nous pouvons aisément imaginer que les fonctionnaires, mais surtout les élus, rattachés aux arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal, forts de nouveaux pouvoirs, vont profiter de la nouvelle situation, il en va autrement des organismes communautaires. Leur réaction à ces changements scalaires reste en fait très hypothétique. Or dans la construction d'un échelon de proximité sensé être la porte d'entrée des citoyens et de ces organismes communautaires au monde municipal, la réaction de ces organismes envers cet arrondissement et ces structures peut, pensons-nous décider de son utilité réelle, voire de son avenir.

En effet, si la réforme municipale amène son lot de contraintes pour les acteurs du milieu communautaire, nous croyons en effet qu'elle ouvre également tout un champ de possibilités d'action. Par exemple, les acteurs des groupes communautaires pourraient-ils profiter de tous ces changements pour faire valoir leurs idées et atteindre leurs objectifs en jouant sur les pouvoirs dévolus à ce nouvel<sup>32</sup> échelon qu'est l'arrondissement? Ce sont ces possibilités et les stratégies mises en œuvre pour les concrétiser qu'il convient d'étudier. Notre question de recherche, qui est composée en fait de deux questions, s'inspire directement de ces réflexions :

***Comment se déploient les stratégies politiques des groupes communautaires dans le contexte du réaménagement scalaire à la suite de la mise en place de l'échelon de l'arrondissement? Comment les stratégies et les actions politiques des acteurs communautaires participent de la construction politique de l'arrondissement?***

---

<sup>32</sup> Nous verrons dans un chapitre subséquent que l'arrondissement à Montréal n'est pas totalement nouveau.

C'est à l'aide de l'approche de la théorie politique scalaire que nous tenterons, dans le reste de cette recherche, d'analyser cette *construction politique* de l'arrondissement montréalais. Cette construction politique désigne d'abord le processus par lequel un échelon devient l'échelon de référence, d'identification pour l'action politique vers « l'extérieur ». ***Il est alors la base pour l'action politique.*** La construction politique, c'est également lorsque l'échelon, au-delà des dossiers concrets débattus, devient lui-même ***l'enjeu d'actions et de stratégies politiques.***

Précisons que la question de la construction politique des arrondissements a déjà été étudiée, mais dans un tout autre contexte. On fait précisément référence ici aux récents travaux de Houk (2001 et 2004) sur les arrondissements français. Dans ces travaux, tirés de sa thèse de doctorat, elle se penche sur la construction et l'institutionnalisation des arrondissements de Paris, Marseille et Lyon. La perspective de Houk (2004) est résolument centrée sur les élus d'arrondissement qui, cantonnés depuis 1995 dans une opposition politique avec les élus de la commune, ont véritablement façonné un arrondissement politique autour d'une instance inframunicipale d'abord conçue comme un palier chargé de la consultation auprès des citoyens :

Avec l'arrivée massive de maires d'arrondissement aux couleurs de l'opposition municipale, on assiste à une dynamique de différenciation : les nouveaux élus entreprennent d'organiser, de structurer leur territoire et de créer un rapport de force pour exister et obtenir la reconnaissance, par la mairie centrale, de l'arrondissement comme une institution à part entière au sein du gouvernement municipal. (Houk, 2004 : 266)

Ce rapport de force, les élus des arrondissements français ont aussi dû l'établir avec certaines instances de quartier qui jouent depuis longtemps, en fait bien avant l'arrivée de l'arrondissement français, un certain rôle de représentation auprès de l'administration municipale (Houk, 2004). À ce titre, Houk souligne que pour ces organisations, du moins au début de l'institution de l'arrondissement français, il n'y a

guère de doute quant à leur clairvoyance politique dans le nouveau contexte politico-administratif. L'échelon de la commune reste on ne peut plus prédominant dans leurs différentes actions et stratégies politiques :

Entre un « simple » conseiller d'arrondissement, certes doté de la légitimité du suffrage universel, et un président de CIL [comité d'intérêts locaux] ou de CIQ [comité d'intérêts de quartier] qui se targue de « représenter » ou du moins de pouvoir toucher plusieurs dizaines d'habitants-électeurs, la majorité municipale sait où sont ses intérêts. De même pour les comités de quartier et plus largement les associations dans leur ensemble : il n'y a guère d'ambiguïté sur la localisation du pouvoir de décision et des moyens d'action. (Houk, 2004 : 270).

Ces organisations, nous dit toujours Houk, sont venues brouiller quelque peu les cartes dans un jeu scalaire complexe triple (quartier, arrondissement, ville centrale) où les « forces vives » du milieu, pour reprendre l'expression de Houk (2004), sont appelées à entretenir des liens étroits avec les élus d'arrondissement :

Dans ce cadre contraignant, la prise de rôle des élus locaux est structurée par deux principaux facteurs : la fonction formelle d'organe consultatif attribuée au conseil d'arrondissement et la présence des élus sur le territoire, au contact des citoyens et des réalités locales. La combinaison de ces facteurs dans un contexte relativement hostile à la réforme conduit à un positionnement de l'échelon infra-municipal, ou plus précisément des élus locaux, en relais, en courroie de transmission entre la mairie centrale et la population. Consultés pour avis par l'exécutif municipal sur divers projets concernant l'arrondissement [...] les élus locaux sont conduits à développer un tissu de relations avec les « forces vives » de l'arrondissement. (Houk, 2004 : 270)

C'est par l'action des élus d'arrondissement au fil du temps et du jeu de l'opposition partisane, nous apprend Houk (2004), que s'est jouée l'institutionnalisation des arrondissements français. Ces élus ont ainsi joué à fond la carte du rapport au territoire de l'arrondissement en créant des instances de participation et d'autres mécanismes qui ont contribué à l'institutionnalisation par le bas – entendre par

l'arrondissement lui-même – d'un territoire qui en manquait grandement depuis son instauration houleuse au début des années 1980 :

L'évolution du positionnement et des répertoires d'action mis en œuvre dans les arrondissements traduit bien, nous semble-t-il, une dynamique de construction institutionnelle. Celle-ci se matérialise dans l'activité de création d'instances, de relais officiels et permanents, par laquelle l'institution émergente occupe, équipe et organise son territoire. Devenant à son tour source de création institutionnelle, l'échelon infra-municipal accède progressivement au rang d'institution à part entière. (Houk, 2004 : 281)

La donne est très différente du côté des arrondissements montréalais. Dès leur mise en place en janvier 2002, ils disposaient d'une forte institutionnalisation par le haut visible notamment par une décentralisation importante de pouvoirs, même en l'absence de pouvoirs de taxation. Cette décentralisation s'est poursuivie en décembre 2003 avec le projet de loi 33 qui a donné, nous l'avons vu, davantage de pouvoirs aux arrondissements montréalais. L'institutionnalisation de cet arrondissement montréalais, en ce sens, ne relève pas de la même dynamique de construction que son cousin français.

On perçoit dans les travaux de Houk (2004) une référence claire à la perspective scalaire pour une compréhension des espaces infra-municipaux. Mais la perspective scalaire n'est que peu appuyée au plan théorique. Les arrondissements montréalais se heurtent-ils *dans les faits*, à l'instar du cas français et au-delà de la simple pré-existence du quartier, à une réalité d'un échelon de quartier? Dans l'affirmative, de quelle manière cette réalité joue-t-elle dans la construction politique de l'arrondissement montréalais?

De plus, comme nous l'avons mentionné, l'attention de Houk (2004), malgré cette référence aux groupes associatifs, est essentiellement portée vers les élus. Toutefois, dans le cas montréalais, il n'est pas clair que c'est uniquement par l'action des élus que la construction politique de l'arrondissement soit en train de se faire, bien qu'il

soit difficile de nier leur rôle. En fait, nous voulons ici regarder comment d'autres acteurs que les élus contribuent ou non à la construction politique de l'arrondissement. Il faut dire que le choix de notre terrain de recherche, nous y reviendrons, est tout à fait approprié dans la mesure où dans la gestion du social, les acteurs du milieu communautaire.

Le défi réside ici dans la capacité de formuler, à l'aide de l'appareillage conceptuel relativement flou qu'est la théorie politique scalaire, un cadre théorique précis, dénué de références trop hiérarchiques, nous permettant d'aborder la construction politique de l'arrondissement de façon plus souple et englobante. Nous retrouvons à ce titre chez Whitehead (2003) « l'angle d'attaque scalaire général » que nous adoptons ici pour l'étude des espaces infra-municipaux :

Consequently I assert that recent developments in the way in which scale is theorised and understood have three primary benefits for work on the politics of neighbourhood: (1) they illustrate the metaphorical appropriation of the neighbourhood scale as a site of explanation and action; (2) they indicate the connections which exist between the scale of the neighbourhood and the wider political scales of urban, regional, national, and global political communities; and (3) they emphasise the relationship between scale, power, and political struggle. (Whitehead, 2003 : 285)

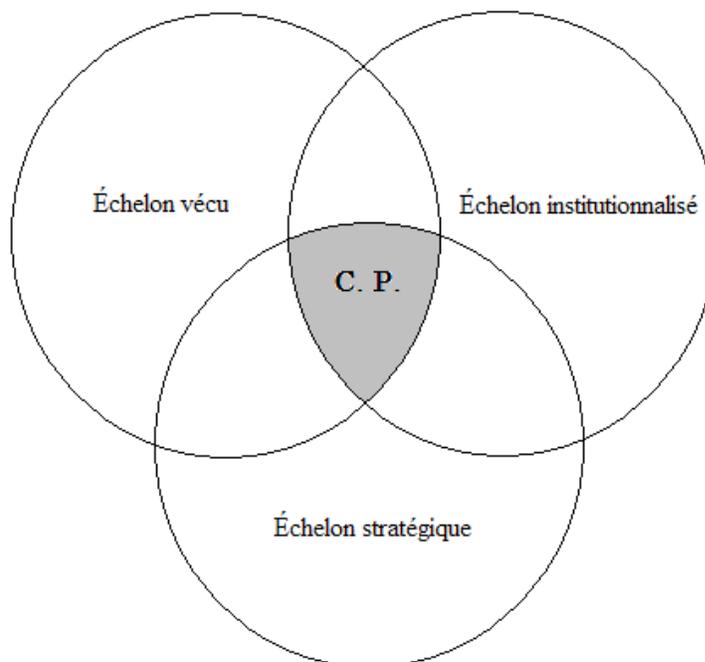
Plus précisément, nous croyons que c'est en abordant l'échelon comme une stratégie politique ou encore une ressource politique que le champ des possibilités analytiques s'ouvre le plus. En fait, associer un phénomène à un échelon particulier est un jugement politique et non technique (Swyngedouw, 1997), d'autant plus que l'échelon auquel un problème social est associé n'est peut-être pas le même auquel ce même problème peut être résolu. C'est dans cette différence que ressort la théorie politique scalaire (Williams, 1999; Kurtz, 2003) et l'importance qu'elle accorde aux stratégies politiques.

Il ne s'agit pourtant pas, en fait, d'adopter une approche normative de la « bonne échelle », mais bien plutôt de trouver dans cette perspective scalaire un moyen pour réfléchir sur ce que Bourdin (2003) a nommé la gouvernance du « vivre ensemble » :

Dans cette logique de production d'un ordre, la stabilité du cadre territorial et la dimension organisationnelle présentent une grande importance. Le « vivre ensemble » ne prend véritablement sens que s'il concerne un territoire effectivement partagé et qui correspond aux échelles réelles de la vie quotidienne. C'est pourquoi vouloir établir un ordre territorial sur des territoires dont l'importance historique ou la réalité administrative sont fortes, mais qui ne correspondent à rien pour l'organisation de la vie quotidienne présente, constitue une erreur. [...] [Les] échelles les plus vraisemblables pour établir un ordre [...] sont celles des agglomérations et des régions. (Bourdin, 2003 : 101-102)

L'existence ou la construction politique de l'arrondissement est donc comprise ici comme étant au confluent de l'échelon *institutionnalisé*, de l'échelon *vécu* et de l'échelon *stratégique*.

**FIGURE 2.1 LA CONSTRUCTION POLITIQUE AU CARREFOUR DE L'ÉCHELON VÉCU, STRATÉGIQUE ET INSTITUTIONNALISÉ**



Le lecteur aura immédiatement retracé la référence à la célèbre triade *espace vécu*, *espace perçu* et *espace conçu* de Henri Lefebvre (2000 [1974]). Son emploi dans une perspective scalaire n'est pas inusité. Pour Kipfer (2005), la question des échelles et des échelons transcende l'ensemble des travaux de Lefebvre : « the general significance of Lefebvre's thesis of an urban revolution in his work is related to the fact that urbanization escapes and reconfigures scalar boundaries such as those of the walled city, the industrial urban region and the nation-state » (Kipfer, 2005 : 9).

De même, Neil Brenner (2000 et 2001) soutient que les réflexions de Lefebvre constituent une assise solide, bien qu'incomplète, d'une théorie de la production des échelons et des structures scalaires, l'amenant à penser que les écrits de Lefebvre annoncent la nécessité de penser l'urbain d'un point de vue multi-scalaire : « In the context of contemporary urban theory, Lefebvre's approach to the politics of scale suggests a multiscalar reconceptualization of urban forms of sociopolitical conflicts » (Brenner, 2000 : 374). Relativement le même constat chez Marston (2000 et 2004) et Smith (2004) qui voient dans certains écrits de Lefebvre sur la production de l'espace des intuitions fortes qui s'insèrent dans le débat actuel sur la construction sociale de l'échelon et des structures scalaires, tout en lui reprochant le caractère vague qu'il donne à l'échelon et l'absence d'une théorie scalaire dans ses travaux (Marston et Smith, 2001). Kipfer (2005) souligne également que la notion de « niveau » telle que présentée dans les écrits de Lefebvre n'a pas la même signification que la notion de « niveau » ou d'échelon dans la géographie critique d'où provient la théorie politique scalaire.

La place des écrits de Lefebvre dans le débat actuel sur la pertinence d'une approche scalaire pour comprendre l'urbain n'est donc pas nécessairement claire. En fait, la transposition directe 30 ans plus tard de la pensée intuitivement scalaire de Lefebvre, essentiellement marquée par le marxisme, s'avère difficile. Mais pour Kipfer, à

l'instar de Brenner (2000) et de Whitehead (2003), les réflexions de Lefebvre sur l'urbain, l'État et le mondial restent importantes :

Lefebvre's urban insights do not give us a full-fledged political economy of scale but a theoretical orientation that does have implications for contemporary scale debates. Lefebvre's urban and spatial writing is not a priori scale-dependent but rather underscores the necessity to adopt a multi-scale notion of urbanization. (Kipfer, 2005 : 19)

Mais revenons à cette triade *espaces perçu, vécu et conçu* dont nous avons glissé un mot un peu plus haut. Pour Lefebvre, l'espace vécu est celui des représentations, c'est-à-dire celui des habitants et des usagers. Ces derniers font appel à leur imaginaire et à toute une série de symboles pour faire d'un espace un lieu qui « recouvre l'espace physique et utilisant symboliquement ses objets ». (Lefebvre, 2000 [1974] : 49). L'espace vécu contient donc selon lui « les lieux de la passion et de l'action, ceux des situations vécues [...] il est essentiellement qualitatif, fluide, dynamisé » (Lefebvre, 2000 [1974] : 52). Il s'agit donc de l'espace « proche », au sens d'utilisé.

L'espace conçu est peut-être plus facile à saisir. C'est celui, pour reprendre l'expression de Lefebvre (2000 [1974]), des découpeurs et des agenceurs, ceux qui, forts de leurs connaissances techniques, façonnent et planifient l'espace. Il s'agit pour Lefebvre (2000 [1974]) de l'espace dominant de la société. Ce n'est donc plus l'espace des représentations, mais bien la représentation de l'espace. Le potentiel de ces représentations de l'espace dans la production de celui-ci est pour Henri Lefebvre assez grand :

On peut escompter que les représentations de l'espace aient une portée pratique, qu'elles s'insèrent en les modifiant dans des *textures* spatiales, empreintes de connaissances et d'idéologies efficaces. Les représentations de l'espace auraient ainsi une portée considérable et une influence spécifique dans la production de l'espace. (Lefebvre, 2000 [1974] : 52. Italique dans le texte original)

L'espace perçu, celui de la pratique de l'espace, sert chez Lefebvre (2000 [1974]) d'espace de médiation entre les deux autres types d'espaces : « *La pratique spatiale* d'une société secrète son espace; elle le pose et le suppose, dans une interaction dialectique : elle le produit lentement et sûrement en le dominant et en se l'appropriant » (Lefebvre, 2000 [1974] : 48. Italique dans le texte original). Il s'agit donc de l'espace sous tension, qui se remodèle entre espace vécu et espace conçu.

Dans une telle conception de l'espace, la politique et les stratégies au sein des rapports sociaux ne sont jamais bien loin : « Stratégiquement, des forces qui s'affrontent occupent l'espace, engendrant des pressions, des actes, des événements [...]. Car l'enjeu d'une stratégie, c'est encore et toujours l'occupation d'un espace, par les divers moyens de la politique et de la guerre » (Lefebvre, 2000 [1974] : 422).

Selon Lefebvre, cette triade perd de son importance si nous la considérons uniquement comme un modèle abstrait. De même, Lefebvre nous invite à éviter toute simplification que pourrait entraîner la compréhension des sociétés par l'entremise de cette triade en des lieux et temps différents :

On peut supposer que la pratique spatiale, les représentations de l'espace et les espaces de représentation interviennent différemment dans la production de l'espace : selon leurs qualités et propriétés, selon les sociétés (mode de production), selon les époques. Les rapports entre ces trois moments – le perçu, le conçu, le vécu – ne sont jamais ni simples, ni stables [...] ». (Lefebvre, 2000 [1974] : 57)

Cette triade de Lefebvre s'inscrit en fait dans un corpus très large de questionnement sur la place de l'État, l'émergence du mondial et le rôle de l'urbain. Elle est aussi historiquement et idéologiquement datée. Nous croyons toutefois que l'essentiel de cet angle d'approche (espace de représentation, représentation de l'espace et pratique de l'espace) est toujours utile. On remarquera à cet effet la réactualisation de cette triade 30 ans plus tard par Julie-Anne Boudreau (2004), cette fois sous l'appellation *territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé*. Se penchant sur la

solidarité sociale dans un contexte de fragmentation politique urbaine et sur un mouvement de sécession d'un quartier de la ville de Los Angeles, elle met, avec cette « nouvelle » triade, l'impact d'une dynamique scalaire complexe en première ligne :

La combinaison d'un changement d'échelle dans l'organisation de la redistribution sociale (passage par exemple de la redistribution nationale à une redistribution au niveau des États fédérés et d'une redistribution intra-métropolitaine à une solidarité micro-locale ou communautaire) et d'un changement d'échelle dans la définition de l'identité collective [...] mène à des stratégies de mobilisation centrées sur la création de nouvelles entités territoriales autonomes à l'intérieur desquelles la solidarité est réorganisée dans l'entre-soi. (Boudreau, 2004 : 108)

Dans ce contexte, Boudreau (2004) émet une hypothèse, inspirée directement de la triade de Lefebvre, qui intègre plus clairement des éléments de territoire et de stratégie politique :

L'hypothèse de recherche se construit comme suit : 1) le territoire vécu ne correspond plus au territoire institutionnalisé; 2) des mouvements se forment et construisent à partir de leur territoire vécu un territoire stratégique, instrumentalisé à des fins de mobilisation politique; et 3) le territoire institutionnalisé est réorganisé afin de répondre aux pressions de ces mouvements souvent réactionnaires malgré leur discours sur la démocratie locale [...]. Dans cette perspective, le territoire est non seulement porteur de liens sociaux, mais il est malléable politiquement par les acteurs sociaux tout autant que par les acteurs étatiques. Il est espace de résistance à partir duquel se reconstruit l'action publique. (Boudreau, 2004 : 111).

Cette hypothèse repose sur une logique porteuse : le territoire ne correspond plus à la réalité vécue de certains acteurs, ces derniers se mobilisent et développent des stratégies à partir d'un autre territoire et finalement, le territoire institutionnalisé s'adapte. Transposée dans une réflexion plus clairement infra-municipale et scalaire, l'hypothèse de Boudreau est intéressante pour notre propos à plusieurs égards, même si le sujet abordé reste très différent. Elle permet d'abord d'insister sur les stratégies politiques dans l'étude des espaces infra-municipaux. On sent bien également une

approche relationnelle des échelons ou, à tout le moins, une approche où la structure pyramidale de la structure scalaire est bouleversée et nécessairement mouvante.

Nous faisons le pari ici d'importer cette triade dans le contexte de la mise en place actuelle des arrondissements montréalais. Une certaine adaptation s'impose toutefois. Dans la mesure où nous adoptons une approche politique et où nous désirons mettre l'accent sur les relations entre acteurs œuvrant à différents échelons, nous insisterons davantage sur cette dernière notion plutôt que sur celles d'espace (Lefebvre) ou de territoire (Boudreau) qui orientent le questionnement davantage vers la géographie.

*L'échelon institutionnalisé* est l'échelon du partage des pouvoirs, celui des structures décisionnelles officielles. L'échelon institutionnalisé est donc l'échelon qui a une reconnaissance « officielle » par l'État, doté de pouvoirs et hiérarchisé par rapport à d'autres échelons institutionnalisés. Cette hiérarchisation se fait essentiellement en rendant l'échelon « inférieur »<sup>33</sup> dépendant de l'échelon « supérieur » en subordonnant d'une quelconque manière les pouvoirs des échelons inférieurs à ceux des échelons supérieurs ou en établissant un certain ordre dans ce qui est d'intérêt régional, municipal et infra-municipal. Dans le cas des municipalités québécoises, cet échelon est construit essentiellement par des acteurs situés à d'autres échelons (le gouvernement provincial particulièrement) qui voient à décentraliser ou centraliser les différents pouvoirs de l'État. Chez Henri Lefebvre, il s'agirait de l'espace conçu.

*L'échelon vécu* quant à lui, c'est l'échelon auquel les organismes communautaires, dans le cas qui nous concerne, se réfèrent dans leur action auprès de la population qu'ils desservent. Il ne s'agit pas d'une action politique, mais d'une action « communautaire » au sens d'échelon d'intervention, d'offre de service. Il ne s'agit donc pas, dans le cadre de cette étude, de l'espace vécu des citoyens, qui peut

---

<sup>33</sup> Il ne s'agit pas ici, bien entendu, de porter un quelconque jugement sur l'importance des échelons, mais simplement de rendre compte de leur position officielle dans une hiérarchie politico-administrative.

grandement différer de l'échelon vécu des organismes. Quant à *l'échelon stratégique*, il s'agit de l'instrumentalisation d'un échelon à des fins de stratégie politique (ce qui inclut la mobilisation politique, mais pas uniquement celle-ci), c'est-à-dire le lieu d'une pratique politique au-delà de la desserte de services.

Nous croyons que c'est au confluent de ces trois échelons que se construira ou non l'arrondissement et que les toutes premières années de celui-ci sont particulièrement éclairantes à ce sujet. C'est dans ces premières années que les acteurs sont confrontés le plus intensément à la nouvelle réalité politique et administrative, que leurs « habitudes politiques » sont le plus « chambardées » et il convient de s'y attarder. En d'autres termes, nous cherchons à explorer la construction politique de l'arrondissement à travers les premières stratégies politiques développées par les acteurs des organismes communautaires dans ce nouveau contexte. À ce titre, ***nous posons l'hypothèse que si l'arrondissement est bel et bien un échelon institutionnalisé, les stratégies des organismes communautaires très collées sur un autre échelon, le quartier, nuisent à la construction politique de l'arrondissement qui est un échelon peu vécu et peu stratégique.*** En somme, l'arrondissement montréalais ne serait ni la base pour l'action politique ni l'enjeu d'actions politiques. Cette mise en perspective théorique nous permet d'aborder à l'intérieur des chapitres III et IV, les dossiers à l'étude d'une manière précise. Auparavant toutefois, il importe d'aborder les éléments méthodologiques de cette recherche.

## 2.5 ÉLÉMENTS DE MÉTHODOLOGIE

Les pages précédentes nous ont permis de clarifier de quelle manière, au plan théorique, nous entendons entreprendre ce travail de recherche. La présentation de notre stratégie de recherche ne serait toutefois pas complète sans faire aussi état des considérations plus méthodologiques.

Montréal, dans les premières années de la réforme est un laboratoire fascinant, notamment par le caractère assez nouveau ici en matière de décentralisation infra-municipale. Il nous est en effet apparu pertinent dès le début de cette recherche de profiter du fait que nous nous trouvions au cœur même de ces changements pour observer la construction d'un espace infra-municipal. Ce défi du manque de recul temporel – qui pourrait apparaître comme une faiblesse en d'autres circonstances – se révèle ici être en effet un atout. En s'attardant davantage à *l'action* des intervenants du milieu communautaire dans des dossiers précis plutôt qu'à leur *réflexion* générale sur la réforme, en regardant à chaud, sans que les acteurs eux-mêmes aient eu le temps d'analyser l'expérience, de jeter sur des événements passés un regard teinté des résultats obtenus, nous croyons pouvoir dresser un portrait plus fidèle de l'adaptation au changement. Le tâtonnement, les essais, les hésitations des acteurs du milieu communautaire révèlent ici les *vieux réflexes* – ceux d'avant les fusions – placés dans un nouveau contexte et par conséquent les défis posés à la construction politique des arrondissements montréalais.

Les différents choix d'ordre méthodologique effectués dans le cadre de cette recherche découlent de ce contexte particulier et de l'opportunité qu'il offre. Il y a bien entendu celui de la notion de temps. L'essentiel de la période couverte dans le cadre de cette thèse débute avec la fusion de janvier 2002 et se termine au 31 décembre 2005, veille de l'entrée en vigueur des défusions. Il s'agit donc de la période, unique dans l'histoire de Montréal, où la ceinture bleue composée du fleuve Saint-Laurent et de la Rivière-des-Prairies délimitait les frontières de Montréal en tant que municipalité. Il nous faut toutefois effectuer un certain retour en arrière pour saisir le rôle politique des arrondissements avant la fusion municipale. Nous prévoyons aussi reculer minimalement jusqu'à la création des anciens arrondissements montréalais pour comprendre toute la signification de ce territoire pour les différents acteurs et particulièrement pour les groupes communautaires.

Finalement, certains dossiers choisis, nous y reviendrons, commandent un certain retour en arrière et ne prennent pas fin le 31 décembre 2005.

Dans un deuxième temps, nous devons, pour observer concrètement, dans l'action, ces vieux réflexes dans un contexte nouveau, opter pour une analyse résolument *micro* de la nouvelle réalité montréalaise des arrondissements. En conséquence, nous avons donc choisi de nous attarder à des dossiers précis – et non pas à tous les dossiers relevant de l'arrondissement – dans un nombre limité d'arrondissements. De même, nous avons orienté l'essentiel de nos rencontres avec les acteurs directement impliqués dans chacun des dossiers.

Pour ce qui est des arrondissements étudiés, il est nécessaire d'abord de rappeler que le Montréal post fusion municipale de janvier 2002 – et pré défusion de janvier 2006 – comptait un total de 27 arrondissements dont neuf issus du territoire de l'ancienne Ville de Montréal<sup>34</sup>. Dans notre perspective micro, axée sur des dossiers concrets, une réflexion sur le choix des arrondissements s'imposait donc. Nous avons d'abord choisi de nous attarder uniquement aux neuf arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal. Mentionnons dans un premier temps que de façon générale, peu d'intérêt est porté à ces derniers. La réforme, après tout, visait les municipalités et non pas bien entendu les neuf arrondissements qui existaient déjà sous forme administrative dans l'ancien Montréal. Mais au-delà de cette considération, c'est d'abord notre volonté de nous pencher sur la construction politique des arrondissements qui a prévalu dans cette décision.

---

<sup>34</sup> Notons l'exception de l'arrondissement Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles – Montréal-Est, constitué de deux anciens quartiers de Montréal, Rivière-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles, ainsi que d'une ancienne municipalité de banlieue, Montréal-Est. Toutefois, en juin 2004, les habitants de l'ancienne municipalité de Montréal-Est ont choisi de retrouver leur statut de municipalité autonome. Le premier janvier 2006, l'arrondissement le plus à l'Est de l'île de Montréal a retrouvé ses limites territoriales qui préexistaient de manière administrative avant la fusion de janvier 2002.

Les acteurs des anciennes municipalités de banlieue doivent, au même titre que ceux qui œuvrent au sein des arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal, se familiariser avec un échelon supérieur (les instances centrales). Pourtant, d'un point de vue de la « proximité », les différents acteurs des anciennes municipalités retrouvent presque tous leur ancien territoire d'action, dorénavant l'arrondissement. La situation est assez différente pour l'ancienne Ville de Montréal où un échelon supplémentaire, le quartier, est souvent le territoire d'action des organismes.

De façon générale, les relations entre les nouveaux arrondissements et les instances centrales ne peuvent pas être considérées comme équivalant à celles qui avaient cours entre les anciens arrondissements de Montréal et la Ville de Montréal malgré une persistance des territoires et de leurs frontières. En d'autres termes, même si les relations entre les anciennes municipalités de banlieue et l'échelon central sont elles aussi « chambardées », c'est pourtant dans les arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal que l'espace politique et administratif est le plus à construire : « they have everything to learn in this domain and must literally forge the very autonomy to which they are laying claim » (Collin et Robertson 2004 : 50). C'est également dans les arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal que s'ouvre le plus le champ des possibles pour les citoyens et les organismes communautaires :

Là, davantage qu'ailleurs sur l'île de Montréal, l'accessibilité plus grande des élus par le biais des divers conseils d'arrondissement est une réelle nouveauté, la réforme étant ici véritablement synonyme de décentralisation à la fois politique et administrative. (Desrochers, 2003 : 35)

Ce choix répondait aussi à des impératifs de prudence : il nous permettait de nous prémunir, au moment où se déroulait notre réflexion sur le choix des terrains, contre les contrecoups d'un possible mouvement de défusions sur notre recherche. Il faut à ce titre préciser que l'élaboration d'une stratégie de recherche pour cette thèse a

débuté alors que le Parti Libéral du Québec, élu au printemps 2003, confirmait qu'il avait l'intention de permettre aux anciennes villes de banlieues de « défusionner ».

\*\*

Notre objet de recherche est donc l'arrondissement issu de l'ancienne Ville de Montréal. Notre entrée de recherche, les groupes communautaires et notre terrain de recherche, comme nous le verrons dans les prochaines pages, la gestion du social, à travers quatre dossiers précis.

### **2.5.1 LE TERRAIN DE LA RECHERCHE : LA GESTION DU SOCIAL**

Comme nous le rappelle Stake (1994 : 236), l'étude de cas n'est pas tant un choix méthodologique qu'un choix de l'objet. L'étude de cas peut être employée dans une visée exploratoire – ce qui est notre intention – descriptive ou explicative (Yin, 1994). Elle est utilisée dans de nombreux domaines, dont la science politique et les études urbaines, notamment pour les recherches portant sur les cas ayant trait à la décentralisation.

Pour Stake (1994), il existe trois raisons principales qui justifient le choix d'un cas particulier : un premier (*intrinsic case study*) où le cas représente un intérêt en soi, un deuxième (*instrumental case study*) où le cas est choisi d'abord et avant tout pour mettre à l'épreuve une théorie ou un ensemble de concepts et un troisième (*collective case study*) l'intérêt vient ici de l'étude de cas instrumentale appliquée à plusieurs terrains. Comme nous le verrons dans les prochaines pages, nous nous inscrivons davantage dans cette perspective. Cette approche permet de comparer – ici entre les arrondissements – mais surtout d'avoir un portrait plus complet des phénomènes étudiés pour la Ville de Montréal.

Pour étudier les arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, nous devons attraper un dossier concret – en fait plusieurs – au vol pour voir comment, dans les faits, les intervenants du milieu communautaire agissent, quelles stratégies ils mettent en place et dans quelle mesure ces stratégies et actions participent de la construction politique de l'arrondissement. Une telle approche pose de nombreux défis au nombre desquels le risque de ne pouvoir dégager une vision d'ensemble. Elle permet toutefois d'aller plus en profondeur, de cibler davantage les mécanismes précis à l'œuvre sans se perdre dans la multitude des dossiers traités par l'arrondissement. Une telle approche nous demande de ne pas trop cibler dès le départ des types de cas comme « succès – échec ». Et si notre exploration révélait d'autres formes de résultats? À ce titre, la relative « nouveauté » des arrondissements montréalais nécessitait une telle retenue dans la pré-recherche de « cas types ». Nous avons dès lors porté notre attention, dans la recherche de dossiers à analyser, aux critères qui allaient permettre de faciliter l'exploration des dynamiques politiques.

Les cas doivent donc répondre à deux principaux critères généraux pour bien saisir la construction politique de l'arrondissement dans la perspective des logiques scalaires de certains de ses acteurs. Tout d'abord, il est nécessaire que ces dossiers soient l'objet de débats politiques ouverts, c'est-à-dire qui ont laissé des traces d'une action politique et administrative des différents acteurs impliqués. Il s'agit ici d'éviter de choisir des cas trop « minces » où l'information serait difficile à obtenir et l'analyse plutôt hasardeuse.

Dans un deuxième temps, les dossiers choisis devaient être assez généraux pour que les acteurs s'identifiant à plusieurs échelons, incluant celui de l'arrondissement, aient un rôle à jouer ou du moins qu'ils veuillent y tenir un rôle. Il ne s'agit pas ici de préétablir qu'il y aura des relations d'échelons parce que le pouvoir est partagé entre différents échelons, mais plutôt de choisir des dossiers assez complexes et politiquement attrayants pour qu'un jeu politique puisse s'engager. Encore une fois, il

s'agit ici d'éviter les dossiers politiquement trop « minces ». Ces deux critères sont essentiels pour observer quelle marge de manœuvre les arrondissements et leurs acteurs peuvent se dégager. Essentiellement, ces deux critères permettent de mettre de côté certains services de proximité très peu ou rarement politisés qui sont du ressort de l'arrondissement comme le déneigement, la cueillette des ordures, la réfection des trottoirs, etc.

En matière de multiscalarité – la gestion du social crée forcément une tension entre la proximité (où sont vécues les inégalités) et le distant (redistribution des richesses) – et de potentiel de débat, le thème de la « gestion du social » offre des perspectives analytiques intéressantes. La gestion du social est en fait un domaine complexe, hautement politique et nous pourrions dire, hautement flou. Ce flou dont nous parlons, il se trouve dans la définition même du « social », mais surtout, plus concrètement, dans le partage des pouvoirs incertain en cette matière entre l'échelon métropolitain, municipal, l'arrondissement et même le quartier. Le législateur a en effet prévu un certain rôle pour chacun des paliers, même si pour certains dossiers, comme le développement social, il s'est toutefois bien gardé de définir de façon claire ce qu'il entend par cette expression :

L'un des domaines névralgiques à cet égard sera celui du développement économique, social et communautaire, un nouveau rôle pour les municipalités à la suite de la réforme... Dans ce cas, il y a un décalage entre l'administration centrale qui a le mandat d'élaborer la politique de développement et les arrondissements qui sont définis comme le lieu de l'implantation et de la gestion au quotidien. Une première difficulté tient au fait que les lois ne définissent ni le vocable « social » ni le vocable « communautaire ». (Collin et Robertson, 2003 : 821)

Or ce flou, loin d'être un inconvénient, est ici un atout. Cette « patate chaude » qu'est le développement social nous est apparue comme un thème général qui répondait à nos deux critères, particulièrement son côté potentiellement très politique.

## **LA GESTION DU SOCIAL DANS L'ANCIENNE VILLE DE MONTRÉAL**

Au cours de sa longue histoire, la Ville de Montréal a dû s'impliquer, probablement plus que toute autre municipalité québécoise, dans des champs de compétences qui sont habituellement entièrement assumées par les gouvernements supérieurs. La spécificité montréalaise se transpose notamment par la mise sur pied au fil des années de plusieurs services municipaux œuvrant dans des domaines telles la santé, l'assistance publique et d'une offre d'activités de loisirs élaborée, notamment sous la pression des mouvements de réformes (Germain, 1984 et 1983; Linteau, 2000). Dans les prochains paragraphes, nous ferons état de certains éléments de l'histoire administrative de la Ville de Montréal en matière de gestion du social, comprise ici dans son acception la plus large (santé, loisirs, etc.). Ce bref portrait de l'histoire administrative de la Ville de Montréal en matière de gestion du social n'a pas la prétention d'être exhaustif et ne repose pas sur une recherche historique systématique. Les paragraphes suivants ont plutôt comme objectif de faire état non seulement de l'ancienneté de l'implication de la Ville de Montréal en ce domaine, mais aussi de survoler les préoccupations concrètes de la Ville dans des domaines reliés.

Une des premières traces de l'implication officielle de la Ville de Montréal (alors Cité de Montréal) en matière de gestion du social remonte à 1840 avec la création du Comité de la police et de la santé. En 1852, la Cité de Montréal scinde en deux ce comité et crée un Comité de la santé autonome, remplacé en 1876 par la Commission d'hygiène. Le mandat du Comité de la santé est l'administration de la santé publique sur le territoire de Montréal (Ville de Montréal, 1999b). La Commission d'hygiène, qui fut abolie que près de 100 ans plus tard, en 1972, avait quant à elle un mandat très large en matière de santé :

Le mandat de la Commission d'hygiène est d'adopter et de mettre en application les mesures nécessaires pour assurer la propreté et la salubrité de la Ville, et améliorer la santé publique. Pour ce faire, elle peut, entre autres, refuser l'accès à la Ville à quiconque dont l'état

semble présenter une menace pour la santé publique; elle doit agir pour empêcher les épidémies; elle peut isoler les secteurs de la Ville où une maladie contagieuse se propage; elle doit promouvoir le nettoyage des rues et des bâtisses et le ramassage des ordures. (Ville de Montréal, 1999c : aucune pagination).

Parallèlement, en 1918, la Ville mit sur pied par la fusion notamment du Service de l'hygiène et des statistiques ainsi que du Service de l'assistance municipale le Service de santé. Le mandat des fonctionnaires de ce nouveau service touche donc la planification, la coordination et l'exécution des politiques de la Ville notamment dans le domaine de la santé (Ville de Montréal, 1999d). La Ville de Montréal pendant toutes ces années viendra aussi en aide à différents organismes impliqués dans l'aide aux démunis, notamment à l'aide de subventions, la construction d'un refuge pour sans-abri mais aussi en mettant sur pied un service de l'Assistance municipale (Linteau, 2000 : 229). L'élargissement de l'intervention de la Ville en matière de développement social, de la stricte hygiène publique à l'aide aux démunis, est en quelque sorte concrétisé en 1972 par la fusion du service de la Santé avec le service du Bien-être social pour former le Service des Affaires sociales.

Si la santé semble moins préoccuper l'administration montréalaise, elle ne se désengage pas pour autant des « questions sociales ». En 1987 sous l'administration Doré est institué le Service des loisirs et du développement communautaire, qui deviendra, de 1993 à 1994, le Service des loisirs, des parcs et du développement communautaire. Ce Service est issu du réaménagement administratif au fil des ans de différents services notamment le Service des parcs mis sur pied en 1953. Ce Service gère notamment les programmes gouvernementaux de sécurité du revenu et de main-d'œuvre.

Avec l'arrivée d'une nouvelle équipe au pouvoir en 1994 apparaît la mention du développement social dans la dénomination d'un service à la Ville de Montréal. Le Service des loisirs, des parcs et du développement communautaire est en effet scindé

en deux pour former le Service des parcs, des jardins et des espaces verts ainsi que le Service des sports, des loisirs et du développement social. Depuis 1994 et jusqu'à tout récemment – nous reviendrons un peu plus loin sur la situation dans la nouvelle Ville de Montréal –, c'est le Service des sports, des loisirs et du développement social qui, comme son nom l'indique, s'occupait de développement social. En matière de développement social, ce service possédait un mandat large autour de neuf thèmes en plus d'assurer son rôle d'expertise et de soutien en matière de développement social (production de documents, coordination de programmes sociaux, etc.) :

- Aînés (instauration d'une table de concertation pour les aînés en 1999, accès aux services et au logement social, etc.)
- Éducation (collaboration à la lutte au décrochage scolaire, stages dans la fonction publique montréalaise, etc.)
- Enfance et famille (activités pour la famille, collaboration avec le Ministère de la Famille et de l'Enfance pour les milieux de garde présents sur le territoire de la Ville, etc.)
- Femmes et ville (sécurité des femmes, égalité hommes – femmes, etc.)
- Itinérance (collaboration avec différents organismes s'occupant de dépistage de personnes à risque et de réinsertion, etc.)
- Jeunesse (implication au sein de tables de concertation jeunesse, offre de loisirs pour les jeunes, etc.)
- Lutte à la pauvreté (soutien financier auprès d'organismes luttant contre les effets de la pauvreté, etc.)
- Personnes handicapées (accessibilité physique aux bâtiments, transport adapté, soutien à l'emploi, etc.)
- Sécurité urbaine (prévention de la criminalité, conseils pratiques, etc.)

Ainsi, l'implication actuelle de la Ville de Montréal en matière de développement social se construit-elle notamment autour de partenariats avec des organismes communautaires œuvrant dans le vaste champ du développement social et d'une aide

financière pour ceux-ci. Parmi les nombreux exemples de tels partenariats, citons celui de Tandem Montréal en matière de sécurité urbaine, mais aussi l'instauration à Montréal du réseau quartiers en santé par la mise sur pied de tables de concertations. Par la gestion des programmes gouvernementaux de sécurité du revenu (situation unique au Québec) et par son action en matière de mise sur pied de projets expérimentaux et de soutien aux politiques, la Ville de Montréal a développé au cours des années pré-fusion une riche expérience dans les domaines du développement social.

#### **DES DÉFIS DE TAILLE EN MATIÈRE DE GESTION DU SOCIAL DANS LA NOUVELLE VILLE DE MONTRÉAL**

En matière de gestion du social, mais aussi pour beaucoup de domaines, les fusions municipales mises en place en janvier 2002 représentaient pour les acteurs municipaux un double défi<sup>35</sup>. Il fallait dans un premier temps s'assurer d'intégrer toutes les démarches en cette matière telles qu'entreprises par les différentes municipalités, mais aussi être capable de répartir les responsabilités entre les instances centrales et les nouveaux arrondissements.

La Loi 170 prévoit que la Ville de Montréal, ainsi que ses arrondissements, ont des compétences en matière de développement communautaire, économique et social et que ceux-ci doivent établir un plan en ces domaines. Ces plans restent à faire dans certains cas et ces pouvoirs, qui dépassent ceux d'une municipalité ordinaire en ce domaine (CRDIM, 2001), restent alors assez vagues. Lors du processus rattaché au Sommet de Montréal qui s'est tenu les 4, 5 et 6 juin 2002, la thématique du développement social a fait l'objet de consultations, notamment lors d'un sommet

---

<sup>35</sup> Le lecteur peut se référer à l'annexe D pour un bref aperçu de l'histoire institutionnelle de la gestion du social à la Ville de Montréal avant les fusions.

sectoriel qui s'est tenu quelques semaines plus tôt, le 9 avril 2002. Lors de ce sommet sectoriel, les participants furent notamment amenés à se pencher sur plusieurs conditions de succès du développement communautaire et social : réponse aux besoins fondamentaux; équité et accessibilité aux ressources et aux services; revitalisation et développement intégré des quartiers; renforcement de la capacité locale d'agir; reconnaissance du secteur communautaire; prévention et intervention dans les problématiques socio-urbaines; sécurité urbaine; intégration des nouveaux arrivants et diversité ethnoculturelle.

De ce sommet sectoriel est ressorti une vision générale où les élus de la Ville de Montréal ne « cherchent » pas nécessairement à élargir leur mandat, mais plutôt à assurer un rôle de leadership, et agir en partenariat avec les autres acteurs sociaux (Ville de Montréal. 2002a : 4). On le voit, l'orientation que prendra la Ville de Montréal en matière de développement social restait encore à être clairement déterminée.

La signature, entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal au début de l'année 2003, du Contrat de ville n'allait pas non plus clarifier tellement la situation. En fait, on y apprend que le développement social et communautaire fait partie de « l'approche territoriale intégrée » (gouvernement du Québec, 2003 : 36) et que le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal entendent adopter une approche concertée – dont le Contrat se veut la formalisation – dans plusieurs domaines : insertion sociale des plus démunis; insertion des handicapés; intégration des nouveaux arrivants; développement de services à la famille et la petite enfance; sécurité alimentaire, etc.

Parmi les engagements concrets, notons la mise à disposition de la Ville d'un budget spécial de cinq millions\$ pour 2003 et du même montant pour 2004 pour contribuer au développement social et lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté. Pour sa part, la Ville de Montréal s'est engagée à déposer, dans les 90 jours suivant la

signature du contrat de ville, un plan concernant les cinq millions\$ alloués ainsi que sa propre contribution. Les autres mesures visent principalement à favoriser le partenariat entre les différents ministères du Gouvernement du Québec et la Ville de Montréal dans la planification et l'intervention.

Ce flou qui subsiste quant à la définition du développement social devrait nous permettre de mettre au jour le jeu scalaire des différents acteurs de l'arrondissement. Ce jeu sera d'autant plus visible que le législateur a donné un caractère multi-échelons à la gestion du social soulevant certains questionnements utiles pour notre recherche. En d'autres termes, la question de la gestion du social évoque la difficulté que peut poser une trop grande décentralisation face à une solidarité sociale qui nécessite la prise en compte d'un plus grand ensemble (Séguin et Germain, 2000). Nous croyons que le thème de la gestion du social, par les débats qu'il ne manquera pas d'engendrer, s'avérera très révélateur de la construction politique de l'arrondissement.

## **LA REVITALISATION URBAINE INTÉGRÉE ET LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX**

En vertu des deux critères utilisés dans la sélection de cas et parmi l'ensemble des dossiers rattachés à la gestion du social, la *revitalisation urbaine* et le *logement social* retiennent notre attention. Le thème général de la revitalisation urbaine est de nature très multi-échelons. Le gouvernement provincial se révèle souvent le principal bailleur de fonds alors que la Ville de Montréal joue un rôle important dans la sélection des dossiers retenus pour « revitalisation ». Les arrondissements par le financement des organismes de portée « locale » – en opposition à ceux de portée « ville » – et leur rôle en matière de développement social sont également impliqués. De plus, la revitalisation urbaine cible bien souvent des quartiers ou à tout le moins

des espaces plus restreints que les arrondissements ajoutant ainsi à la dynamique scalaire dans ce dossier.

La question du logement social se doit également d'être abordée à plusieurs échelons. Outre l'implication financière du gouvernement du Québec, les instances centrales de la Ville de Montréal conçoivent les programmes de logements sociaux alors que les arrondissements les gèrent par délégation des instances centrales. L'échelon métropolitain (CMM) intervient également en matière de financement et de choix des secteurs. Il est intéressant de mentionner que ce partage des compétences a évolué depuis le projet de loi 170. À l'époque, tout l'aspect « développement » des logements sociaux relevait des arrondissements alors que les instances centrales ne s'occupaient que des logements existants. Mais les premiers mois de la nouvelle ville ont vu certains projets être compromis par l'opposition de certains citoyens et le refus des élus d'arrondissement de délivrer les permis nécessaires. C'est le cas pour une coopérative et un OSBL d'habitation de l'arrondissement Rivière-des-Prairies – Montréal-Est – Pointe-aux-Trembles qui ont été retardés par l'arrondissement à la suite d'une opposition des riverains (Boileau, 2002). Ces débats ont forcé la main du gouvernement québécois qui a permis au pouvoir central de la Ville de passer outre l'opposition des arrondissements le cas échéant en matière de logement social, nous y reviendrons.

Pour le volet revitalisation urbaine, le choix des arrondissements Ville-Marie et Sud-Ouest fut motivé par leur sélection par la Ville de Montréal en juin 2003, avec l'arrondissement Lachine, dans le cadre d'une expérience pilote de revitalisation urbaine intégrée (RUI). Selon Divay *et al.* (2004 : 5) le dossier précis de la revitalisation urbaine intégrée exige « l'articulation des actions des intervenants à différents niveaux », un des trois facteurs de réussite d'une approche RUI. Ce projet vise à mettre en place des comités qui auront à produire des plans de revitalisation et à valider le mode d'organisation et de gestion relié à la mise en œuvre d'une approche

de revitalisation urbaine intégrée, incluant l'arrimage des intérêts des différents intervenants. En quelque sorte, il s'agit d'un projet de mise en place d'une « gouvernance » à l'échelon de l'arrondissement qui sied bien à notre questionnement de recherche<sup>36</sup>.

L'arrondissement Ville-Marie est un cas particulier. Constitué notamment du centre des affaires, on y trouve aussi une relative pauvreté côtoyant des propriétés, particulièrement des condominiums, destinées à une clientèle plus aisée. Au nord, l'arrondissement est délimité<sup>37</sup> par la rue Sherbrooke et une ligne longeant le chemin Camilien-Houde, englobant ainsi une partie du mont Royal. À l'ouest, la municipalité de Westmount ainsi que, un peu plus au sud, la rue Guy et l'autoroute Bonaventure, font office de frontières. Au sud, l'autoroute Ville-Marie, la rue Notre-Dame puis le fleuve Saint-Laurent jouent ce même rôle. Finalement, la voie du Canadien Pacifique sépare, à l'est, l'arrondissement Ville-Marie de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve.

La population<sup>38</sup> de l'arrondissement Ville-Marie se situait en 2001 à 74 832, en augmentation depuis le recensement de 1991 (69 254). Une forte proportion (44%) de sa population détient un diplôme universitaire alors que le revenu moyen se situait à un peu plus de 31 000\$. La population immigrante de l'arrondissement (28%) est similaire à celle de l'ensemble de la ville de Montréal.

L'arrondissement Sud-Ouest, avec celui de Ville-Marie, est l'un des rares arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal dont le nom n'est pas composé de l'assemblage des noms des différents quartiers qui le compose. Loin d'être une

---

<sup>36</sup> Il sera question plus en détail au chapitre III des objectifs de la RUI.

<sup>37</sup> Nous reviendrons un peu plus loin sur le caractère « mouvant » des frontières de cet arrondissement au fil des temps.

<sup>38</sup> Les données statistiques des quatre arrondissements sont tirées des Profils socio-économiques produits par la Ville de Montréal pour chaque arrondissement et font référence au recensement de 2001. Ces Profils sont disponibles à l'adresse [www.ville.montreal.qc.ca/montrealenstatistiques](http://www.ville.montreal.qc.ca/montrealenstatistiques). Les données du recensement de 2006 n'étaient pas encore disponibles au moment d'écrire ces lignes.

réalité géographique exempte de toute identité, l'arrondissement Sud-Ouest est cependant une véritable mosaïque, nous y reviendrons. Cet arrondissement est délimité à l'ouest par l'arrondissement LaSalle, au nord par l'arrondissement Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et la municipalité de Westmount (reconstituée en janvier 2006, arrondissement de Montréal entre janvier 2002 et décembre 2005), à l'est par l'arrondissement Ville-Marie et finalement au sud par le fleuve Saint-Laurent et l'arrondissement Verdun.

La population de l'arrondissement Sud-Ouest est comparable à celle de Ville-Marie et se situe, en 2001, à 66 474 personnes, cette fois en légère baisse en comparaison avec 1991. Le revenu moyen (22 351 \$) y est inférieur à la moyenne de la ville, située à 28 258\$. La proportion de personnes détenant un diplôme universitaire (21%) est aussi inférieure à celle que l'on observe dans Ville-Marie. L'arrondissement Sud-Ouest a également un taux de population immigrante plus bas que Ville-Marie et que la moyenne des arrondissements montréalais soit 19%.

Sur le terrain du logement social<sup>39</sup>, nous arrêtons notre choix sur deux arrondissements qui, depuis la fusion municipale de janvier 2002, regorgent de projets de ce type. L'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie est notamment le théâtre du dossier du Centre Préfontaine dont l'occupation à l'automne 2001 par des « squatters » et l'engagement éventuel du maire Tremblay à revitaliser ce site a fait les manchettes et donné à ce dossier un caractère éminemment politique. Notre deuxième choix s'arrête sur l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve où un projet majeur de construction domiciliaire sur les terrains de l'hôpital Louis-H.-Lafontaine a fait récemment l'objet d'une consultation publique de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). La question de la présence de logements sociaux a été au cœur des débats.

---

<sup>39</sup> Nous reviendrons aux chapitres III et IV sur ces dossiers.

L'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie, situé relativement près du centre-ville, est délimité au nord par les rues Jean-Talon et Bélanger (arrondissements Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension et Saint-Léonard), au sud par la voie ferrée du Canadien Pacifique et la rue Sherbrooke (arrondissements Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Plateau Mont-Royal), par la rue Hutchison (arrondissement Outremont) à l'ouest et par le boulevard Lacordaire et la rue Dickson (arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve) à l'est. Avec 131 318 habitants en 2001, l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie est le troisième en importance au plan de sa population, après les arrondissements Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce et Villeray – Saint-Michel – Parc-Extension. La proportion d'immigrants en 2001 dépasse à peine les 18 %, soit un taux comparable à celui de l'arrondissement Sud-Ouest. Le revenu moyen y est inférieur à la moyenne montréalaise avec 24 214 \$. Un peu moins de 27 % de la population a atteint un niveau de scolarité universitaire.

**TABLEAU 2.1 LES DOSSIERS À L'ÉTUDE**

	Arrondissements			
	Ville-Marie	Sud-Ouest	Rosemont – La Petite-Patrie	Mercier – Hochelaga-Maisonneuve
<b>Revitalisation urbaine intégrée (RUI)</b>	« Sainte-Marie, mon quartier! »	« Opération Galt »		
<b>Logements sociaux</b>			LOGGIA – Centre Préfontaine	Les Cours Lafontaine

L'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve quant à lui se situe à l'est des arrondissements Ville-Marie et Rosemont – La Petite-Patrie, à l'ouest de la rue Georges V et la municipalité de Montréal-Est (depuis janvier 2006) ainsi qu'au sud des arrondissements Saint-Léonard et Anjou. L'arrondissement est finalement bordé au sud par le fleuve Saint-Laurent. Le territoire de l'arrondissement est traversé de

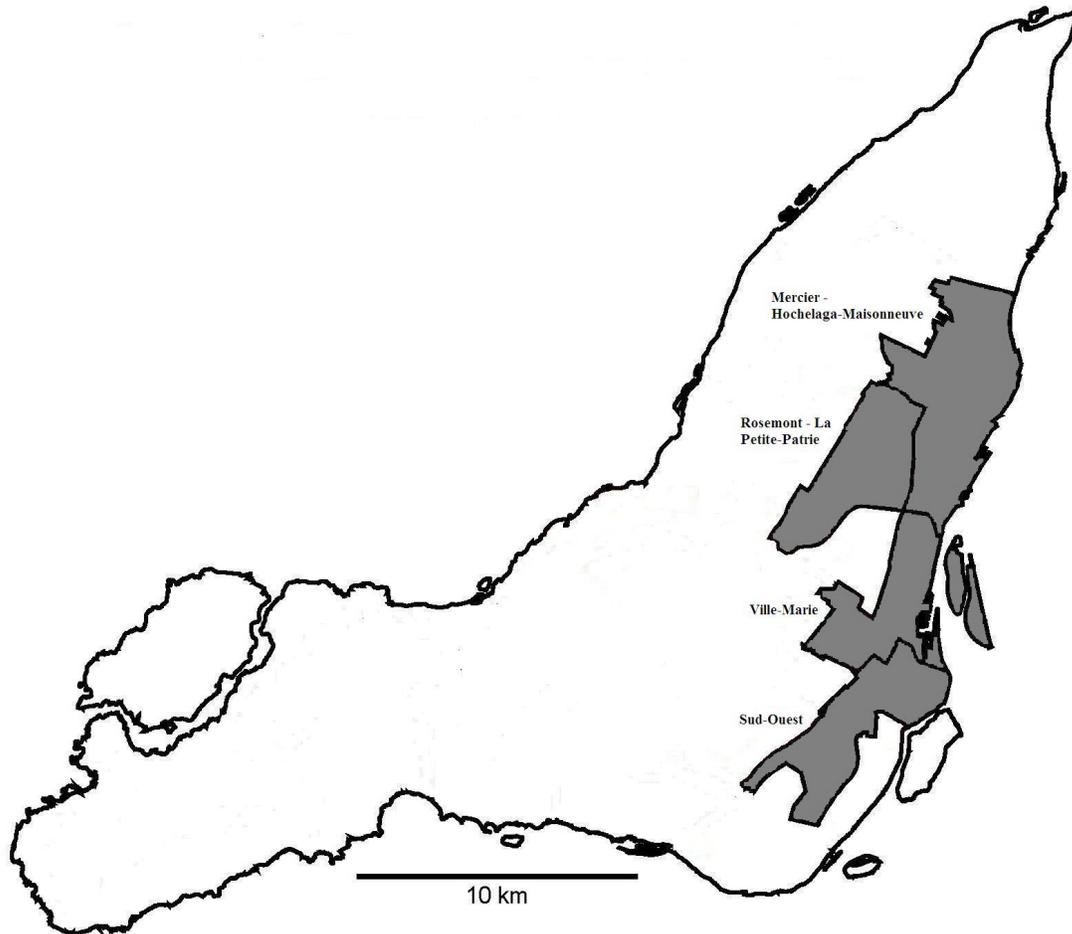
tout son long par deux artères importantes, soit les rues Sherbrooke et Notre-Dame, alors que l'autoroute 25 traverse du nord au sud l'arrondissement et sépare les quartiers Mercier-Ouest et Merier-Est. Le secteur où se trouve le terrain dont il est question dans cette recherche, dans le quartier Mercier-Ouest, est passablement déstructuré. Du fait de la présence d'une base militaire, de l'hôpital Louis-H.-Lafontaine, de l'autoroute, de zones industrielles, d'un grand centre commercial, l'espace résidentiel se compose, surtout au sud de la rue Sherbrooke, de poches résidentielles enclavées. Cet arrondissement est certainement l'un des plus pauvres à Montréal, mais aussi un des plus peuplés, avec 128 440 personnes en 2001, en baisse depuis 1991. Des quatre arrondissements à l'étude, Mercier – Hochelaga-Maisonneuve est celui qui compte le moins d'immigrants, avec une proportion de 12 %. 18 % de la population compte des études universitaires et le revenu moyen est d'un peu moins de 23 500 \$.

**TABLEAU 2.2 QUELQUES STATISTIQUES, 2001**

	<b>Ville- Marie</b>	<b>Sud- Ouest</b>	<b>Rosemont – La Petite- Patrie</b>	<b>Mercier – Hochelaga- Maisonneuve</b>	<b>Montréal (île, maintenant l'agglomération)</b>
<b>Population</b>	74 832	66 474	131 318	128 440	1 812 723
<b>Revenu moyen (2000)</b>	31 065 \$	22 351 \$	24 214 \$	23 479 \$	28 258 \$
<b>% immigrants</b>	28 %	19 %	18 %	12 %	28 %
<b>Scolarité (niveau universitaire atteint)</b>	44 %	21 %	27 %	18 %	30 %

Sources : Profils socio-économiques des arrondissements (voir note #38)

**FIGURE 2.2 LES QUATRE ARRONDISSEMENTS À L'ÉTUDE**



Les quatre dossiers choisis nous serviront de matière première pour bien saisir cette *construction politique* – ou l’absence de construction – de l’arrondissement à travers le jeu des différents acteurs s’y référant – ou ne s’y référant pas. Nous y chercherons les différentes prises de position, les points de vue sur les dossiers étudiés et leur évolution dans le temps, nous permettant de cerner le(s) rôle(s) joué(s) par ces mêmes acteurs dans la dynamique politique en insistant sur leurs stratégies. Dans son ouvrage *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods*

*Approaches*, John W. Creswell (2003) soutient que ce type d'approche qualitative est résolument constructiviste. Se référant à Crotty (1998), Creswell identifie trois éléments clés d'une approche constructiviste de la recherche :

Meanings are constructed by human beings as they engage with the world they are interpreting. [...] Humans engage with their world and make sense of it based on their historical and social perspective [...]. Thus, qualitative researchers seek to understand the context or setting of the participants through visiting this context and gathering information personally. [...] The basic generation of meaning is always social, arising in and out of interaction with human community. The process of qualitative research is largely inductive, with the inquirer generating meaning from the data collected in the field. (Creswell, 2003 : 9)

De ces quatre dossiers, nous cherchons donc à « extraire » les perceptions et les représentations des principaux acteurs impliqués, particulièrement les organismes communautaires qui constituent la porte d'entrée de cette recherche.

### **2.5.2 QUELQUES OUTILS POUR EXPLORER LA CONSTRUCTION POLITIQUE DES ARRONDISSEMENTS**

Nous cherchons donc à comprendre les intentions des acteurs communautaires, leurs stratégies, leurs actions, leurs *réflexes* dans un cadre nouveau pour reprendre l'expression utilisée plus tôt. Nous avons opté, rappelons-le, pour une approche micro, axée sur l'étude de quelques cas et des principaux acteurs communautaires impliqués dans ces dossiers. Pour appuyer cette démarche, explorer la construction politique des arrondissements montréalais et plus concrètement saisir les dynamiques politiques des quatre dossiers choisis, nous avons employé trois méthodes de cueillette de données. Alors que l'analyse documentaire et l'observation non participante ont constitué des méthodes d'appoint, l'entretien semi-directif fut central.

## LES ENTRETIENS

L'entretien semi-directif, certainement la méthode la plus utilisée dans la majorité des recherches qualitatives, permet d'aller plus en profondeur en offrant la souplesse (Selltiz, Wrightsman et Cook, 1977) nécessaire pour être en mesure de poser des sous-questions au besoin au moment de l'entretien (Deslauriers, 1991). Il permet, en ce sens, d'explorer les perceptions et analyses des acteurs rencontrés. Il offre aussi plus de contrôle que l'entretien non-directif sur le déroulement de l'entretien et les sujets abordés (Creswell, 2003). Cet outil de cueillette de données permet de saisir le sens que les différents acteurs de l'arrondissement et des dossiers à l'étude accordent à leurs actions et positions et à leur contexte spécifique. Cet outil se révèle à ce titre plus intéressant que le questionnaire, moins interactif, et complémentaire de l'analyse documentaire. Il permet d'ailleurs, toujours selon Deslauriers (1991 : 34), « de savoir ce que la personne pense et d'apprendre des choses qu'on ne peut observer directement comme les sentiments, les idées, les intentions ». En matière de stratégies politiques, ces idées et ces intentions sont au cœur de ce qu'il nous faut saisir.

Si cette méthode est largement employée, elle n'est toutefois pas sans risque. Creswell (2003), Angers (1992) ainsi que Miles et Huberman (1991) notent par exemple que l'interviewé peut mentir, filtrer l'information, résister relativement à certaines questions délicates. Il peut être ainsi plus ardu de faire « parler » les élus, habitués qu'ils sont à la langue de bois. Pour faire face à ces difficultés, nous avons notamment pris soin d'instaurer un climat de confiance avant d'entreprendre l'entrevue. Creswell (2003) et Angers (1992) rappellent également que le chercheur peut être un obstacle à la collecte libre de l'information lors de l'entretien. Sa simple présence et la nature des questions posées peuvent influencer sur l'action et le discours de l'interviewé. De même, le chercheur peut mal interpréter les paroles récoltées lors de cet entretien. Ces derniers risques sont difficiles à éliminer complètement, mais peuvent être atténués par l'utilisation de multiples méthodes de cueillette de données,

l'analyse documentaire et l'observation non participante, dont nous reparlerons plus loin.

Dans le cadre de cette recherche, nous avons d'abord ciblé les organismes communautaires directement impliqués dans les dossiers à l'étude. Ils constituent le noyau central de l'ensemble des personnes rencontrées, au nombre total de 36<sup>40</sup>. En ce sens, nous ne nous sommes pas fixé un minimum ou maximum d'entretiens à faire pour chaque dossier, mais avons plutôt choisi de rencontrer les acteurs du milieu communautaire incontournables pour chacun des dossiers. Nous avons aussi rencontré certains élus qui nous ont donné notamment des détails sur le cheminement décisionnel et de certaines contraintes à la prise de décision. Les fonctionnaires des arrondissements et des instances centrales se sont avérés aussi de précieux informateurs quant aux aspects plus techniques des dossiers.

La très grande majorité des intervenants communautaires rencontrés agissent à l'échelle du quartier. Nous avons mis l'accent sur les tables de concertation de quartier qui agissent souvent comme locomotive de l'action communautaire au sein des quartiers, parfois en collaboration avec un autre organisme plus spécialisé. Nous avons aussi rencontré des représentants d'organismes plus spécialisés, comme les comités logement ou encore d'autres qui œuvrent sur des questions d'aménagement. Nous avons aussi tenu à discuter avec des gens qui travaillent au sein d'organismes dont le territoire d'action est l'arrondissement. C'est notamment le cas des Corporations de développement économique communautaire (CDEC) ou de leur équivalent. Finalement, selon que le dossier l'exigeait, nous avons aussi interviewé des gens qui travaillent pour des organismes oeuvrant à un autre échelon. C'est notamment le cas du groupe de ressources techniques Bâtir son quartier, qui se spécialise dans la construction de logements sociaux.

---

<sup>40</sup> Les entretiens ont été complétés, pour l'essentiel, entre août 2004 et septembre 2005. Voir l'annexe B pour la liste des personnes rencontrées ainsi que les mesures éthiques adoptées dans le cadre de cette recherche.

## LES TECHNIQUES D'APPOINT

Deux techniques d'appoint ont été utilisées dans le cadre de cette recherche. L'observation non participante (conseils d'arrondissement, consultations publiques, manifestations, etc.) nous a permis d'approfondir notre compréhension des événements, de la dynamique politique (qui est présent, qui intervient, à quel sujet, etc.) et du contexte général de l'action. Cette méthode s'avère en effet intéressante pour découvrir de visu les conventions qui régissent l'action entre les acteurs, mais aussi les rapports de pouvoir au sein de l'arrondissement qui ne sont parfois pas accessibles ou qui sont plus délicats à aborder en entretien (Creswell, 2003).

Quant à l'analyse documentaire, elle occupe une place de choix tout au long de l'étude et tout particulièrement lors du premier débroussaillage des terrains. Cette technique nous a permis, par l'étude du contenu du document, de retracer notamment les positions officielles des différents acteurs en présence. De plus, elle fut utile pour nous aider à mieux cerner les éléments de contexte : nombre d'acteurs, leur provenance, les fonctions de la gouvernance d'arrondissement, etc. Essentiellement, deux sources de documents seront mises à contribution : les documents de sources officielles (Ville de Montréal et arrondissements principalement) et privées (secteur associatif), ainsi qu'une revue de presse.

Du côté des organismes communautaires, notre attention s'est portée essentiellement sur les mémoires, rapports annuels ou autres documents qui émanent de ceux-ci. Quant aux documents publics, les différents échelons (arrondissements, instances centrales, autres paliers de gouvernement) laissent un bon nombre de traces, au nombre duquel nous pouvons signaler les procès-verbaux, les documents relatifs aux différents processus décisionnels ainsi que les textes de loi ou autres documents connexes (« Plan Tremblay », « Rapport Bernard », etc.). Les journaux dits « de quartier » et nationaux ainsi que certains textes de type journalistique publiés sur le

site Internet [www.arrondissement.com](http://www.arrondissement.com) ont été pris en compte pour l'analyse documentaire.

Il est nécessaire dès maintenant d'apporter quelques précisions quant à l'utilisation, pour les dossiers relatifs à la revitalisation urbaine intégrée, d'une étude (Divay *et coll.* 2004) réalisée par des chercheurs de l'INRS-UCS. Ces chercheurs, auxquels la présente recherche n'est pas associée malgré nos mêmes origines institutionnelles, avaient reçu le mandat d'évaluer une partie des premières expériences de RUI. En ce sens, ils devaient notamment identifier des facteurs de réussite, décrire les structures de concertation, etc. Notre objectif est tout autre. Les dossiers de la RUI ne sont pas analysés ici pour ce qu'ils sont en soi, mais pour ce qu'ils nous permettent de dire sur la construction politique des arrondissements. L'évaluation des projets faite par Divay *et coll.* (2004) est toutefois utile en ce sens qu'elle vient, nous le verrons, appuyer des observations faites dans le cadre de la présente recherche.

\*\*

À travers ce chapitre nous avons pu établir une stratégie de recherche basée sur une perspective scalaire. Cette stratégie est inspirée assez librement de la triade de Henri Lefebvre, mais aussi d'une utilisation plus récente de cette triade par Julie-Anne Boudreau (2004). Ce chapitre a également été l'occasion de présenter les principaux éléments d'ordre méthodologique de cette recherche. Une approche exploratoire et qualitative est ici employée.

C'est à l'aide essentiellement d'entretiens semi-dirigés auprès d'élus, de fonctionnaires et surtout de représentants de groupes communautaires que le matériel de recherche a été recueilli. La question générale de la gestion du social a été retenue alors que deux projets de revitalisation urbaine intégrée et deux projets de lutte pour la construction de logements sociaux ont été choisis dans quatre arrondissements issus de l'ancienne ville de Montréal. C'est donc à travers les notions d'échelon

institutionnel, d'échelon vécu et d'échelon stratégique que nous tentons dans les prochains chapitres de voir dans quelle mesure les arrondissements « nouveaux » issus de l'ancienne ville de Montréal se construisent en tant qu'échelons politiques pour certains organismes communautaires et groupes de pression.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **STRATÉGIES POLITIQUES, ÉCHELONS DE PROXIMITÉ ET CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS POUR LES INTERVENANTS DES GROUPES COMMUNAUTAIRES**



## **CHAPITRE III**

### **LOGEMENT SOCIAL ET RUI : DES PROJETS AMBITIEUX, UNE DYNAMIQUE DÉCISIONNELLE COMPLEXE**

Il en a été maintes fois question à l'intérieur des premiers chapitres : l'arrivée de l'arrondissement introduisait, en 2002, une toute nouvelle dynamique dans l'ancienne ville de Montréal. Ce qui se réglait toujours à la « ville » (services centraux, comité exécutif et conseil municipal) alors que l'arrondissement ne faisait que recommander au comité exécutif (à l'époque des Comités-conseil d'arrondissement (CCA)) ou même n'était présent que d'un point de vue administratif (à l'ère de Pierre Bourque et de Vision Montréal) est maintenant partagé entre plusieurs paliers décisionnels. Nous voudrions, dans le présent chapitre, entreprendre l'analyse des données recueillies et mettre au jour toute la complexité reliée à la nouvelle donne politico-administrative en présentant les principaux éléments des quatre dossiers à l'étude. Nous découvrirons des dynamiques très différentes selon que l'on s'attarde aux cas de RUI ou de logements sociaux. Ces dossiers se rejoignent toutefois, il en sera amplement question, dans la forte réalité scalaire qui les caractérise.

### 3.1 LE LOGEMENT SOCIAL : DE NOMBREUX ACTEURS ET PLUSIEURS ÉCHELONS

Avant les grands changements apportés par le législateur à l'occasion de la fusion municipale de janvier 2002, c'est le service de l'Habitation de la Ville de Montréal qui s'occupait, sur le territoire de la ville, de tout ce qui avait trait aux logements sociaux et communautaires. De l'émission des permis en passant par le choix des projets et la gestion des programmes, tout était centralisé. Il en allait de même pour les autres municipalités de l'île, du moins celles qui développaient des projets de logements sociaux. À l'approche des fusions municipales, la question du logement social a fait l'objet, dans le rapport du mandataire Louis Bernard, d'une réflexion précise. Pour le mandataire, dans un souci de démocratie et des exigences d'équité, la responsabilité en matière de logement social devait être partagée entre la Communauté métropolitaine de Montréal, les services centraux et les nouveaux arrondissements dont il suggérait, rappelons-le, la création :

Dans un souci de partage plus équitable du fardeau fiscal, le législateur a prévu que le financement du logement social serait désormais à la charge de la Communauté métropolitaine de Montréal. Toutefois, le développement et la gestion du logement social restent la responsabilité des municipalités locales, par l'entremise des offices municipaux d'habitation (OMH). Il faut bien constater que, jusqu'à maintenant, plusieurs municipalités ont eu une certaine réticence à encourager le logement social sur leur territoire. Aussi, afin de favoriser une meilleure répartition du logement social, je recommande qu'à la fois la nouvelle ville et les arrondissements aient une juridiction concurrente sur le logement social. À cet égard, la nouvelle ville aurait l'obligation de constituer un fond de développement du logement social devant servir à soutenir financièrement les arrondissements afin que ceux-ci puissent développer leurs programmes dans ce domaine. (Bernard, 2000 : 14)

Les projets de loi 170 et 33 allaient reprendre l'esprit des recommandations du rapport Bernard, mais en minimisant le rôle direct que les élus d'arrondissement allaient pouvoir jouer en matière de logement social. Concrètement, plusieurs acteurs œuvrant à divers échelons sont impliqués aujourd'hui dans le logement social. La

Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) – qui relève du gouvernement fédéral – contribue aux différents programmes provinciaux d'habitation en plus de garantir, au-delà du logement social, les prêts hypothécaires. Au provincial, la Société d'habitation du Québec (SHQ) est notamment responsable de la mise en œuvre des différents programmes d'habitation, notamment Accès-Logis et Logement abordable Québec<sup>41</sup>. La CMM pour sa part s'occupe de redistribuer les contributions des municipalités de son territoire tout en jouant le rôle de planificateur stratégique en matière de logement social. À l'échelon municipal, le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de la Ville de Montréal s'occupe de tout, de l'élaboration des programmes au financement des projets et la gestion des différents programmes. Quant à l'Office Municipal d'Habitation de Montréal (OMHM), il est mandataire de la SHQ et gère le parc de logements sociaux de la municipalité.

Si l'arrondissement détient des pouvoirs en matière de logements privés, son rôle en matière de logement social est indirect, mais, nous le verrons, décisif. Responsables des modifications de zonages, de l'attribution des permis de construction et – conjointement avec les services centraux – des questions touchant l'architecture à travers le Comité consultatif d'urbanisme (CCU), les élus de l'arrondissement peuvent jouer un rôle important dans l'avancement d'un dossier de logements sociaux : « le budget est au central, mais toute la procédure, la mécanique de la gestion du cadre bâti, la soumission des plans se passe à l'arrondissement » (Intervenant #29 – milieu communautaire<sup>42</sup>). Le projet de loi 33 a donné aux services

---

<sup>41</sup> Le programme Accès-Logis vise à aider différentes populations, comme les personnes âgées en perte d'autonomie ou les ménages à faible revenu. Des subventions à la réalisation de projets et de l'aide sous forme de supplément au loyer sont au nombre des actions entreprises dans le cadre de ce programme. Quant au programme Logement Abordable Québec, il mise sur la construction de logements neufs ou encore la rénovation de logements existants pour les offrir à des ménages aux revenus modestes ou faibles notamment.

<sup>42</sup> La présentation sommaire de l'intervenant dans le texte se réfère à : milieu communautaire, élu, fonctionnaire d'arrondissement, fonctionnaire des services centraux, autre (personnel politique, fonctionnaire d'un autre palier de gouvernement, etc.).

centraux un pouvoir supplémentaire en matière de logement social pour éviter des cas de NIMBY (*Not in my back yard* – Pas dans ma cour). Rappelons que les instances centrales (le conseil municipal, le comité exécutif, les services municipaux centraux) peuvent, en invoquant l'article 89.4, déclarer un projet à l'étude comme étant d'« intérêt commun », permettant ainsi de le soustraire à l'ouverture d'un registre, au niveau de l'arrondissement, et à un éventuel référendum advenant une contestation. Les instances centrales pourraient ainsi techniquement imposer à l'arrondissement un projet de logement social. Les deux projets à l'étude, celui du Centre Préfontaine et des Cours Lafontaine, ont toutefois connu leur envol avant l'adoption du projet de loi 33.

### **3.1.1 QUAND UN SQUAT MÈNE À DU LOGEMENT SOCIAL. CHRONIQUE DE LA SAGA DU CENTRE PRÉFONTAINE DANS ROSEMONT – LA PETITE-PATRIE**

Le dossier du Centre Préfontaine débute dans la controverse et le cirque médiatique, ce qui allait d'ailleurs fortement le marquer. En août 2001, le maire Pierre Bourque ordonne le déménagement, cols bleus et camions de la Ville à l'appui, de manifestants barricadés dans un immeuble de l'îlot Overdale<sup>43</sup> et qui réclament la construction de logements sociaux. La destination : le Centre Préfontaine<sup>44</sup>, un édifice appartenant à la Ville de Montréal abandonné depuis quelques années et situé sur un

---

<sup>43</sup> L'îlot Overdale, petite parcelle de terrain située au centre-ville, devint célèbre lorsqu'à la fin des années 1980 l'administration municipale du RCM décida de raser les édifices à logements s'y trouvant, et ce, malgré la levée de boucliers de plusieurs intervenants. Cet épisode allait marquer négativement pendant plusieurs années les relations entre l'administration du RCM et les organismes communautaires sur la question du logement social en particulier. Ce même îlot a fait les manchettes plus récemment depuis que plusieurs personnalités publiques, dont un sénateur canadien, un lord britannique et plusieurs universitaires de renom, tentent de préserver la maison Lafontaine – construite en 1845 et habitée pendant 15 ans par Louis-Hippolyte Lafontaine, témoin du début du gouvernement responsable au Canada (Rioux-Soucy, 2006). Louis-Hippolyte Lafontaine est également celui qui a donné son nom à l'hôpital dont il est question dans l'autre dossier de logements sociaux.

<sup>44</sup> Construit en 1886, le Centre Préfontaine a été tour à tour un hôpital pour soigner des cas de variole, un hôpital militaire, un entrepôt puis un centre de réadaptation pour toxicomanes (Lefebvre, 2003).

terrain en face des anciens ateliers Angus dans le quartier Rosemont de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie.

Le maire Bourque, en faisant miroiter la possibilité de créer une coopérative, souhaitait probablement atténuer les tensions en vue de la campagne électorale de l'automne. « L'épisode des squatters » du Centre Préfontaine devint pourtant rapidement un symbole de la revendication pour la construction de logements sociaux. Cet événement a en effet attiré divers sympathisants et surtout les médias, nombreux à relater les différents événements (ordres d'expulsion, incendies mineurs dans l'édifice, visite d'inspecteurs en bâtiment). Dans un contexte de revendications des squatters réclamant la possibilité d'occuper légalement l'édifice, la gestion politique du dossier devint, pour Pierre Bourque et Vision Montréal, de plus en plus difficile (Ouimet, 2001). Le squat du Centre Préfontaine, débuté le 1<sup>er</sup> août 2001, a pris fin deux mois plus tard, le 3 octobre, par l'expulsion des squatters pour des motifs de sécurité, l'édifice étant, selon le Service des incendies, potentiellement dangereux pour les occupants.

La fin de l'épisode des squatters ne devait toutefois pas mettre fin aux débats concernant l'utilisation du Centre et du terrain sur lequel il est situé. D'un côté, les organismes communautaires du quartier Rosemont avaient ciblé ce terrain depuis quelques temps avec l'objectif avoué d'y faire construire des logements sociaux. Toutefois, l'arrivée des squatters avait mis sur la glace les développements prévus :

Avant le squat, on nous avait demandé à Rosemont de déposer un projet pour l'édifice Préfontaine. On avait commencé à travailler avec d'autres groupes communautaires puis est arrivé le squat. [...] Évidemment, on s'est poussé complètement pour accueillir les squatters et quand Pierre Bourque a fait sortir les squatters avec la police, c'est sûr que le milieu a dit que le projet devait lui revenir. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

Malgré ce contretemps – ou peut-être grâce à celui-ci – le milieu communautaire a rapidement compris le caractère très politique et symbolique que prenaient ce terrain et cet édifice :

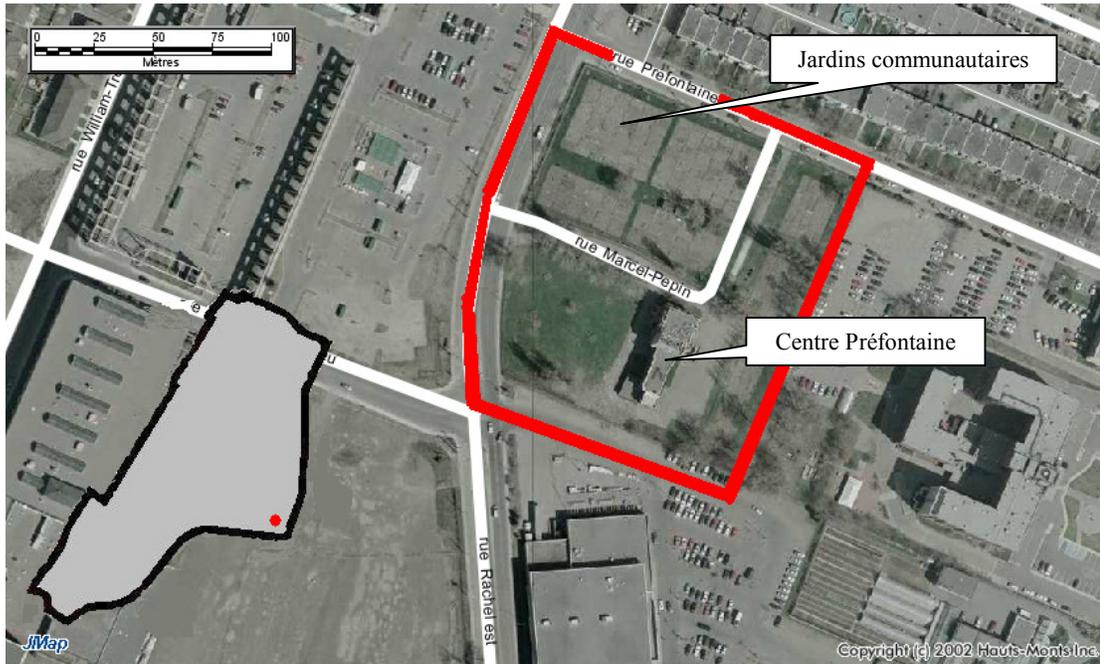
En 2000-2001, déjà les yeux étaient tournés vers ce site-là qui est un beau site. Quand [...] est arrivée l'histoire du squat où Pierre Bourque a fait venir les squatters dans ce centre là, ce terrain a été mis en relief comme étant un terrain qui a du « politique », un terrain qui a une valeur un peu différente des autres terrains. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

Du côté des élus, toute l'attention médiatique sur l'épisode des squatters au Centre Préfontaine n'allait pas non plus échapper à Gérald Tremblay, chef de l'Union des citoyens et citoyennes de Montréal (UCIM). Le 31 mai 2002, soit cinq mois après avoir officiellement pris les rennes de la mairie de Montréal le premier janvier, celui-ci organise une conférence de presse sur les lieux du squat. D'une part, il annonce le lancement d'un vaste programme de construction de logements sociaux<sup>45</sup> et, d'autre part, il dévoile une maquette de logements sociaux pour le site Préfontaine. Devenu un symbole de la lutte pour le logement social (Lefebvre, 2003) c'est à ce moment que commence, dans le cadre de la présente recherche, le « dossier Préfontaine ».

---

<sup>45</sup> Il s'agit de l'Opération solidarité 5000 logements qui prévoit, comme son nom l'indique, la construction de 5000 logements sociaux et communautaires sur l'ensemble du territoire de la nouvelle Ville de Montréal au cours du premier mandat de son équipe à la mairie.

**FIGURE 3.1 SITE DU CENTRE PRÉFONTAINE, ARRONDISSEMENT ROSEMONT – LA PETITE-PATRIE**



Source : adapté d'une image tirée du Navigateur urbain ([www.navurb.com](http://www.navurb.com))

### UN PROJET AUX MULTIPLES REBONDISSEMENTS

En tant que propriétaire – depuis 1963 – du terrain, la Ville possède tous les pouvoirs nécessaires pour construire du logement social sur le site. De plus, autant les élus de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie que les intervenants communautaires souhaitent l'implantation de logements sociaux sur le site. Une simple question de formalités alors? Pourtant, ce dossier lancé aux premières heures de la nouvelle Ville a traîné en longueur.

Le premier « faux pas » du point de vue des principaux intervenants communautaires de Rosemont impliqués dans le dossier fut très certainement la présentation même du premier projet par l'administration Tremblay lors de la conférence de presse du 31

mai 2002. La réaction de certains acteurs du « milieu » à cette annonce montre bien qu'au départ, l'interlocuteur en matière de logement social, ce sont bel et bien les instances centrales et non pas l'arrondissement :

À ce moment-là, le maire de Montréal est venu faire une conférence de presse au centre Préfontaine, sans consulter le milieu, à peine. On a tous rué dans les brancards, parce qu'il venait nous dire comment il allait développer le centre Préfontaine. À ce moment, il y a des négociations avec les services centraux. Ils veulent qu'on soit là, évidemment. Ils veulent bien montrer qu'ils sont collés sur le milieu sauf que dans les faits, ça s'est pas préparé avec le milieu. [...] Et là, c'est long, c'est pénible. Toute cette partie-là se gère d'abord avec les services centraux, ce n'est pas avec l'arrondissement. C'est vraiment les négociations avec le central parce que le but premier c'est de déposer le plus rapidement possible auprès des services centraux un projet d'habitation sur ce site-là. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

Le Comité logement de Rosemont (CLR) et la Corporation de développement communautaire de Rosemont (CDCR), deux des organismes les plus impliqués dans le dossier, se sont très rapidement opposés au projet et ont dénoncé l'absence de consultation du « milieu » dans l'élaboration de ce projet. Ces deux organismes, à l'aide notamment du groupe de ressources techniques (GRT) Bâtir son quartier, ont formé une organisation à but non lucratif (LOGGIA) avec l'objectif d'acquérir le terrain et de se faire promoteur de la construction de 120 logements sociaux sur le site :

LOGGIA est une organisation à but non lucratif de quartier, une société acheteuse qui est train de se positionner. Pour nous, ce qui est important, c'est que LOGGIA puisse, à partir du dossier du centre Préfontaine, s'implanter et tranquillement se développer [...]. (Intervenant #27 – milieu communautaire)

Le premier projet proposé par LOGGIA prévoit le déplacement de jardins communautaires (entre les rues Préfontaine et Marcel-Pépin sur la figure 3.1) dont bénéficient certains résidents des alentours. C'est ici que l'arrondissement entre

concrètement dans un jeu qui, depuis le début, ne comportait que deux joueurs : le milieu communautaire et les instances centrales. Au départ, LOGGIA, la CDCR et le CLR reçoivent l'appui de la mairesse de l'arrondissement qui accepte que les jardins communautaires soient déplacés : « la mairesse de l'arrondissement a supporté le projet dès le début en disant qu'elle souhaitait qu'il y ait du logement social sur le site, que c'est un bon projet, etc. Les gens de l'arrondissement ont été assez facilitants au départ » (Intervenant #23 – milieu communautaire).

Il y a toutefois, pour LOGGIA, loin de la coupe aux lèvres et de plus en plus, c'est à l'arrondissement que l'engrenage coince. Un premier blocage survient au CCU, instance relevant de l'arrondissement chargée d'étudier les dossiers ayant trait, notamment, aux changements de zonage. Lors d'un premier passage au CCU, LOGGIA a essuyé un refus net. Non seulement le projet ne convenait pas au plan architectural, mais le plan d'aménagement n'était pas complet aux yeux des membres du Comité. Pour les gens de LOGGIA, ce refus a été émis dans un contexte déroutant :

Le projet a été accueilli très, très durement par le CCU en se faisant dire que l'immeuble, principalement autour de l'immeuble de cinq étages, était trop « straight ». Je me rappelle, il y a quelqu'un qui a utilisé le qualificatif de « soviétique » dans son allure. [...] Les décisions du CCU ne sont pas officiellement des décisions. C'est de la recommandation – elles ne sont pas contraignantes –, mais dans les faits, elles sont appliquées d'une manière contraignante. Et là où ça devient burlesque, c'est que les décisions du CCU ne sont pas accessibles au promoteur. Donc tu sais, les fonctionnaires ils jouent avec toi à une espèce de jeu de cache-cache parce que tu ne peux pas avoir les décisions. [...] Il faut que tu joues à « ni oui, ni non ». Tu poses des questions, des fois ils disent oui, des fois ils disent non. À force de poser les questions, tu finis par comprendre ce qui a été décidé. (Intervenant #26 – milieu communautaire)

Le CCU demande donc au promoteur et aux architectes de revoir leurs plans : le projet phare de l'Opération Solidarité 5000 logements doit être plus audacieux et tenir

compte de l'édifice du Centre Préfontaine. À ce premier refus s'ajoute une contrainte reliée à la contamination des terrains. Une analyse de ceux-ci a en effet révélé qu'une bonne partie du site Préfontaine a servi de dépotoir à une certaine époque, comme plusieurs parcs de Montréal. Les coûts exorbitants engendrés par la décontamination du terrain placent dès lors les administrations centrales et de l'arrondissement devant un dilemme : qui doit payer et doit-on décontaminer l'ensemble du site ou seulement la partie où seront construits les logements?

L'administration centrale a émis le souhait de décontaminer une partie seulement du terrain et de remettre en état l'autre partie ultérieurement. Au contraire, l'arrondissement souhaitait que le tout se fasse d'un seul coup, en plus d'intégrer la rénovation du Centre Préfontaine au projet (Le Hirez, 2003a). Cette étape cruciale pour l'avenir du projet se fait en l'absence des promoteurs communautaires, au grand déplaisir du coordonnateur du CLR :

Ils sont en train de refaire le projet et nous sommes écartés des discussions. Nous demandons un droit de regard sur le nouveau projet. [...] C'est nous qui au final allons payer la Ville pour l'achat des terrains. C'est encore nous qui serons responsables de 80 % de l'hypothèque. (Coordonnateur du CLR cité dans Le Hirez (2003b))

Après quelques tergiversations, la décision tombe : la partie la plus contaminée sera transformée en parc, alors que le reste du terrain sera décontaminé à même une enveloppe provenant des services centraux. Pour LOGGIA, cette décision avait d'importantes conséquences : ils devaient retourner à leurs planches à dessin pour revoir l'aménagement du site en fonction des terrains maintenant disponibles pour construction. Désireux de conserver le nombre de 120 logements sur le site, les promoteurs durent désormais envisager une densification de l'occupation du sol.

Cette densification – il est question ici d'un édifice de huit étages au lieu de cinq – souleva de vives craintes de la part de certains résidents de la rue Préfontaine qui jouxte le site :

Pour conserver le nombre de logements avec un terrain plus petit, il faut construire plus haut. On a donc développé un autre aménagement qui, lui, a provoqué, jusqu'à un certain point, des résistances du côté des résidents riverains, sur l'autre côté de la rue Préfontaine : ils perdent leur vue du mont Royal. Ils venaient aussi de perdre un jardin qui était l'annexe à leur cours, l'autre bord de la rue. (Intervenant #26 – milieu communautaire)

Une séance d'information est donc envisagée par l'administration municipale avec les riverains pour leur expliquer les différents aspects du dossier et en fin de compte susciter une adhésion au projet. Après de longues négociations entre les services centraux, les représentants de l'arrondissement et les groupes communautaires impliqués, il est entendu que cette séance d'information sera réservée aux résidents avoisinants seulement (ceux de la rue Préfontaine). Pour les groupes communautaires toutefois, les risques d'une telle séance d'information sont grands :

Les fonctionnaires nous disent que l'avancement du projet va dépendre de la réaction des résidents lors de la séance d'information. C'est certain qu'il y a des résidents qui ne réagiront pas bien : ils perdent leur vue sur le mont Royal, ils perdent leur jardin, ils perdent une heure d'ensoleillement. [...] Nous avons décidé de répondre en nous présentant à la séance avec le plus de citoyens en faveur du projet possible. Cette présence a créé beaucoup, beaucoup de tensions avec les fonctionnaires et les élus. Le soir de la séance d'information, alors qu'ils s'attendaient à avoir 15, 20 personnes habitant sur la rue, nous sommes arrivés à 90 en faveur du projet. Ça faisait 90 qui voulaient le projet et 15 qui n'étaient pas contents. (Intervenant #26 – milieu communautaire)

Pour LOGGIA, malgré le mécontentement suscité par leur stratégie, cette séance d'information a des allures de victoire : l'appui de la mairesse tient le coup, mais le temps presse. Pour pouvoir profiter du programme Solidarité 5000 logements, les unités doivent pouvoir être habitées à l'automne 2005. Le temps presse d'autant plus que les coûts liés à la construction augmentent rapidement, mettant en péril un projet dont le montage financier est précaire. En fait, en mai 2004, soit deux ans après les

premières annonces sur le site Préfontaine, aucune décision concrète quant à la construction de logements sociaux n'a encore été prise.

Au milieu de l'année 2004, le projet de construction de logements sociaux sur le site Préfontaine débloque timidement. C'est en effet le 5 juillet 2004 que le conseil d'arrondissement adopte deux modifications au plan d'urbanisme afin de permettre la construction des immeubles sur le site (Joseph, 2004). Ce n'est pourtant que le 10 juin 2005 que les premières pelletées de terre sont effectuées pour les 52 premières unités. Un mois auparavant, le projet passait la rampe du CCU : l'arrondissement a en effet adopté un plan d'implantation et d'intégration architecturale pour un édifice de huit étages. Si les plans pour une deuxième phase sont aussi acceptés, la question du financement des 70 logements supplémentaires est, au moment où s'érigent les premiers logements, toujours en suspens.

### **3.1.2 LE PROJET DES COURS LAFONTAINE DANS MERCIER – HOCHELAGA-MAISONNEUVE : UN SECRET BIEN GARDÉ**

Si le cas du Centre Préfontaine a été fortement médiatisé, le dossier des Cours Lafontaine – nom donné par le promoteur au projet en cours de construction sur les anciens terrains de l'hôpital Louis-H.-Lafontaine – est plutôt marqué par le sceau du secret. Comme pour la médiatisation dans le cadre du dossier précédant, cette dynamique du secret allait marquer fortement la façon dont les choses allaient se passer.



Au milieu des années 1990, désireuse de trouver des fonds supplémentaires pour financer la recherche, la direction de l'Hôpital demande la permission au gouvernement du Québec de mettre en vente une partie de ce terrain (la partie Ouest du « domaine »). Elle obtint cette autorisation en 1997, mais dû, avant d'offrir les terrains à un promoteur privé, le faire auprès de la Ville de Montréal. Cette dernière, tout comme le gouvernement du Québec, ont refusé l'offre.

C'est avec les coudées franches suite à ces refus que l'administration de l'Hôpital put entreprendre les négociations avec un promoteur privé. En mai 2001 elle fit donc publier deux appels d'offres. Quelques semaines plus tard, l'hôpital Louis-H.-Lafontaine signait une entente avec le Groupe AXXCO, un promoteur domiciliaire. Pour certains groupes communautaires impliqués dans le dossier, cette nouvelle d'une entente avec un promoteur privé fut surprenante. Pour le GRT Bâtir son quartier – également impliqué dans ce dossier – il est clair que la direction de l'Hôpital était à cette époque au courant de l'intérêt de l'organisme spécialisé en gestion de projets de logements sociaux pour ces mêmes terrains de l'Hôpital vendus au promoteur :

Pour Louis-H.-Lafontaine, les démarches ont commencé à peu près en 1998 [...]. On avait été approchés à ce moment-là par la direction de l'Hôpital : il y avait une portion du terrain, celle qui est actuellement en train de se développer [...] où pour l'Hôpital, c'était relativement clair qu'ils s'en allaient vers des projets de construction de maisons de ville en rangée, etc. [...] Si la direction de l'Hôpital est en train de vendre une partie de son site, on aimerait ça être considérés comme acheteur potentiel. [...]. La direction de l'Hôpital nous a dit « bon, écoutez, c'est pas pour maintenant, c'est pour plus tard, on est vraiment à l'étape d'ébauche, etc. ». [...]. Et finalement on a été informés que plusieurs démarches avaient eu cours et que finalement il y avait maintenant un acheteur qui avait signé l'équivalent d'une offre d'achat avec l'Hôpital. On a été pris un peu de court. Les messages qu'on avait envoyés, on a eu le sentiment que ou bien ils ne s'étaient pas rendus, ou bien ils n'avaient pas été retenus (Intervenant #7 - autre)

Dans une certaine mesure, cette annonce qu'un promoteur est ciblé par l'Hôpital et qu'un projet résidentiel est esquissé marque ici l'élément déclencheur, du point de vue des groupes communautaires, du dossier des Cours Lafontaine tel qu'il nous intéresse dans le cadre de cette recherche, d'autant plus que se profile à l'horizon une consultation publique. Cette consultation publique, tenue en mars et avril 2003 et organisée par l'OCPM, constitue le premier jalon officiel de l'historique des négociations pour l'implantation de logements sociaux sur le site entre d'une part les organismes communautaires du secteur et d'autre part le promoteur privé, nouveau propriétaire des terrains.

#### **LA CONSULTATION PUBLIQUE DE L'OCPM : DÉBUT DES NÉGOCIATIONS SUR LA PLACE DU LOGEMENT SOCIAL**

Le projet présenté par le Groupe AXXCO aux commissaires et à la population étonne par son ampleur : entre 800 et 900 unités de logements sont prévues, réparties sur plusieurs phases. Il est question ici d'une certaine diversité en ce qui a trait aux types d'unités de logements, mais principalement de maisons de ville haut de gamme ainsi que de petits multiplex. Quelques espaces verts sont aussi prévus. L'ampleur du projet exigeait un changement de zonage (d'institutionnel à résidentiel) et l'élaboration d'un plan particulier d'urbanisme (PPU) servant à encadrer les projets par un concept général d'aménagement. Au-delà toutefois de la question du changement de zonage, l'ampleur du projet incite les commissaires à voir le projet dans son ensemble et à tenir compte de l'environnement immédiat qu'un aussi grand nombre d'unités de logements ne manquera pas de transformer :

Pour avoir tout son sens, la consultation prend aussi en compte les répercussions du projet sur le quartier voisin. En effet, la mise en valeur de près de la moitié du site de l'hôpital à des fins résidentielles

transformera de façon significative le paysage urbain. (OCPM, 2003 : 9)

Devant les commissaires, bon nombre de citoyens et d'organismes du quartier, mais aussi d'ailleurs, ont pu, d'une part, découvrir les intentions du promoteur, mais aussi, d'autre part, faire valoir leur point de vue en matière de logements sociaux. Selon le rapport de consultation de l'OCPM (OCPM, 2003), 300 citoyens se sont présentés aux trois séances publiques et 24 mémoires ont été déposés. Au nombre des organismes qui ont déposé un mémoire, notons quelques organismes (dont Mercier-Ouest Quartier en Santé, la table de concertation du quartier) et Info Logis de l'Est de l'île de Montréal, un intervenant communautaire majeur dans le dossier.

Selon un journaliste (Le Hirez, 2003c), ce projet n'a pas soulevé une levée de boucliers. Pourtant, parmi les nombreuses interventions dans le cadre de la consultation publique, le thème de la présence de logements sociaux sur le site fut fréquemment évoqué. La question des besoins spécifiques de la population du quartier, de la « crise »<sup>46</sup> du logement qui sévit alors sont autant d'arguments qui militent, selon ces intervenants, pour que l'on réserve une proportion d'environ 30% du site à la construction de logements sociaux, que ce soit du logement abordable, des coopératives, etc. Ils ont aussi demandé généralement que la construction de logements sociaux débute rapidement, dès la première phase du projet (OCPM, 2003). Sur ces points, les organismes communautaires ont trouvé, chez les commissaires de l'OCPM, une oreille attentive :

La commission note qu'une des orientations d'aménagement du PPU vise à « favoriser la réalisation de logements sociaux et communautaires destinés aux ménages à revenu faible et modeste ainsi qu'à une clientèle ayant des besoins particuliers en habitation ». Cette

---

<sup>46</sup> Le taux d'inoccupation des logements à Montréal se situait, au début des années 2000, en deçà du taux généralement admis comme étant « normal », provoquant ainsi de réels problèmes pour certains ménages. La détresse de ceux-ci, parfois littéralement à la rue à la fin de leur bail, a été abondamment illustrée dans les médias et par divers groupes de pression dans le cadre de ce qu'il a été convenu d'appeler la « crise » du logement.

orientation ne trouve pas d'écho dans le projet tel que présenté. De l'avis de la commission, il s'agit d'une des faiblesses majeures du dossier. Les besoins exprimés en audience publique semblent tout de même bien établis. Par surcroît, des intervenants comme le Groupe de ressources techniques *Bâtir son quartier* ont fait valoir leur intérêt à participer au projet de développement en achetant les terrains nécessaires pour des coopératives d'habitation au prix du marché. (OCPM, 2003 : 22)

Pour les commissaires, se basant sur l'expérience des anciens ateliers Angus<sup>47</sup>, un aussi vaste projet se prête d'ailleurs assez bien à l'intégration de logements sociaux dans une optique de mixité :

Pour la commission, la mise en valeur à des fins résidentielles d'un site comme celui de l'Hôpital Louis-H. Lafontaine dans l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve doit contribuer à la solution des problèmes de logement de cet arrondissement. Comme le montrent des projets comme celui des ateliers Angus, il est probablement plus facile d'assurer la mixité sociale et l'intégration harmonieuse des divers types d'habitation dans les projets de grande envergure. (OCPM 2003 : 22)

Les commissaires se gardent bien toutefois de trop s'immiscer dans le nombre d'unités de logements sociaux qu'il serait souhaitable de construire sur le site, renvoyant cette négociation à la Ville, à l'arrondissement et au promoteur. On notera également que les commissaires ne peuvent contraindre l'administration municipale ou qui que ce soit d'agir dans le sens de leurs recommandations. De plus si cet appui constitue très certainement, à ce stade-ci du dossier, une victoire morale importante pour les organismes communautaires, l'essentiel de la bataille reste encore à être mené.

---

<sup>47</sup> Développement résidentiel, dans l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie, sur les vastes terrains laissés vacants par le déclin puis la fermeture d'une usine de fabrication et de réparation de matériel ferroviaire.

## UNE NÉGOCIATION COMPLEXE ET NÉBULEUSE

L'étape de la consultation publique de l'OCPM n'est, en effet, que la première d'un processus long et complexe et qui concerne, avant même qu'il soit question d'intégrer ou non des unités de logements sociaux au projet, autant l'arrondissement que les instances centrales de la Ville de Montréal :

L'Office, qui est régi par la Charte de la Ville de Montréal, se chargera par la suite de produire un rapport consultatif dont l'adoption sera soumise au conseil municipal. Mais le processus ne s'arrêtera pas là. Une fois la modification au règlement acceptée au niveau central, l'arrondissement devra adopter un règlement de concordance qui fixera notamment les critères d'encadrement du projet au niveau architectural. Une première version du règlement sera alors présentée aux citoyens lors d'une assemblée spéciale du conseil d'arrondissement. Le Comité consultatif d'urbanisme de l'arrondissement sera également amené à se prononcer sur les règles et critères qui seront imposées au promoteur, le Groupe Axxco. (Le Hirez, 2003d, non paginé)

La dynamique décisionnelle dans ce dossier est donc toute autre que celle concernant le Centre Préfontaine. Face à un promoteur immobilier privé, il apparaît très vite que ni les élus de l'arrondissement, ni les services centraux et les membres du Comité exécutif (tous officiellement en faveur de l'implantation de logements sociaux sur le site) ne peuvent forcer le promoteur à inclure des logements sociaux dans son projet. Pour les groupes communautaires, il s'agit là d'une première défaite après la courte victoire du rapport des commissaires de la consultation publique.

Décus du peu d'impact du rapport de la consultation publique, certains intervenants du milieu communautaire ont dès lors entamé une « tournée » des principaux interlocuteurs provinciaux impliqués d'une manière ou d'une autre dans le dossier de la vente des terrains :

Là, on s'est promené. On est allé à l'Agence de santé et des services sociaux [...]. L'hôpital nous renvoyait au promoteur, le promoteur ne

voulait pas nous rencontrer. On est allé voir des députés [...]. On s'est promené pas mal. Tout le monde se renvoyait la balle, il n'y avait pas d'obligation, l'Hôpital disait qu'ils [ministres, députés, etc.] n'avaient rien à dire là-dedans. (Intervenant #31 – milieu communautaire)

Cette tournée ne fut pas couronnée de succès : le seul moyen pour le gouvernement provincial d'intervenir dans le dossier aurait été d'inclure, dans le contrat de vente, une clause spécifiant l'inclusion de logements sociaux. Malheureusement pour les organismes communautaires impliqués dans le dossier, il aurait fallu que le contrat de vente soit inférieur à 15 millions \$ pour que le gouvernement puisse intervenir, or le terrain a été cédé à l'entrepreneur pour exactement ce même montant, soustrayant ainsi cette transaction à de possibles exigences gouvernementales.

Écartés des négociations, les groupes communautaires voient le dossier de l'implantation de logements sociaux se jouer entre les représentants – élus et fonctionnaires – de l'arrondissement et des instances centrales. Pour un élu de l'arrondissement, les instances centrales n'en font d'ailleurs pas assez pour faire avancer le dossier. Cité dans un article du site Internet [www.arrondissement.com](http://www.arrondissement.com), un conseiller municipal de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve Luc Larivée soutient que même si les instances centrales ne peuvent légalement forcer le promoteur, elles détiennent quand même un certain pouvoir pour l'inciter fortement à inclure du logement social :

« Le comité exécutif et le conseil municipal peuvent exiger qu'il y ait du [logement] social. Ils ont un pouvoir moral sur les propriétaires », soutient toutefois le conseiller municipal Luc Larivée. Selon lui, la Ville pourrait faire pression sur l'hôpital et sur le gouvernement du Québec, qui est propriétaire des 25 hectares de terrain. « Le promoteur ne peut pas toujours être en désaccord avec la Ville. Lorsqu'on a le choix entre avoir des égouts maintenant ou en 2008, ça fait une différence », estime-t-il, admettant que ce genre de moyen de pression existe, mais est rarement utilisé. (Tremblay, 2004e, non paginé).

Cette tension entre les instances centrales de la Ville de Montréal et l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve s'est cristallisée autour de la question du

prolongement du boulevard du Trianon – qui devait éventuellement traverser le site du nord au sud – afin d’éviter plusieurs désagréments aux citoyens du secteur adjacent au site (à l’ouest) lors du passage des camions lourds. S’agissait-il d’un préalable, donc à la charge entière de la Ville de Montréal<sup>48</sup>? Au contraire le promoteur privé devait-il s’en charger, ou bien l’arrondissement devait-il supporter les frais? L’intérêt n’est pas ici que financier. Pour l’arrondissement, le boulevard du Trianon constitue une possible monnaie d’échange contre l’engagement de la part du promoteur pour de l’implantation de logements sociaux :

Selon l’entente d’infrastructure [...] le financement du boulevard du Trianon pourrait bien servir de monnaie d’échange à l’arrondissement pour pousser le promoteur à construire du logement abordable sur le site. Déposée lors de la séance du conseil d’arrondissement de mai, l’entente d’infrastructure qui liera le groupe Axcco et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve inclut une clause qui pourrait obliger le promoteur à ajouter du logement communautaire dans son projet. L’arrondissement réclame que « le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine entreprenne des négociations avec le promoteur en vue de la réalisation, dans la phase 1 du projet, de logements coopératifs et de logements destinés aux personnes âgées en perte d’autonomie », peut-on lire dans le document. [...] Toutefois, tout reste encore à négocier, puisque Axcco [sic] n’a pas encore apposé sa signature au bas de l’entente. Le maire d’arrondissement semble toutefois confiant quant à l’issue de la discussion. « Le promoteur semble ouvert à ce genre de projet. » Déjà, l’idée d’inclure une habitation pour personnes âgées en perte d’autonomie (PAPA) avait été soulevée et les représentants du groupe Axcco [sic] s’étaient montrés intéressés. (Tremblay, 2004d, non paginé)

Dans cette entente liant l’arrondissement et le promoteur, les élus et les fonctionnaires d’arrondissement n’ont toutefois pas pu inclure une clause forçant le promoteur à inclure du logement social – la possibilité légale d’imposer une telle contrainte

---

<sup>48</sup> En vertu du règlement relatif au financement des infrastructures, les institutions centrales assument 100 % des coûts quand il s’agit d’un « préalable ». Dans le cas de « travaux d’infrastructures sur site », les institutions centrales épongent 45 % des coûts et le promoteur 55 %. Une différence non négligeable. La Ville de Montréal a entrepris de modifier son règlement pour rendre l’ensemble des infrastructures 100 % à la charge du promoteur.

n'étant pas assurée –, mais s'en sont tenus à le contraindre à négocier avec les instances centrales à ce sujet. Si le promoteur privé veut pouvoir compter sur le prolongement du boulevard du Trianon aux frais de la Ville avant 2008, il devra penser inclure du logement social et négocier de bonne foi avec les services centraux.

En début d'année 2004, revirement de situation. Après un refus initial, les instances centrales acceptent de financer à 100% le prolongement du boulevard du Trianon. Cette décision rend dès lors plus probable, mais pas encore certaine, l'implantation de logements sociaux sur le site. En juillet 2004, alors que la vente du terrain entre AXXCO et l'hôpital Louis-H.-Lafontaine est sur le point d'être officialisée, la question de la construction de logements sociaux sur le site est d'ailleurs « encore en pourparlers » (Tremblay, 2004b). Les groupes communautaires, impatients devant la lenteur des négociations, trépignent :

En attendant, le comité de concertation sur le logement tentera d'augmenter la pression. Déjà, il a rencontré plusieurs élus, comme Lise Thériault, la députée libérale d'Anjou. Ils se sont également assis à la table du cabinet du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Jean-Marc Fournier. Si les rencontres politiques ne portent pas fruit, la coalition promet de mettre en branle des moyens plus musclés. « *Le milieu va devoir bouger* », conclut Ginette Mongrain. (Tremblay, 2004c : non paginé)

C'est dans cette perspective que quelques intervenants communautaires impliqués de près dans le dossier organisèrent, dans une sorte de dernier coup de dés pour faire bouger les choses en leur faveur, une soirée d'information en novembre 2004. En présence d'élus et de fonctionnaires, environ une centaine de citoyens ont pu entendre de la bouche d'un représentant des instances centrales qu'il s'agissait d'un « dossier complexe », qu'il ne fallait pas « brusquer l'entrepreneur », mais que les négociations allaient relativement bon train. Assez bon train en fait. Un fonctionnaire au Service de l'habitation y a annoncé que le promoteur AXXCO était désormais disposé à négocier avec la Ville la construction de logements sociaux, sans toutefois que les détails

soient révélés (Tremblay, 2004a). Plus récemment, le promoteur AXXCO a entamé des négociations avec l'arrondissement pour la construction de la phase finale de son projet afin d'ajouter plus de 600 unités de logement aux 400 existantes. Il s'est alors engagé à construire, sous forme de coopératives, environ 180 unités de logements pour des personnes âgées et des familles à faible revenu (Bouchard, 2006). Les résultats concrets se font toutefois toujours attendre au moment d'écrire ces lignes.

\*  
\*\*

Le dossier des Cours Lafontaine, tout comme celui du centre Préfontaine, révèle donc une dynamique politique complexe où plusieurs éléments entrent en jeu. C'est ainsi que le partage des pouvoirs, mais aussi le caractère nouveau de ce partage, ainsi que le jeu partisan, sont autant de facteurs qui interviennent, dans un débat qui se déroule au grand jour, dans la construction politique de l'arrondissement, nous y reviendrons au chapitre suivant. Mais auparavant, il est nécessaire de présenter les dossiers de RUI, passablement différents des dossiers de logements sociaux.

### **3.2 LA RUI : QUAND UN PROJET *VILLE CENTRE* REPREND LES ÉLÉMENTS D'UN PROJET DE QUARTIER POUR DEVENIR UN PROJET D'ARRONDISSEMENT**

Il n'y a pas, comme dans les cas de logements sociaux évoqués dans les pages précédentes, de réelle « histoire » à raconter à propos des projets pilotes de la revitalisation urbaine intégrée. Ces projets, qui démarrent en août 2003, sont d'abord et avant tout des exercices de réflexion<sup>49</sup>. Ici, contrairement aux projets des Cours Lafontaine et du Centre Préfontaine, les rebondissements, les manifestations ne sont donc pas à l'ordre du jour. Il y a pourtant beaucoup à tirer de ces deux expériences dans l'optique où la revitalisation urbaine intégrée, nous le verrons, tente de rendre

---

<sup>49</sup> Dans un second temps, les projets pilotes sont davantage axés sur l'action et la réalisation de projets, mais nous nous intéressons ici à la première phase.

compte d'une certaine gouvernance et multiscalarité des enjeux locaux. Peut-être plus obscure que la notion de « logement social » nous ferons dans un premier temps un rapide survol de la notion de RUI, ne serait-ce que pour révéler le caractère intrinsèquement scalaire et complexe de la revitalisation urbaine intégrée. Nous aborderons par la suite brièvement son origine et son essor dans le contexte montréalais des projets pilotes. Nous nous attarderons par la suite à la chronique de « Sainte-Marie, mon quartier! » dans l'arrondissement Ville-Marie, puis du projet « Opération Galt » dans l'arrondissement Sud-Ouest.

### **3.2.1 LA REVITALISATION URBAINE INTÉGRÉE OU COMMENT REVITALISER SANS RIEN OUBLIER**

Une telle démarche « intégrée » n'est pas en soi nouvelle. Elle est issue d'une longue lignée d'interventions, dans de nombreux pays<sup>50</sup>, incluant le Québec et le Canada, sur les quartiers ou les micro territoires les plus défavorisés (Bacqué *et al.*, 2003; Divay, 2004; Divay *et al.*, 2004). En quoi consiste-t-elle et en quoi se différencie-t-elle du programme Renouveau urbain et autres Quartiers ciblés, deux autres programmes de revitalisation urbaine? Un intervenant des services centraux parle ici des contraintes décisionnelles qui diffèrent :

Ce n'était pas géré de la même façon. Il y avait ce qu'on appelait les comités du maire. C'était de gens qui travaillaient directement sous la responsabilité du maire. Ils étaient tout près, donc ils pouvaient intervenir souvent en concertation avec les services, mais aussi de temps en temps par-dessus les services. C'était un programme conjoint avec Québec, une autre différence. Il y avait tout un protocole qui entourait ces projets-là : la ville n'avait pas un contrôle total sur ce type de projet-là. Il y avait aussi que le cadre d'intervention était plus ou moins bien défini [...]. Là, il y a un cadre qui n'est pas trop

---

<sup>50</sup> Pour le détail de quelques politiques de revitalisation urbaine à l'étranger, il est utile de se référer à l'étude de Bacqué et coll. (2003).

contraignant et qui lie les deux aspects [physiques et social].  
(Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

Au plan moins décisionnel et davantage en ce qui a trait à la philosophie derrière une approche RUI, nous pouvons la résumer en mettant l'accent sur son approche intégrative – on l'aura deviné – qui la distingue des approches précédentes. En fait, pour reprendre les propos de Gérard Divay : « Elle part du postulat de base que les différentes dimensions de la vie dans un quartier s'influencent mutuellement et qu'en conséquence une approche « silo » traditionnelle est insuffisante » (Divay, 2004 : 16-17).

En ce sens, une approche RUI tente de prendre en compte la complexité des problèmes liés aux transformations dans de nombreux secteurs (infrastructure, tissu social, etc.). Elle veut faire place également à une dynamique impliquant le secteur public, privé et communautaire dans un contexte décisionnel multi-scalaire et finalement, le tout ayant pour cible à la fois l'individu, les réseaux et les organisations (Divay, 2004). La RUI, c'est aussi une approche axée sur la concertation qui veut favoriser l'implication de la population locale dans l'amélioration de ses conditions de vie. Elle vise une compréhension et une intervention sur un secteur précis tant sur l'environnement urbain que social :

Le critère essentiel de succès d'une approche RUI réside alors dans la combinaison d'une double amélioration : amélioration du quartier visée par l'opération et réduction de la pauvreté des citoyens qui, au départ de l'opération, vivaient dans ce quartier. (Divay *et coll.*, 2004 : 2)

Les objectifs de la RUI tels qu'établis par la Ville de Montréal (2003a) (cité dans Divay *et coll.* 2004 : 16) sont les suivants :

- « Développer une offre de services publics (municipaux et gouvernementaux) plus complète et mieux adaptée aux besoins des personnes défavorisées;

- améliorer le milieu physique, notamment à l'aide de programmes ou projets en matière d'habitation, d'aménagement urbain, d'infrastructures, d'espaces verts et d'équipements collectifs;
- encourager le dynamisme économique local;
- réduire les impacts générés par les problématiques sociales;
- améliorer la sécurité et le sentiment de sécurité dans les secteurs visés;
- encourager la participation sociale, notamment en augmentant le pouvoir des personnes défavorisées sur leurs propres conditions de vie;
- favoriser une cohabitation plus harmonieuse entre les résidants des secteurs visés;
- encourager l'innovation dans les façons de faire pour lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale »

On conviendra aisément de la nature parfois un peu vague de ces objectifs, mais aussi de leur très grande portée – fidèle ici au caractère intégré de la RUI – surtout dans un contexte où les municipalités québécoises ne possèdent pas tous les pouvoirs en matière de gestion du social. La Ville de Montréal peut toutefois, selon Divay *et coll.* (2004 : 22-23) jouer un rôle important en matière de gestion du social et par extension, de revitalisation intégrée. C'est d'abord elle qui « aménage et réglemente le cadre physique dans lequel se déroulent des activités qui développent le potentiel des individus et qui assurent la qualité de leurs expériences d'emploi et de vie familiale ». Ses pouvoirs en matière de loisir, de sports, de culture et d'environnement font du palier municipal un intervenant de premier ordre en matière de développement social également. Finalement, toujours selon Divay *et coll.* (2004), la municipalité peut favoriser la concertation du milieu et ainsi contribuer à la prise en charge par celui-ci des difficultés vécues par les citoyens des quartiers défavorisés. C'est dans cette optique de capacité municipale multi-sectorielle de la Ville que s'insère la volonté d'adopter une approche intégrée de la revitalisation urbaine des quartiers.

Dans le cas concret montréalais, la revitalisation urbaine intégrée comporte trois phases. La première consiste en l'élaboration, par un comité de revitalisation, d'un plan de revitalisation qui doit comprendre notamment un portrait de la zone à revitaliser; une description des enjeux concrets de la revitalisation; les objectifs, résultats et indicateurs de mesure; le choix et la description des interventions; les partenaires impliqués et le type de contribution; un budget et les modalités de financement; un échéancier ainsi que des modalités de suivi. C'est sur cette première phase, celle de la mise en place et des négociations, que nous insistons ici. La deuxième phase est celle de la réalisation des projets alors que la troisième sonne l'heure de l'évaluation des impacts (Ville de Montréal, 2003e).

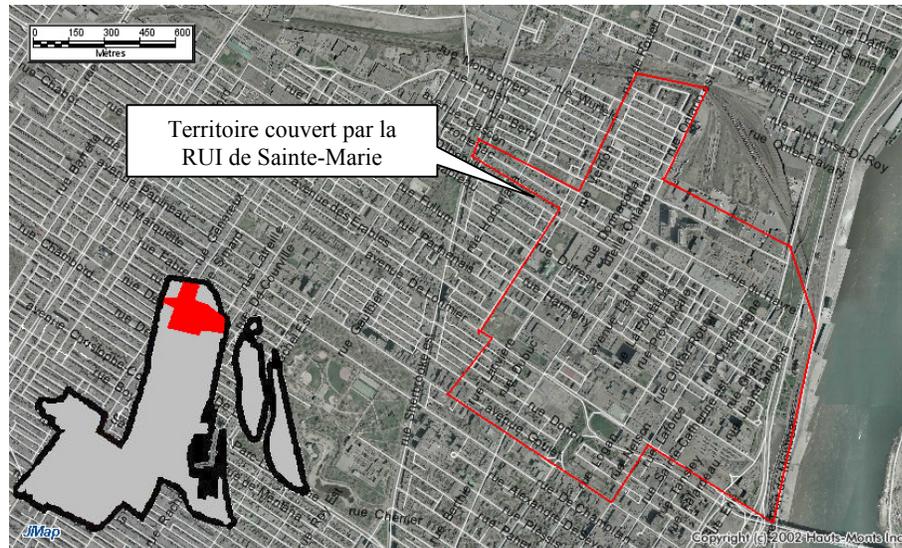
### **3.2.2 « SAINTE-MARIE, MON QUARTIER! » ET « OPÉRATION GALT » : UNE COURSE POUR PRODUIRE UN PLAN DE REVITALISATION**

Ce rapide portrait de la notion de RUI nous amène maintenant à nous pencher davantage sur les deux dossiers qui retiennent notre attention dans le cadre de cette recherche. « Sainte-Marie, mon quartier! » et « Opération Galt » sont, respectivement, les noms donnés aux expériences RUI dans Ville-Marie et dans le Sud-Ouest. Les deux projets diffèrent de bien des manières. Sur le plan de la population et du territoire couvert d'abord. Le quartier Sainte-Marie est habité par un peu plus de 20 000 personnes alors que le secteur Galt, peut-être plus près de l'unité de voisinage que du « quartier », compte à peine une population de plus de 3 000 individus.

La zone du quartier Sainte-Marie visée par le projet de la RUI est délimitée au nord par la rue de Rouen (avec une avancée vers la rue Sherbrooke dans le corridor de la rue Frontenac), à l'ouest par l'avenue Goulet et la rue de Lorimier, au sud par les voies ferrées qui se trouvent près de la rue Notre-Dame et finalement à l'est par une

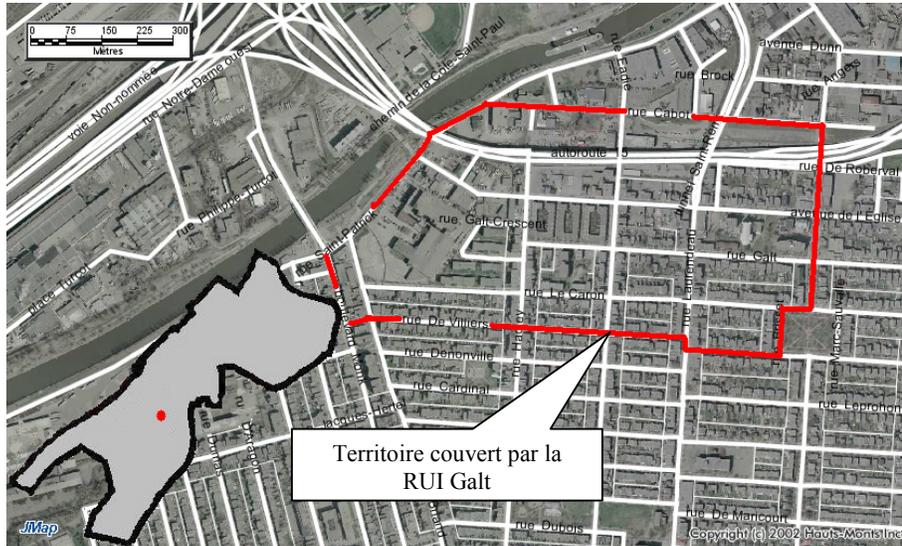
frontière située dans une gare de triage ferroviaire à l'est de la rue Bercy ainsi que la limite territoriale de l'arrondissement Ville-Marie.

**FIGURE 3.3 ZONE SAINTE-MARIE, ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE**



Source : adapté d'une image tirée du Navigateur urbain ([www.navurb.com](http://www.navurb.com))

Pour sa part, la zone Galt est située dans le quartier Ville-Émard – Côte-Saint-Paul. Plus précisément, la zone est délimitée par le boulevard Monk ainsi que les rues Cabot, Saint-Patrick, De Villiers, Angers, le Caron et Brissot. Sur le plan urbanistique, on retrouve dans ce secteur l'autoroute 15 omniprésente, des terrains et des bâtiments vacants ou en mauvais état, un parc industriel et un cadre bâti hétérogène.

**FIGURE 3.4 ZONE GALT, ARRONDISSEMENT SUD-OUEST**

Source : adapté d'une image tirée du Navigateur urbain ([www.navurb.com](http://www.navurb.com))

### **DU SOMMET DE MONTRÉAL AUX PROJETS PILOTES**

Contrairement aux projets de logements sociaux évoqués dans le chapitre précédent, où les distinctions entre les deux « histoires » étaient significatives, ici le contexte de départ et nous allons y revenir, les contraintes sont similaires. Aussi nous présenterons les deux projets ensemble, mais auparavant, il apparaît nécessaire de revenir sur la naissance de ces projets pilotes.

La revitalisation urbaine n'est pas une nouveauté à Montréal. C'est donc dire que la RUI est en quelque sorte le prolongement d'expériences précédentes. La Ville de Montréal signait ainsi avec le gouvernement du Québec, en 1999, deux ententes, les Quartiers ciblés et les Quartiers sensibles, deux programmes de revitalisation urbaine qui ont permis plusieurs interventions sur le territoire montréalais dont il a été question plus tôt. Plus récemment, quelques étapes allaient mener à la naissance des projets RUI. Dans le contrat de ville adopté en janvier 2003 entre le gouvernement du

Québec et la Ville de Montréal, cette dernière s'engage à mettre en place une approche d'intervention territoriale intégrée. L'action de la Ville faisait aussi suite aux engagements du gouvernement du Québec en matière de lutte à la pauvreté (La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale de décembre 2002). (Divay *et coll.*, 2004 : 9), mais aussi à la loi 170 qui oblige les nouvelles villes, ainsi que les arrondissements, à établir des plans en matière de développement communautaire, économique et social.

C'est toutefois lors du Sommet de Montréal, tenu en juin 2002, quelques mois après la création de la nouvelle ville, que le programme de revitalisation urbaine intégrée de la Ville de Montréal est officiellement né. Lors de cet événement, plusieurs « chantiers » (notamment ceux nommés « Lutte contre la pauvreté » et « Une vision intégrée pour un développement urbain durable ») s'unissent, d'une certaine façon, pour faire la promotion d'une approche plus intégrée de la lutte à la pauvreté. Quelques services centraux – notamment des fonctionnaires du Service du développement social et communautaire, du Service du développement économique et du développement urbain – ont ensuite repris certaines conclusions du Sommet pour développer de façon concrète un projet de revitalisation urbaine intégrée. En mars 2003, soit neuf mois après la tenue du Sommet de Montréal, le Comité exécutif accepte le projet et lui alloue une somme de 500 000 \$. Ce retard est expliqué aux services centraux par un certain changement de façon de faire qui n'est certainement pas étranger à la nouvelle donne du partage des pouvoirs entre les arrondissements et les services centraux :

En procédant par appel de proposition, le processus s'allongeait. Plus objectif, plus équitable, qui portait moins à contestation, mais il reste que c'est plus lent. Le temps de monter le cahier d'appel à propositions, le temps de le faire approuver, le temps qu'il faut laisser aux arrondissements pour décider s'ils vont y aller [...]. Ils avaient à peu près quatre semaines pour présenter un projet. (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

Dans cet appel de propositions lancé aux arrondissements montréalais ceux-ci doivent donc proposer un projet pour évaluation. Un comité de sélection composé de partenaires externes, privés et gouvernementaux (Fondation Chagnon, Centraide<sup>51</sup>, Régie régionale de la santé et des services sociaux), est mis en place. Sur dix projets admissibles, trois seront finalement retenus<sup>52</sup> : les secteurs Galt, Saint-Pierre (arrondissement Lachine) et Sainte-Marie.

Le projet de revitalisation urbaine intégrée est donc un produit d'abord et avant tout des services centraux. Chaque projet a pourtant été pris en main par l'arrondissement, maître d'œuvre avec les CRL des projets pilotes. Il en résulte une dynamique scalaire complexe qui se joue dans un premier temps entre les services de l'arrondissement et les services centraux. Quels sont, concrètement, les rôles de l'arrondissement et des services centraux dans les dossiers de la RUI? Le rôle des services centraux est de financer la RUI, d'en édicter les lignes directrices et de servir d'intermédiaire entre les arrondissements et les bailleurs de fonds. Les services centraux agissent donc en tant qu'appui aux arrondissements, de qui relève la mise en œuvre des projets. Les services centraux n'ont d'ailleurs pas été très directifs et les arrondissements possèdent une assez bonne marge de manœuvre quant à la façon de mener les projets :

L'arrondissement a quand même pas mal de marge de manœuvre, sauf le contrôle du financement. Le central est là comme observateur, il a défini c'était quoi un projet de revitalisation urbaine intégrée, mais tout le monde l'a compris à sa manière. Ça donné trois projets différents. (Intervenant #9 – fonctionnaire arrondissement)

---

<sup>51</sup> Centraide a pour mission de « Rassembler le plus de ressources financières et bénévoles possible [dans le but] de promouvoir l'entraide, l'engagement social et la prise en charge, comme autant de moyens efficaces d'améliorer la qualité de vie de notre collectivité et de ses membres les plus vulnérables, particulièrement par le financement d'organismes communautaires, et en partenariat avec eux. <http://www.centraide-mtl.org/centraide/static/quisommes/default.htm>. page consultée le 22 juin 2007.

<sup>52</sup> Un projet dans Montréal-Nord, antérieur à ces expériences pilotes, et un autre dans le quartier Saint-Michel seront éventuellement intégrés aux projets RUI, du moins officieusement.

Sur ce point encore une fois, la nuance est grande avec les projets précédents de revitalisation à Montréal, notamment en comparaison avec le programme des Quartiers sensibles :

À l'époque des Quartiers sensibles, il y avait une équipe qui était au central, un spécialiste qui descendait dans les arrondissements et qui montait les projets en concertation. C'était très différent. Là c'était l'arrondissement qui, avec ses ressources et ses partenaires montait un projet. (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

Ce changement de façons de faire a nécessairement apporté son lot de réflexions délicates autour du rôle que devaient jouer les services centraux dans la démarche des projets pilotes. Aux services centraux, on est très prudent quand vient le temps d'aborder ce sujet. Ils ont par exemple reculé sur la présence d'un représentant des services centraux sur les Comités de revitalisation, alors que dans l'appel de propositions, une telle présence était requise. Cet extrait d'un entretien avec un fonctionnaire des services centraux montre d'ailleurs le caractère délicat de cette réflexion :

Il a fallu quelques mois avant que les services centraux comprennent exactement leur rôle là-dedans. Au début, je pense qu'on avait l'impression du côté des arrondissements qu'il s'agissait d'un projet « ville », que ça rentrait dans les compétences de la ville. Maintenant, il y a une espèce de volonté de prise en charge assez visible et au fur et à mesure qu'ils ont compris ce que c'était vraiment, les services centraux se sont positionnés différemment. Les arrondissements perçoivent les services centraux comme un leader, mais aussi comme un collaborateur dans les champs qui ne sont pas de sa compétence. Donc les agendas municipaux, les agendas ville ne sont pas passés dans les plans d'action comme tels. Les services centraux n'ont pas imposé leur agenda. Ils auraient pu le faire, mais ils ne l'ont pas fait. (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

Au-delà de cette réflexion sur la place des services centraux, un constat semble s'établir à partir de l'ensemble des entretiens effectués. Les relations entre les fonctionnaires des arrondissements et des services centraux ont été qualifiées de

bonnes, voire d'excellentes : « la relation entre les arrondissements est en train de se définir présentement. Dans le cas de la revitalisation, ça va bien, ça va assez bien. Les relations sont bonnes entre le central et les arrondissements » (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux).

C'est davantage au plan politique que les liens semblent plus difficiles à faire entre les instances centrales et les arrondissements. Le projet, nous dit un fonctionnaire des services centraux, est difficile à vendre au Comité exécutif et au Conseil municipal, dont l'appui est pourtant essentiel :

C'est un projet qui ne se résume pas en quelques mots et qui est difficile à vendre. Je ne parle pas des élus des arrondissements : ils voient ce que ça génère comme intérêt et ils voient ce que ça peut donner aussi. Je dirais plus au niveau du conseil municipal. On a besoin d'appuis au niveau du comité exécutif et du conseil municipal, mais surtout du comité exécutif, c'est crucial, c'est stratégique. (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

Même constat chez le maire de l'arrondissement Ville-Marie qui, lors des audiences de la Commission permanente du conseil sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie sur l'avenir des projets RUI en novembre 2004, a vertement critiqué le faible appui politique et financier en provenance des instances centrales : « [...] plusieurs champs d'action, tel que les programmes de logement social, relèvent de la Ville de Montréal, et pour le moment, cette dernière n'appuie que de loin nos actions » (Lemay, 2004 : 3). Les projets, ajoute-t-il, sont condamnés à l'échec sans un appui financier supplémentaire de la Ville. En ce sens, deux fonctionnaires insistent pour dire que le contrôle du financement par les instances centrales « colore » le dossier et que la marge de manœuvre décisionnelle de l'arrondissement s'en trouve ainsi passablement réduite, malgré le leadership qu'il exerce sur les destinées des projets pilotes :

Le fait que ça relève de l'arrondissement n'est pas une garantie que l'arrondissement va avoir suffisamment d'argent pour faire ce qu'il

voudrait faire. Alors, il ne faut pas mettre de liens entre le fait qu'on est responsable de quelque chose et qu'on va avoir les moyens d'atteindre les objectifs. Il y a une condition remplie, mais la condition n'est pas suffisante. (Intervenant #10 – fonctionnaire arrondissement)

La dynamique qui s'est installée entre les services des arrondissements et les services centraux laisse tout de même entrevoir que les projets pilotes de la RUI sont, en fin de compte, bel et bien des projets d'arrondissement et ce, malgré que ce soit les services centraux qui détiennent les cordons de la bourse. Les fonctionnaires et élus des arrondissements possèdent une marge de manœuvre importante dans la manière de gérer ces projets. Cette relative liberté est notamment visible à travers les structures différentes adoptées par les deux arrondissements, beaucoup plus centralisées à l'arrondissement dans le cas de Ville-Marie. En prenant en compte la dynamique interne à l'arrondissement dans ces dossiers, nous verrons dans les prochaines pages qu'une telle conclusion se doit d'être nuancée.

#### **DES DÉMARCHES AVEC ANTÉCÉDENTS**

À peine le choix des trois projets pilotes entérinés par le Comité exécutif que le temps presse pour ce qui allait devenir les démarches « Sainte-Marie, mon quartier! » et « Opération Galt ». En effet, avec environ 130 000 \$ en poche à l'été 2003, les plans de revitalisation qui doivent être issus d'une démarche de réflexion et de concertation sont attendus pour décembre de la même année.

Avant d'aller plus avant dans la présentation de ces démarches de revitalisation, il convient toutefois d'indiquer que celles-ci ne sont pas les premières à l'œuvre dans ces quartiers. Dans le cas de Sainte-Marie, le secteur avait été ciblé à l'époque du programme des Quartiers sensibles. De même, la démarche actuelle s'appuie sur un projet amorcé en janvier 2001 sous l'égide de la CDEC de l'arrondissement (CDEC – CSPMR, 2003). D'abord une recherche-action sur « les aspirations et les besoins en

matière d'intégration sociale et professionnelle des résidants et des résidentes sans emploi » (Arrondissement Ville-Marie, 2003 : 2), la démarche Sainte-Marie en Action a migré à l'automne 2003 vers un projet plus global de revitalisation urbaine : mobilisation de la communauté, amélioration générale des conditions de vie, etc. Les participants à cette démarche avaient déjà organisé certaines activités, notamment en matière de communication des ressources disponibles auprès des habitants du quartier, avant que la démarche RUI ne s'installe.

L'arrivée du projet de la RUI en septembre 2003 fut d'ailleurs relativement mal accueillie par les instigateurs de Sainte-Marie en Action. La nouvelle démarche fut en effet perçue comme une véritable intrusion de la Ville de Montréal dans les affaires communautaires du quartier :

Quand ils ont vu arriver l'arrondissement et la ville avec le projet RUI, les gens présents dans cet organisme-là pendant deux ou trois ans se sont sentis un peu dépossédés [...]. Les gens se sont sentis tassés littéralement par la ville, mais ont collaboré quand même au projet. Ils l'ont fait avec un sentiment de se faire voler leur projet et peut-être qu'il n'y a pas eu assez d'efforts au début faits auprès de ces gens-là pour les rallier. (Intervenant #10 – fonctionnaire arrondissement)

Un intervenant de l'arrondissement confirme d'ailleurs le peu de temps qu'ils ont eu pour faire atterrir le projet dans la communauté, prenant bien soin au passage d'écorcher les services centraux pour le court délai accordé à la soumission de projets dans le cadre de l'appel de propositions :

Ç'a été d'abord une décision d'arrondissement parce qu'on l'a su à deux semaines d'avis à peu près. On a tout juste eu le temps de préparer un document le mieux élaboré possible, de s'inscrire et d'aller le présenter [...]. On n'a pas eu le temps de créer une grande mobilisation, de faire une signature de pétition pour démontrer l'intérêt du quartier à cette stratégie de revitalisation. On n'a pas eu le temps de faire ça du tout. Il fallait d'abord élaborer un document. C'est pas simple. (Intervenant #12 – élu)

Pour favoriser une meilleure acceptation du projet RUI dans la communauté de Sainte-Marie – et surtout parmi les groupes communautaires –, il y eu des tentatives de rapprochement avec la démarche en place qui ont débouché sur une plus grande collaboration. Selon l'évaluation faite par l'INRS-UCS de « Sainte-Marie, mon quartier! », la question de l'intégration à la RUI des démarches existantes a persisté, même si dans l'ensemble, les intervenants étaient satisfaits :

L'articulation entre le projet pilote et les mobilisations existantes est apparue, aux dires de certains répondants, comme un point de tension lors de la formation du CRL et, par la suite, comme une question restée en suspens. Une majorité de répondants ont estimé que la démarche RUI intègre bien les initiatives de revitalisation préexistantes, c'est-à-dire celles de Sainte-Marie en action et du GISM. En revanche, certains ont trouvé insuffisantes les articulations entre la RUI et ces expériences. Dans le droit fil de cette critique, on évoquait la faible reconnaissance des démarches communautaires dans l'expérience RUI. Tous rappellent qu'un siège d'office au niveau du CRL a été attribué à une personne issue de Sainte Marie en Action, en reconnaissance de son action. Par contre, un répondant a associé les difficultés de financement que connaissait Sainte-Marie en action l'an dernier au fait que l'initiative de revitalisation était dorénavant assurée par le projet pilote. [...] L'intégration de Sainte-Marie en action est vue comme positive par certains, alors que pour l'un des répondants ce siège d'office ne serait pas suffisant. Certains doutent que le CRL ait réussi son pari de maintenir la mobilisation suscitée par Sainte-Marie en action. Un répondant a fait remarquer que la mobilisation des citoyens aurait même décliné de l'automne 2003 au printemps 2004. (Divay *et al.* 2004 : 171)

Si la CDEC a finalement donné son appui à la démarche RUI, la méfiance semblait de mise, au moins pour cet intervenant d'un groupe communautaire du quartier Sainte-Marie :

Les conditions posées en échange de notre appui étaient le respect de la démarche déjà entreprise ainsi que l'autonomie des groupes communautaires. On ne voulait pas devenir des sous-traitants de l'arrondissement. On a demandé un siège réservé au CRL pour un représentant de revitalisation urbaine qui était déjà en marche et dans

le fond, informellement, il y avait des sièges de réservés, un pour Alerte Centre-Sud et un pour la CDEC. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

Il en va de même pour le Groupe d'intervention de Sainte-Marie (GISM), composé de fonctionnaires et de citoyens réunis pour améliorer la qualité de vie des résidents du secteur, dont les membres ont donné leur appui à la nouvelle démarche (Divay *et coll.*, 2004).

Comme pour « Sainte-Marie, mon quartier! », « L'Opération Galt » dans l'arrondissement Sud-Ouest n'est pas en soi un projet entièrement créé par l'arrondissement dans le cadre des projets pilotes de la RUI. Mais dans un arrondissement où les zones de pauvreté sont nombreuses et les secteurs industriels à revitaliser tout aussi fréquents, comment en est-on venu à privilégier ce secteur? Ici, un fonctionnaire de l'arrondissement évoque deux raisons majeures, dont justement le fait de l'existence d'une démarche déjà en place :

Ce qui a favorisé le secteur Galt, c'est que le milieu communautaire avait déjà procédé à une analyse du secteur : les causes de la dégradation, le profil socio démographique, les tendances qui semblaient se développer et tout ça. On avait donc déjà une base d'analyse, on avait déjà la mobilisation du milieu parce que cette démarche-là avait été faite de concertation avec les organismes, les partenaires, y compris institutionnels, CLSC, etc. De plus, ce secteur-là avait toujours été perdu ou noyé dans un bassin statistique. Sur les cartes de pauvreté produites par certains ministères, Saint-Paul – Émard n'apparaissait jamais. [...] Alors, je pense que ce sont tous ces facteurs qui ont fait en sorte que Galt a été retenu dans l'arrondissement. (Intervenant #17 – fonctionnaire arrondissement)

« L'Opération vie de quartier » dont il est question dans cet extrait a été mise sur pied en 2000 par la table Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul. Il s'agissait d'une démarche consultative avec pour objectif l'identification des principaux enjeux du quartier et des pistes de solutions. C'est donc cette démarche quelque peu remaniée qui fut soumise aux instances centrales par l'arrondissement comme proposition dans

le cadre de la RUI. Pour les gens de Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, il s'agit là d'une surprise, car ils n'ont pas été, au départ, consultés par l'arrondissement lors du dépôt de la candidature :

C'est par l'entremise de [...] l'organisateur communautaire du CLSC de Verdun que le coordonnateur de Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul a appris que le document de Concertation avait été envoyé par l'arrondissement aux services centraux en train de se faire analyser pour obtenir le projet de revitalisation urbaine intégrée. À ce moment-là, le coordonnateur a téléphoné à l'arrondissement pour signifier que la table de concertation devait faire partie de tout ce processus-là. Les gens de l'arrondissement vont te dire que ce n'est pas comme ça que ça s'est fait, mais dans les faits, c'est un peu comme ça. (Intervenant #20 – milieu communautaire)

Dans les deux cas, les projets de RUI démarrent donc dans un esprit quelque peu confus, voire négatif du point de vue de certains organismes communautaires. Ceux-ci voient certes d'un bon œil l'arrivée d'argent supplémentaire pour leur quartier, mais l'atterrissage initial de projets arrivés précipitamment ne s'est pas fait sans turbulence. Les deux arrondissements adopteront une stratégie fort différente pour faire suite à cette entrée en matière pour le moins cahoteuse.

### **MÊMES CONTRAINTES, STRUCTURES DIFFÉRENTES**

Deux contraintes majeures, évoquées un peu plus tôt, sont venues marquer la première phase des deux projets. Unanimement, les intervenants rencontrés ont évoqués que le manque de temps entre le début des travaux de réflexion et la date prévue de remise du plan ainsi que le faible financement rendait l'exercice on ne peut plus périlleux. Confrontés aux mêmes contraintes, les deux projets se sont pourtant développés selon des structures assez différentes.

Très tôt, les élus de l'arrondissement Ville-Marie ont décidé que ce serait l'arrondissement qui serait en charge du projet pilote, à l'aide bien entendu du Comité de revitalisation locale (CRL), organe qui doit être obligatoirement mis en place en vertu des directives des services centraux. Concrètement, après un passage sous l'égide du service des Sports, loisirs et développement social, le projet fut pris en mains par la direction de l'arrondissement. Pour un fonctionnaire de l'arrondissement, une telle décision allait dans le bon sens pour faire accepter l'idée de cibler le secteur Sainte-Marie auprès des autres fonctionnaires de l'arrondissement : « Les gens sentaient que les autres services [...] seraient peut-être plus portés à moins s'impliquer si c'était pas le directeur de l'arrondissement qui avait la responsabilité de ce projet là. Donc à ce moment-là, ils l'ont confié au directeur de l'arrondissement » (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux). De même, pour un élu, une telle approche lançait aussi un signal aux organismes quant au sérieux de l'arrondissement en cette matière : « L'arrondissement a des ressources et on voulait faire comprendre à tout le monde qu'on prenait ça au sérieux. On voulait vraiment qu'il y ait une implication directe de l'arrondissement, tant au plan financier que réglementaire » (Intervenant #12 – élu).

Le CRL est donc formé et s'est réuni environ toutes les deux semaines. Outre le siège réservé à la démarche Sainte-Marie en Action, on retrouve, en principe, le maire de l'arrondissement, quatre représentants citoyens, cinq représentants du milieu communautaire, certains représentants du privé (Gaz Métropolitain notamment) ainsi que des intervenants en provenance du milieu institutionnel (OMHM, Télé-Québec, Sûreté du Québec, Société des Alcools du Québec, etc.),

C'est donc près d'une vingtaine de personnes, appuyées par des fonctionnaires de l'arrondissement, qui entament la première étape du projet pilote de la RUI dans Sainte-Marie. L'automne 2003 est donc, pour les membres du CRL, un moment de grande réflexion. Pour produire le plan de revitalisation, il faut procéder à un

diagnostic des principaux problèmes du quartier. Différents comités de travail sont alors mis en place : 1- employabilité, 2- habitation et développement économique et urbain, 3- santé, sécurité urbaine, problématiques sociales et sécurité alimentaire ainsi que 4- culture, sport, loisirs et services de proximité. De même, un forum public est tenu à la mi-octobre avec pour objectif de cibler les principaux enjeux du quartier.

Cette période fut, pour plusieurs, difficile. On évoque d'abord l'absence de représentants du milieu scolaire et du milieu sociosanitaire, mis à part le CLSC. Il y a aussi des difficultés de fonctionnement interne qui rendent le travail de cogitation quelque peu ardu :

Au départ, ça s'est très mal passé. Le CRL, c'est une grosse réunion : 20 personnes autour d'une table, dont des gros joueurs, des gens de tous les milieux. Ça prend un animateur chevronné pour animer une session de travail avec des gens comme ça, et le premier animateur n'était même pas bon. Pendant quelques mois les réunions n'en finissaient plus, débordaient le cadre prévu et ne donnaient rien. On ne prenait aucune décision. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

Selon trois intervenants rencontrés dans le cadre de cette recherche – mais aussi selon les intervenants rencontrés lors de l'évaluation par l'INRS-UCS (Divay *et coll.*, 2004)<sup>53</sup> – les membres du CRL auraient aussi eu beaucoup de difficulté à bien saisir ce qu'on attendait d'eux exactement :

Tu sais, tu réunis une gang autour de la table et là tu dis « bon, vous êtes là pour définir les orientations de développement du quartier ». Là on forme des comités thématiques qui sont censés nous alimenter. Tous n'ont pas compris leur rôle. Ils ne savent pas trop s'ils doivent ou même veulent gérer les budgets, s'ils veulent orienter les subventions, s'ils sont imputables. Donc ça été pas mal « assemblée de cuisine » pendant tout l'automne 2003. (Intervenant #9 – fonctionnaire arrondissement).

---

<sup>53</sup> Qui sont peut-être les mêmes, mais l'étude de Divay *et al.* (2004), en vertu d'un accord de confidentialité, ne spécifie pas le nom des personnes interrogées.

Cette perception est partagée par un membre du CRL, particulièrement virulent quant au processus décisionnel et au rôle très « présent » des fonctionnaires de l'arrondissement entre les rencontres du CRL :

J'ai passé mon temps à les questionner : ça été décidé quand et par qui? Est-ce qu'on a voté depuis qu'on existe? On est quoi, on est supposé être un organe décisionnel? Est-ce que c'est un siège, un vote? On émet une opinion et on vote ou si on parle trois fois de la même opinion et c'est elle qui gagne même si c'est trois fois la même personne qui la répète? Est-ce que c'est comme ça qu'on fonctionne? Je dirais qu'au début j'ai été un grain de sable dans l'engrenage. Ce n'était pas clair comment ça fonctionnait et c'était clair également que le communautaire n'avait pas un poids, à notre avis, suffisant dans le comité pour l'expertise qu'on avait. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

Les chercheurs de l'INRS-UCS (Divay *et coll.*, 2004) ont d'ailleurs eux aussi relevé un certain mécontentement en ce qui a trait à la formation et à la composition du comité de revitalisation :

Le processus de nomination des membres du CRL n'a pas semblé suffisamment transparent aux yeux de quelques-uns. Les représentants de la Ville ne seraient pas parvenus à l'expliquer clairement aux gens du milieu qui auraient eu l'impression que le choix des participants a été déterminé « d'en haut ». Un répondant a mentionné que le choix fut réalisé par « voie administrative ». Certains ont signifié que le milieu communautaire était sous-représenté, alors que pour d'autres « il y avait trop de communautaire ». Quelques-uns firent remarquer la faible représentativité des citoyens ordinaires. Seuls deux membres du CRL n'étaient pas affiliés à un organisme ou à une institution. (Divay *et coll.*, 2004 : 169)

Si l'arrondissement Ville-Marie s'implique largement en ayant déniché parmi ses fonctionnaires le coordonnateur du projet, les élus de l'arrondissement Sud-Ouest ont adopté une approche différente. En effet, ce n'est pas un fonctionnaire de l'arrondissement qui coordonne « l'Opération Galt ». En septembre 2003, l'arrondissement octroie plutôt à Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, à titre de fiduciaire du projet, une contribution financière de 139 416 \$ pour la réalisation

d'études diverses dans le but de préparer le plan de revitalisation urbaine intégrée du secteur Galt. Comme pour l'expérience dans Sainte-Marie, le plan est attendu pour décembre de la même année et les réflexions s'engagent promptement. C'est avec l'aide d'un organisme privé externe, Convercité, que la réflexion est menée. La décision de recourir à un organisme externe semble découler des contraintes de temps et peut-être aussi du manque de ressources à l'intérieur du Comité de revitalisation urbaine local (CRU, qui est l'équivalent du CRL dans Sainte-Marie)<sup>54</sup> :

On commence en août 2003 à discuter de ça, la décision ici a été d'engager une firme qui était Convercité, tout simplement parce qu'une seule personne ne peut parler de statistiques, d'habitation, d'environnement, analyser les données et parler de ces sujets là en même temps (intervenant #20 – milieu communautaire).

Le mandat de cette firme est large :

- « Le soutien à la coordination du comité de revitalisation;
- La mobilisation des acteurs locaux;
- La mise à jour et l'approfondissement des connaissances du quartier d'où découlera un diagnostic de la situation;
- La révision du plan de développement et l'élaboration d'un plan d'action concerté et intégré;
- L'élaboration des modalités de suivi et d'évaluation du processus de revitalisation du projet Galt. » (Convercité, 2003 : 4)

L'attribution de l'argent à Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul pour la réalisation du plan ainsi que la présence de Convercité ne signifient toutefois pas l'absence totale des élus de l'arrondissement ou des fonctionnaires de la démarche. Ceux-ci sont en effet présents au sein des deux instances – au lieu d'une seulement dans le cas de « Sainte-Marie, mon quartier! » – le CRU et le Comité de coordination

---

<sup>54</sup> Rappelons que « Sainte-Marie, mon quartier! » dispose des ressources de l'arrondissement, qui coordonne le projet.

(COCO). Le CRU compte 22 membres<sup>55</sup>, alors que le COCO compte sept représentants dont la conseillère municipale du secteur, la directrice du Service de la culture, des sports, des loisirs et du développement social et le coordonnateur de Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul.

Pour le coordonnateur de Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, le COCO a été instauré « parce qu'à 24, on trouvait ça compliqué d'élaborer un plan » [Intervenant #20 – milieu communautaire]. Officiellement, le COCO s'occupe essentiellement des affaires administratives et d'orientation générale alors que le CRU a le mandat précis d'élaborer le plan de revitalisation<sup>56</sup>, conformément à ce qui a été demandé par les services centraux. Pourtant, les relations entre le COCO, le CRU et l'arrondissement ne semblent pas toujours claires. Si pour un fonctionnaire de l'arrondissement les élus respectent les décisions du CRU, cet extrait d'un entretien avec un élu de l'arrondissement fait la démonstration d'une situation difficile à saisir, mais où les élus de l'arrondissement semblent tout de même avoir une importance prépondérante par rapport au CRU, et ce, malgré le discours égalitaire qui ressort à la fin du même extrait :

La façon dont on fonctionne, c'est un peu bizarre. [...] Nous avons le comité de coordination [COCO] et sur ce comité-là, nous sommes six. [...] C'est un peu le COCO qui gère l'Opération Galt et on descend l'information au CRU. [...] Le coordonnateur de l'Opération Galt a son bureau chez Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, mais par contre, ses gros mandats viennent du COCO. Quand il y a quelque chose qui ne marche pas, j'ai l'input de mes deux collègues élus et je m'assoie au COCO : « ok, ça, ça ne marche pas, il faut aller comme ça, comme ça ». Mais je pourrais dire que c'est un projet qui vole de ses propres ailes. Il est quand même assez indépendant. On ne peut pas dire que c'est les services, c'est les élus, c'est le milieu. C'est vraiment

<sup>55</sup> Un représentant politique, quatre représentants administratifs de l'arrondissement, quatre représentants « institutionnels » (le CSLC notamment), quatre représentants du milieu communautaire, quatre représentants du milieu économique, un représentant de l'OMH et un de la SHDM, un représentant du milieu environnemental et un citoyen.

<sup>56</sup> Comme dans le projet « Sainte-Marie, mon quartier! », le CRU de l'Opération Galt a aussi mis sur pied un certain nombre de tables sectorielles, au nombre de sept, pour l'aider dans ses réflexions.

un consensus de tous les milieux ensemble qui fait que ça fonctionne.  
(Intervenant #16 – élu. Nous soulignons)

Pour un fonctionnaire de l'arrondissement Sud-Ouest, ce n'est pourtant pas le comité de coordination qui gère, mais bien le CRU, dont l'autorité sur le projet de la RUI serait incontestable :

Et l'arrondissement je vous dirais, même aux plans administratif et politique, il y a un respect des instances qui sont en place. Il y a eu mise en place d'un CRU [...] et on s'est doté de ce qu'on appelle un COCO, un comité de coordination pour faciliter les choses, mais qui n'est pas décisionnel par exemple. C'est vraiment le CRU qui est l'instance décisionnelle et l'espèce de chien de garde de l'évolution des projets, de la « priorisation » des projets selon les sommes qui nous sont attribuées et ça, au niveau administratif, nous on participe, on supporte, mais nous respectons l'autonomie de cette instance-là. Le politique aussi. (Intervenant #17 – fonctionnaire arrondissement)

C'est donc deux façons de procéder très différentes qui sont adoptées, mais au sein desquelles la présence des élus semble forte, que ce soit à travers le COCO dans le projet Opération Galt que directement au CRL dans « Sainte-Marie, mon quartier ! ».

### **3.2.3 DES PROJETS AMBITIEUX QUI PASSENT PRESQUE INAPERÇUS**

Les projets pilotes « Opération Galt » et « Sainte-Marie, mon quartier! », à défaut de partager une structure décisionnelle similaire, ont toutefois en commun un faible retentissement public. Il faut dire que l'étape de la réflexion qui est couverte dans le cadre de cette recherche n'est pas propice aux annonces de projets concrets. Dans l'arrondissement Ville-Marie, on note toutefois le cas de l'Usine Grover, un édifice industriel converti en entrepôt, mais dont une bonne partie est occupée par de petites entreprises et des artistes. À la fin septembre 2004 le propriétaire fait part de son désir de vendre l'édifice à un promoteur, sensé le transformer en condos. Levée immédiate de boucliers chez les locataires qui dénoncent publiquement l'attitude de

l'arrondissement dans ce dossier – au départ favorable au projet – qui brandit la RUI pour justifier le projet (Despins, Engel et Lafontaine, 2004)<sup>57</sup>.

Dans le cas du Sud-Ouest, un intervenant d'un quartier qui n'est pas Ville-Émard – Côte-Saint-Paul résume ainsi sa connaissance du dossier : « Formellement et officiellement, je te dirais que j'en ai aucune idée parce que je ne sais pas du tout ce qu'ils font, informellement, je le sais à cause de mes liens avec [le coordonnateur de Concertation Ville-Émard – Côte-Saint-Paul]. Je sais les grandes lignes, les grands enjeux, mais [c'est tout] » (Intervenant #22 – milieu communautaire). Mais ici aussi une controverse allait amener, ne serait-ce que brièvement, « l'Opération Galt » sur la place publique. En début d'année 2004, les trois élus de l'arrondissement décident de prélever 10% de l'argent reçu en vertu du Contrat de ville et de subventionner l'opération de RUI, le reste de l'argent étant séparé entre les quatre quartiers, incluant Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, à parts égales. Pour l'arrondissement, une telle décision se voulait être une démonstration de l'appui concret qu'elle donne à cette expérience, mais cette décision n'a pas plu aux organismes des trois autres quartiers :

Privilégier un secteur X dans l'arrondissement a créé une situation délicate. D'ailleurs, dans l'arrondissement, il y a des gens qui commencent à réagir et qui disent que tout s'en va à Galt. Il faut donc faire attention à ça étant donné la pauvreté des enveloppes. (Intervenant #17 – fonctionnaire arrondissement)

Ce mécontentement se manifestera de façon publique lors du conseil d'arrondissement du 6 avril 2004 alors que plusieurs intervenants demandent aux élus de revenir sur cette décision controversée. Malgré l'ensemble des difficultés, les deux comités de revitalisation ont pu déposer leur plan. En mars 2004, le CRL de « Sainte-Marie, mon quartier ! » présente lors d'une séance d'information auprès de la population du quartier pour validation son plan. Du côté de l'Opération Galt, c'est en avril 2004 que le plan de revitalisation urbaine intégrée est déposé au conseil

---

<sup>57</sup> Le projet a, depuis, été reporté alors que les locataires tentent de se porter acquéreur de l'immeuble. Les élus de l'arrondissement appuient maintenant le projet des locataires.

d'arrondissement. Ces plans sont assez ambitieux. Autant les infrastructures que les aspects sociaux de la revitalisation de ces quartiers sont abordés et les projets ne manquent pas.

\*\*

Les dossiers de RUI et de logements sociaux présentés dans ce chapitre nous permettent de saisir le contexte général à l'intérieur duquel se sont forgées les stratégies politiques des acteurs communautaires, stratégies qu'il a été possible d'entrevoir au fur et à mesure que « l'histoire » de ces cas a été présentée. Les chapitres V et VI de la thèse seront l'occasion d'étudier en profondeur la construction politique des arrondissements montréalais à travers l'action des organismes communautaires.



## CHAPITRE IV

### ÉCHELON INSTITUTIONNALISÉ, VÉCU, STRATÉGIQUE OU SIMPLEMENT UN ÉCHELON PARMIS D'AUTRES? LA CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS : QUAND LE QUARTIER S'EN MÊLE

*« The concept of neighborhood is primarily a social and political product, created through activism, and through research on sociospatial relations. Rather than seeking a fixed definition that can apply to many circumstances, I argue that research on neighborhoods ought to focus on how neighborhoods are produced socially and, in turn, physically, through cooperation and conflict »*

*- Deborah G. Martin (2003 : 361)*

Nous avons, au chapitre III, présenté les principaux éléments contextuels de quatre dynamiques s'inscrivant dans une lutte pour la construction de logements sociaux ou de revitalisation urbaine. Nous avons pu alors saisir les dynamiques à la fois similaires et différentes à l'œuvre au sein des quatre dossiers. Différentes essentiellement par le rôle officiel que devait jouer, en principe, l'arrondissement. Dans le cas de la RUI, la mise en œuvre des projets de revitalisation impliquait une action, notamment, à l'échelon de l'arrondissement alors que la conception des

projets incombait aussi à l'arrondissement après une réflexion initiale des services centraux. Au contraire, en matière de logement social, l'arrondissement n'avait officiellement qu'un rôle indirect à jouer, des mesures étant même prévues, l'article 89.4 de la Charte, pour permettre aux autorités des services centraux et du Conseil municipal de passer outre une décision prise par l'arrondissement ou une opposition citoyenne. Une première similitude est apparue sur le plan de l'importance qu'a prise l'arrondissement dans les quatre dossiers à l'étude : les élus d'arrondissement, mais aussi les fonctionnaires y travaillant, sont devenus des incontournables dans la bonne marche du processus décisionnel, et ce, autant pour les dossiers de logements sociaux que de RUI.

À la suite de cette première analyse, nous aimerions dans le présent chapitre nous attarder davantage aux stratégies des acteurs communautaires. Est-ce que ces organismes « utilisent » l'arrondissement? Est-ce que ce dernier se construit comme un incontournable de l'action politique des groupes? Comment peut-on qualifier les rapports entre les groupes qui œuvrent au sein des autres quartiers de l'arrondissement?

Le présent chapitre se divise en quatre parties. Dans la première, nous aborderons brièvement les *dimensions de l'espace de proximité* qui nous aideront, à l'aide des notions d'échelon institutionnalisé, vécu et stratégique, à comprendre la construction politique de l'arrondissement. Dans les deuxième, troisième et quatrième parties, plus substantielles, nous aborderons un à un ces mêmes trois types d'échelons. Nous verrons d'abord la question de *l'échelon institutionnalisé*. Dans un second temps, sous le thème de *l'échelon vécu*, nous regarderons comment se vit le rapport au(x) quartier(s) et à l'arrondissement pour les organismes impliqués dans les dossiers à l'étude. Sans mettre de côté les deux dossiers de logements sociaux, nous insisterons davantage ici sur les arrondissements Sud-Ouest et Ville-Marie qui nous offrent des cas de figure particulièrement intéressants en cette matière. Nous aborderons

finalement *l'échelon stratégique*, c'est-à-dire la question du rapport à l'arrondissement au plan plus politique à travers la perception des conseils d'arrondissement ainsi que l'utilisation du contexte partisan qui marque les relations entre les arrondissements et l'échelon des instances centrales. Or plus « politiques » – tout est à négocier, les enjeux financiers sont importants –, les dossiers de logements sociaux retiendront cette fois davantage notre attention.

#### 4.1 LES DIMENSIONS DE L'ÉCHELON DE PROXIMITÉ

La littérature sur les échelons de proximité est foisonnante, particulièrement sur le « quartier », terme flou qui recoupe bon nombre de réalités spatiales : « Urban social scientists have treated « neighbourhood » in much the same way as courts of law have treated pornography: as a term that is hard to define precisely, but everyone knows it when they see it » (Galster, 2001 : 2111).

L'idée que l'on se fait de l'échelon de proximité est qu'il s'agit d'un territoire relativement petit. Certains vont dire qu'il doit être possible, pour la personne moyenne, de traverser à pied un tel territoire sans trop de difficulté (Morris et Hess, 1975), mais la taille peut varier grandement. On désigne donc par le terme « quartier » ou « échelon de proximité » des réalités spatiales assez diverses, se situant entre le voisinage et la ville (Germain et Charbonneau, 1998).

Il ne faudra donc pas se surprendre si les nombreuses définitions du « quartier » en tant qu'échelon de proximité ne mettent pas toutes l'accent sur les mêmes réalités. En se référant à quelques définitions « classiques » (notamment Keller, 1968; Morris et Hess, 1975), mais aussi à des écrits plus récents (Bruston, 1997), on s'attardera au caractère multidimensionnel de l'échelon de proximité. Parmi les nombreuses définitions, retenons celle de Morin et Rochefort (1998) qui met en relief les

dimensions *territoriale*, *fonctionnelle*, *symbolique* et *sociale* du quartier, mais que l'on pourrait transposer plus généralement à tout échelon de proximité :

Le quartier s'avère donc une réalité multidimensionnelle historiquement produite correspondant non seulement à un espace aux contours changeants n'ayant pas la même signification pour tous ceux et celles qui l'habitent, mais aussi à un territoire défini par des limites physico spatiales, un cadre bâti et une composition sociale spécifiques. Le quartier regroupe plus que la somme des rapports avec autrui tissés dans les relations de voisinage et plus que la somme des représentations individuelles d'un espace de vie quotidienne. Le quartier constitue une unité socio spatiale différenciée qui possède sa propre individualité collective laquelle s'exprime généralement par un nom. (Morin et Rochefort, 1998 : 105)

Ajoutons aussi que l'espace de proximité a fait l'objet de nombreuses réflexions, et ce, depuis longtemps, concernant sa dimension *politique* (notamment Kotler, 1969; Cohen, 1979; Crenson, 1983; Hallman, 1984; Lachman et Downs, 1978; Martin, 2003) dont nous avons déjà parlé. Nous mettrons l'accent ici sur trois de ces cinq dimensions : *territoriale*, *symbolique* et *politique*. Nous croyons en effet que ce sont ces dimensions qui sont en jeu dans les actions des intervenants du milieu communautaire, alors que les dimensions *fonctionnelle* et *sociale* relèvent plus des interactions individuelles. La dimension territoriale et la dimension symbolique de l'espace de proximité concernent le registre de l'échelon vécu, alors que l'échelon institutionnalisé et l'échelon stratégique mobiliseront la dimension politique.

#### **4.2 L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS, UN ÉCHELON INSTITUTIONNALISÉ?**

Cette section se veut une première incursion au sein des trois notions (échelon vécu, stratégique et institutionnalisé) présentées au chapitre II en insistant d'abord sur l'arrondissement montréalais en tant qu'échelon institutionnalisé. Rappelons que celui-ci est l'échelon qui a une reconnaissance « officielle » par l'État, doté de

pouvoirs et hiérarchisé par rapport à d'autres échelons institutionnalisés. L'institutionnalisation, dans l'optique de cette recherche, passe donc par un certain nombre de pouvoirs dévolus à un échelon.

En matière d'échelons institutionnalisés, la région montréalaise compte plusieurs spécimens. À « l'échelle » métropolitaine, c'est la CMM qui fait office d'échelon institutionnel. L'échelon immédiatement inférieur est le Conseil d'agglomération qui couvre, depuis janvier 2006, le territoire de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal. Viennent ensuite les différentes municipalités de l'île puis les arrondissements.

Dans ce dernier cas, rappelons que le partage actuel des pouvoirs est essentiellement le résultat d'un processus de réflexion et de négociation entre le gouvernement et les opposants aux fusions (les maires des municipalités de banlieue pour l'essentiel, pas tout anglophones) (Collin et Robertson, 2004; Bruneault et Collin, 2002; Benoit et Mévellec, 2003). Il faut dire que « l'adhésion » à la réforme – pour reprendre une expression utilisée par certains politiciens – passait aux yeux des opposants à la fusion municipale par le nombre et la nature des pouvoirs dont l'arrondissement allait hériter. Cette question a donc fait l'objet de réflexions particulières, notamment de la part du mandataire nommé par le gouvernement du Parti Québécois. Les chapitres précédents nous ont permis de présenter l'arrondissement dans son aspect résolu institutionnel. Il s'est alors révélé être l'échelon infra-municipal « officiel », celui vers lequel les questions relatives aux objets de proximité devaient être dirigées. Le partage des pouvoirs entre l'échelon régional, la CMM, l'échelon municipal, la Ville de Montréal, et l'échelon infra-municipal, l'arrondissement, le démontre amplement. Dans cette optique, l'arrondissement montréalais est le seul et unique dépositaire d'un pouvoir politique infra-municipal. En ce sens, l'arrondissement *est* un échelon institutionnalisé.

Toutefois, si la structure politique montréalaise est décentralisée vers l'arrondissement conçu comme un échelon proche des citoyens, une certaine « tension » existe entre l'arrondissement et un autre échelon de proximité, le quartier, toujours présent dans le paysage montréalais. Concrètement, nous désirons montrer dans les prochaines pages en quoi cette « tension » actuelle s'inscrit en continuité d'une certaine confusion entre ces deux échelles pour le choix de l'échelon institutionnalisé de proximité. Nous allons donc effectuer un certain retour en arrière pour explorer les antécédents de l'arrondissement actuel, mais aussi ceux du quartier en tant qu'échelon institutionnel. C'est ainsi que dans la première partie de cette section nous aborderons la question du quartier montréalais qui vient brouiller les cartes dans la construction de l'arrondissement comme échelon institutionnalisé. Nous reviendrons par la suite à l'arrondissement dont l'histoire qui précède les récentes fusions municipales intervient aussi dans sa construction politique actuelle.

#### **4.2.1 LE QUARTIER MONTRÉALAIS COMME ÉCHELON INSTITUTIONNALISÉ**

Il existe à Montréal de nombreux quartiers « disparus » au fil des changements de noms et qui subsistent presque uniquement dans la mémoire des plus âgés d'entre nous (Saint-Eusèbe, Saint-Édouard, Griffintown, De Lorimier, Bourget, Viauville, Montcalm, Laurier, Tétreaultville ou encore Saint-Jean). Ces quartiers « oubliés » évoquent tout le côté « mouvant » des frontières, des noms et du nombre de quartiers dans la métropole québécoise. À ce titre, un document préparé par les Archives municipales de la Ville de Montréal en dénombre huit en 1832, année de l'incorporation de la Ville de Montréal, et près d'une quarantaine en 1968 (Ville de Montréal, 1973).

Mis à part ces « territoires oubliés » il y a aussi les quartiers « officiels », ceux qui ont subsisté jusqu'à nos jours et dont les noms ont été repris pour identifier la plupart des

arrondissements de la Ville de Montréal avant la fusion de 2001. Avant cette dernière, on dénombre en fait une vingtaine de quartiers, mais ce décompte varie toutefois « en fonction du sujet qui les définit ou des circonstances de cette définition » (Morin, 2003 : 28). Suivant Sénécal (1992) cité dans l'introduction, mais aussi Marsan (1983 et 1994 [1974]) l'énumération seule de ces derniers noms suffit pour la grande majorité des Montréalais à évoquer tant le côté ouvrier de cette ville (Hochelaga-Maisonneuve, Saint-Henri, Petite-Bourgogne), son caractère multiethnique (Côte-des-Neiges, Parc-Extension, le quartier chinois) que sa valeur de ville branchée (le Plateau<sup>58</sup>, le Mile-End), de ville tolérante (le village gai) ou encore son aspect un peu plus « banlieue » de classe moyenne (Pointe-aux-Trembles, Rivière-des-Prairies et une partie de Rosemont, avec leur proportion plus élevée de maisons unifamiliales).

Si Gilles Sénécal (1992) évoque tout le caractère subjectif de ces « villages de la ville » montréalais, les quartiers de l'ancienne ville de Montréal sont aussi, pour Morin (2003), des territoires objectivés, ou, selon notre perspective, des échelons institutionnalisés. En remontant l'histoire de Montréal, nous pouvons retracer deux « moments » de cette institutionnalisation de l'échelon du quartier. Nous insisterons dans les pages suivantes d'abord sur les racines politiques institutionnelles de plusieurs quartiers montréalais qui se révèlent souvent être, en fait, d'anciennes municipalités. Nous porterons ensuite notre attention sur certaines tentatives récentes de formaliser, au plan politique, ces quartiers. Il sera alors question d'une réflexion, celle du RCM, relative à une décentralisation de pouvoirs vers les quartiers et d'une action, celle de Vision Montréal, de créer des conseils de quartier.

---

<sup>58</sup> Le Plateau Mont-Royal, aujourd'hui un arrondissement à part entière, est parfois considéré comme un quartier (il fait alors référence à un territoire plus petit au sein de l'arrondissement et jouxtant notamment le quartier Mile-End). L'arrondissement du Plateau fut jadis, avant les fusions municipales, rattaché au quartier Centre-Sud pour former l'arrondissement Plateau Mont-Royal – Centre-Sud.

## LE QUARTIER COMME ANCIEN VILLAGE

Marsan (1983 et 1994 [1974]), dans ses deux ouvrages majeurs sur le développement de Montréal, présente de façon non équivoque tout le caractère pluriel de Montréal au plan de sa mosaïque. Il y aurait, après tout, « autant de Montréal[sic] qu'il y a de municipalités, de districts, de quartiers, même à l'occasion de rues dans l'agglomération » (Marsan, 1983 : 33). Marsan y va d'une explication qui met en relief une importante caractéristique de Montréal et de ses quartiers. Il évoque ainsi une urbanisation construite à partir de plusieurs foyers – et non pas à partir d'un seul centre, en expansion – liée à l'adoption initiale du système de lotissement des « côtes ». Cette urbanisation « multi-villageoise » n'est pas sans conséquence, nous dit Marsan, sur le développement d'identités fortes dans plusieurs secteurs de la ville :

Ces multiples bourgeons de communauté ont souvent eu l'occasion de s'épanouir suffisamment pour acquérir une identité propre avant de se fusionner avec d'autres et avant que l'appareil politique ne les unifie administrativement par des annexions à la ville de Montréal. Il en a résulté un caractère multicellulaire distinctif de l'agglomération, caractère perceptible tant au plan physique que socioculturel. (Marsan, 1983 : 40)

C'est ainsi que malgré certaines modifications au fil des ans, bon nombre des quartiers de l'ancienne ville de Montréal empruntent leur nom à celui d'une municipalité annexée<sup>59</sup> (INRS-Urbanisation, 1978). Les territoires des quartiers ne sont donc pas, historiquement parlant, dénués d'importance politique et furent des échelons politiques institutionnalisés au même titre que Montréal. C'est le cas pour plusieurs quartiers qui forment trois des quatre arrondissements à l'étude. Dans l'arrondissement Sud-Ouest, les quartiers Côte-Saint-Paul et Ville-Émard furent jadis des municipalités autonomes. Elles ont, à une certaine époque, constitué une seule et

---

<sup>59</sup> Pointe-aux-Trembles (en 1982), Saint-Michel (1968), le village de Saraguay (1964) et Rivière-des-Prairies (1963) sont les quatre dernières municipalités à avoir été annexées à Montréal.

unique municipalité (Charbonneau, 2000). Elles furent toutes les deux annexées à la Ville de Montréal en 1910. Quant à elle, la cité de Saint-Henri devint, moins une petite partie de son territoire (Ville de Montréal, Archives de Montréal, 1973 : 52), le quartier Saint-Henri en 1905. Le village de Saint-Gabriel (annexé en 1887 – quartier Pointe-Saint-Charles) et la Ville de Sainte-Cunégonde (1905 – Petite-Bourgogne) forment aussi une partie du territoire de l'arrondissement Sud-Ouest que l'on connaît actuellement (INRS-Urbanisation, 1978).

Dans l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, la Cité de Maisonneuve, acculée à la faillite, fut annexée de force à Montréal par le gouvernement provincial en 1918 et rattachée au quartier Hochelaga, ancien village lui-même annexé en 1883, pour former le quartier Hochelaga-Maisonneuve. Comme le notent Baril, Normand et Lebel (1967), 50 ans après l'annexion, la question de l'appartenance à cette nouvelle identité territoriale de quartier reste encore quelque peu confuse, mais semble se cimenter au fur et à mesure que le temps fait son œuvre :

Au départ, on peut se poser une question : pourquoi le nom du quartier est-il double? « Quartier Maisonneuve-Hochelaga » n'est pas en tant que tel, usuellement utilisé; à l'est du quartier, on parle plus de Maisonneuve et à l'ouest, plus d'Hochelaga. Cela s'explique historiquement par le fait que notre quartier était occupé autrefois par le quartier extrême-est de la ville de Montréal (quartier Hochelaga) et dans sa partie est par la ville de Maisonneuve, qui en 1918 fut annexée à Montréal. Peut-on quand même parler d'un quartier? Nous le croyons fermement, car à l'intérieur de ce quartier, nous retrouvons une population homogène, ayant des caractéristiques sociales communes et étant située dans un cadre géographique très net. L'ancienne frontière municipale (près de Bourbonnière) n'est plus du tout perçue par les gens. (Baril, Normand et Lebel, 1967 : 2)

Le quartier Mercier<sup>60</sup> est lui également issu de l'annexion de différentes municipalités. En effet, les villages de Longue-Pointe, Tétraultville et de Beaurivage sont devenus montréalais en 1910. Le territoire du quartier Mercier a également été

---

<sup>60</sup> Composé depuis la construction de l'autoroute 25 de deux quartiers, Mercier-Est et Mercier-Ouest.

agrandi par l'annexion, en trois étapes dans les années 1950 et 1960, de la municipalité de la paroisse Saint-Jean-de-Dieu<sup>61</sup>.

Le quartier Rosemont est pour sa part issu de trois annexions échelonnées sur cinq ans (Le Bot, 2003) : le village de la Petite-Côte en 1905, une partie de la montée Saint-Michel en 1908 et une partie à l'est de la rue Bourbonnière en 1910. Le village de Rosemont ainsi formé est annexé à Montréal en 1910, sans toutefois perdre son caractère ouvrier acquis avec l'arrivée, en 1905, des ateliers Angus (Marsan, 1983). S'y ajoutent ce qui allait devenir le quartier La Petite-Patrie<sup>62</sup> : la paroisse Saint-Édouard (partie du quartier Saint-Denis, lui-même créée à la suite de l'annexion de la ville de la Côte-Saint-Louis en 1893) et une partie du quartier Saint-Jean.

L'actuel arrondissement Ville-Marie diffère des autres arrondissements par le fait que ses origines territoriales remontent aux premiers colons installés à Montréal et sont donc plus anciennement liés à cette municipalité. Comme le rappelle Linteau (2000), très tôt au 19<sup>e</sup> siècle le territoire montréalais, essentiellement le « centre-ville », est divisé en quartiers. Les quartiers Sainte-Anne, Saint-Antoine et Saint-Laurent<sup>63</sup> forment alors, à quelques modifications près, la partie Ouest de l'arrondissement Ville-Marie actuel. Les quartiers *Ouest*, *Centre* et *Est* forment quant à eux l'actuel Vieux-Montréal, soit la vieille ville du Régime français (Linteau, 2000). Les quartiers Saint-Louis, Saint-Jacques et Sainte-Marie composent quant à eux la partie Est du Montréal d'alors, à la limite du village d'Hochelaga. Ces quartiers vont parfois, au fil des ans, changer de nom et voir leurs limites territoriales être modifiées, mais encore

---

<sup>61</sup> Saint-Jean-de-Dieu est aussi l'ancien nom de l'hôpital Louis-H.-Lafontaine dont les terrains font l'objet de débats étudiés dans le cadre de cette thèse.

<sup>62</sup> Le quartier prend son nom d'un roman de Claude Jasmin (1972).

<sup>63</sup> Le quartier Saint-Laurent avait anciennement pour nom le Faubourg Saint-Laurent, nom repris aujourd'hui par la table de concertation du secteur. Il s'agissait d'un débordement des fortifications de Montréal qui se développe sur la route qui mène au Village Saint-Laurent (Benoît et Gratton, 1991).

aujourd'hui, les noms de Saint-Jacques et de Sainte-Marie évoquent une circonscription électorale provinciale et deux districts électoraux municipaux<sup>64</sup>.

Ainsi, si tous ces quartiers possèdent une épaisseur historique (Morin, 2003; Marsan, 1994 [1974] et 1983) ils ont aussi, mis à part les quartiers de l'arrondissement Ville-Marie, une certaine épaisseur politique institutionnelle autonome. Cette institutionnalisation n'a certes pas survécu aux annexions et reste relativement inconnue. On peut en effet se demander quelle proportion de la population a connaissance de l'histoire institutionnelle de son quartier, surtout pour les populations immigrantes récemment arrivées. Cette information semble pourtant assez bien connue des gens qui œuvrent activement au sein de groupes communautaires qui ont souvent cherché à documenter l'histoire de leur quartier. D'ailleurs, ils utilisent parfois ce passé pour susciter un certain sentiment d'appartenance (quoi de mieux, en effet, pour justifier l'idée d'un quartier-village que de se référer à un réel passé de village ou de municipalité autonome?). Cette méconnaissance relative n'éclipse toutefois pas une histoire politique qui, nous le verrons plus loin, est à mettre en lien avec le caractère plus récent de l'institutionnalisation des arrondissements.

#### **LE QUARTIER COMME ÉCHELON ADMINISTRATIF ET POLITIQUE**

Si les instances politiques municipales n'ont pas survécu aux annexions, ces territoires devenus quartiers n'ont pourtant pas, d'un point de vue institutionnel, tout perdu. Au plan administratif d'abord, le service d'Urbanisme de la Ville de Montréal

---

<sup>64</sup> Au-delà des districts, l'administration de l'arrondissement Ville-Marie présente une dizaine de territoires présentés comme des « quartiers », évoqués ici et là, qui constituent l'arrondissement : le Vieux-Montréal et le Vieux-Port; le Quartier chinois; le Village gay; le Quartier latin et le Faubourg Saint-Laurent; le Quartier international; le Quartier du musée; le Centre des affaires; le Quartier Sainte-Marie; le Quartier des spectacles; Shaughnessy Village et Marché de fleurs. On remarque que ces territoires définis comme des quartiers font référence à des réalités bien différentes. Certains sont essentiellement résidentiels, d'autres font référence à l'orientation sexuelle d'une partie importante de sa population, d'autres à la présence d'équipements précis (quartier du musée, quartier des spectacles).

établit, en 1974, des quartiers de planification au nombre de 52. En 1978, des chercheurs du centre INRS-Urbanisation (1978), se basant notamment sur les différents découpages qui existent sur l'île (CLSC, etc.), sur une proposition antérieure du Conseil des Œuvres de Montréal (1969) de créer 13 districts sur le territoire de Montréal, sur les territoires d'action des organismes communautaires, mais aussi des limites des paroisses, des limites de secteurs de recensement, des barrières physiques et des aires sociales, proposent de découper le territoire montréalais (qui ne comprend pas alors le territoire de Pointe-aux-Trembles), en 52 quartiers. Il ne s'agit pas alors de créer des conseils de quartier, mais bien de créer des quartiers administratifs, sur la base d'un repérage des « territoires dits sociologiques », récipiendaires d'une certaine déconcentration qui reste à être déterminée. Cette proposition n'a toutefois pas été appliquée, mais la réflexion s'inscrit dans une volonté de conserver un rôle administratif pour les quartiers montréalais. Plus récemment, les quartiers représentaient les périmètres d'intervention de plusieurs services municipaux (Morin, 2003) en plus de voir certains services publics (bibliothèques, maisons de la culture, CDEC) porter le nom de ces quartiers (ou de plusieurs d'entre eux) et les desservir (Morin, 2003).

La décennie 1970, c'est aussi celle des réflexions sur le quartier en tant qu'espace politique, notamment le cas célèbre de Bologne, en Italie. On se rappellera cette ville qui, dans les années 1960, avait délimité d'assez grands quartiers pour les confronter à la complexité des dossiers urbains (Medam, 1975). Le RCM s'inspira notamment de cette expérience pour réfléchir sur la démocratisation de la gestion politique montréalaise à travers la décentralisation des pouvoirs vers les quartiers. Précisons que le RCM se définissait comme un parti politique progressiste, les membres fondateurs de ce parti étant pour beaucoup issus des milieux communautaires et syndicaux, notamment du FRAP.

Dans le premier programme du RCM, en 1974, l'idée d'une reprise en main des affaires locales par les citoyens, qui devait s'opérer à travers les quartiers, est ainsi centrale. Le RCM y fait la promotion des « maisons de quartier ». Si l'intention de départ est nette (décentraliser certains pouvoirs décisionnels en plus de faire du quartier un lieu privilégié pour discuter des questions touchant celui-ci), la définition, le rôle exact et les pouvoirs qui allaient éventuellement être donnés à ces maisons de quartier restent toutefois assez flous.

Si la longévité politique du Maire Drapeau dans les années 1970 et au début des années 1980 est venue mettre un frein aux volontés politiques du RCM en cette matière, ce parti pouvait quand même compter sur l'appui potentiel du Parti Québécois qui, dans son premier mandat au pouvoir (1976-1981) jonglait avec l'idée d'instaurer de tels conseils de quartier (Sancton, 1983). À son élection en 1986, le RCM ne saisit toutefois pas l'occasion pour instaurer des conseils de quartier, optant pour une approche décentralisatrice par étapes (Léveillé et Quesnel, 1994) dont la première fut l'adoption, en 1988, d'une politique de consultation. On mise alors sur la création des CCA, dont nous reparlerons plus en détail, que le RCM présenta alors comme allant dans le sens des conseils de quartier.

Le RCM annonce du même souffle la mise sur pied d'un comité chargé d'étudier les possibilités de mise en place de véritables conseils de quartier lors d'un éventuel deuxième mandat du RCM. Cité dans un article du quotidien La Presse (Favreau, 1988), un vice-président du RCM y va dès lors de certaines précisions sur le rôle décisionnel (sur certains dossiers comme le zonage) de ces futurs conseils de quartier et sur leurs buts : décentraliser le pouvoir et rapprocher les élus municipaux de la population. Cette mise en place n'aura pourtant jamais lieu sous le deuxième mandat du RCM<sup>65</sup>, cette administration préférant renforcer les CCA. Selon Vézina (1996), le

---

<sup>65</sup> Dans le programme électoral du RCM pour l'élection de 1998 (RCM, 1998), remportée de nouveau par Pierre Bourque et son parti Vision Montréal, il est de nouveau question de décentraliser certains pouvoirs vers les quartiers.

recul du RCM en matière de décentralisation pourrait s'expliquer par une certaine dose de pragmatisme politique : les risques de guerres politiques entre paliers et plus généralement la résistance de certains élus à laisser aux citoyens la pratique du pouvoir auraient convaincu les dirigeants du RCM de reculer sur la question des conseils de quartier. Le RCM conservera toutefois un certain rôle administratif pour les quartiers. En effet, lors de l'élaboration du plan d'urbanisme de 1992, les différents quartiers de la ville ont été placés au cœur des débats en tant qu'unités de planification de référence (Germain, 2000). Devant l'apparition de l'arrondissement, mais aussi le caractère administratif qui a été donné aux quartiers, il ne faut certainement pas se surprendre que le citoyen ne s'y retrouve plus tellement :

Le redécoupage est déroutant pour le simple citoyen. Celui-ci habite désormais un « îlot » [sic]. Les îlots [sic] sont regroupés par « unités de voisinage » et ces unités sont à leur tour réunies en « quartier de planification », ces quartiers font partie d'« arrondissements de planification », qui constituent enfin des « secteurs urbains » ! (Chartrand, 1989 : 44)

Sans décentraliser des pouvoirs formels à l'échelon du quartier, les autorités municipales, mais aussi d'ailleurs, ont contribué à une certaine institutionnalisation du quartier. On retient ici particulièrement l'expérience des tables de concertation de quartier, un élément majeur de la dynamique communautaire montréalaise depuis le milieu des années 1980 (Morin, Latendresse et Piché, 2000). Les tables de concertation de quartier, des organismes à la structure légère, ont notamment pour objectif de dégager des orientations pour le quartier en mettant à profit les différents organismes et institutions qui interviennent dans le quartier, facilitant une action cohérente. Toutes les tables n'ont toutefois pas la même configuration et les mêmes mandats. Alors que certaines sont pleinement intersectorielles, d'autres sont plus spécialisées. De même, quelques tables font une place officielle à des citoyens alors que plusieurs réservent la participation aux seuls représentants d'organismes communautaires ou des différentes institutions. Il en résulte des façons de faire qui

peuvent varier grandement d'un quartier à l'autre, en fonction de l'histoire de chaque table et de chaque quartier, mais également de la touche personnelle du coordonnateur.

Toutes ces tables sont financées par la Ville de Montréal, Centraide et divers organismes gouvernementaux œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux (financement de base et mandats particuliers, comme les éco-quartiers et les projets de revitalisation urbaine). En fait, ces tables sont devenues de véritables « outils de développement de même que des lieux de revendication et d'action » (Morin, Latendresse et Piché, 2000 : 65), devenant pour certains élus et fonctionnaires municipaux des interlocuteurs privilégiés pour discuter des enjeux de quartier, celui-ci « parlant » d'une seule voix (Germain et Sweeney, 2002).

Plusieurs tables de concertation de quartier ont été mises sur pieds – ou ont plus tard adhéré au programme – dans le cadre du projet Villes et Villages en santé. Ce programme, initié par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (Hancock et Duhl, 1986) a trouvé écho au Québec en 1987 avec la création du Réseau Québécois des villes et villages en santé. La mission du programme Villes et Villages en santé est vaste et repose essentiellement sur l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et la promotion du développement durable<sup>66</sup>.

En 1990, la Ville de Montréal adhérait au Réseau québécois de villes et villages en santé en vue de « stimuler la réalisation de projets visant le bien-être physique, mental et social de tous les Montréalais et de toutes les Montréalaises » (Vivre Montréal en Santé, 1993 : 14). Pour le comité promoteur de Vivre Montréal en santé, cet objectif ne pouvait s'atteindre qu'en passant par les différents quartiers de Montréal. Les intervenants intéressés par la démarche devaient alors mettre en place un comité

---

<sup>66</sup> <http://www.rqvvs.qc.ca/reseau/mission.asp>. Page consultée le 1<sup>er</sup> mai 2007.

promoteur, formé de différents partenaires institutionnels et communautaires du quartier d'où est issu la table de concertation<sup>67</sup>.

En matière de décentralisation infra-municipale, l'arrivée de Pierre Bourque et de son parti Vision Montréal (1994 à 2001) change de manière substantielle la donne. Bourque, plus près idéologiquement de l'administration de Jean Drapeau que du RCM, a vertement critiqué ce qu'il qualifiait de « lourdeur » du processus décisionnel, engendrée par une tendance à la « consultivité ». En d'autres mots, il reprochait au RCM sa propension à beaucoup consulter, trop consulter, mais pour au bout du compte agir de façon unilatérale, retardant ainsi inutilement le processus décisionnel. À son arrivée à la mairie, Bourque avait en conséquence pour objectif d'abolir non seulement le Bureau de consultation de Montréal, mais aussi les CCA.

L'arrondissement a tout de même survécu en tant que territoire de planification pour certains services de la Ville, notamment les loisirs, un service dont les rapports avec les organismes communautaires sont nombreux. Par contre, du point de vue du politique, ils ont perdu toute signification au profit de nouveaux conseils de quartier, Vision Montréal optant pour un retour aux « quartiers naturels de Montréal »<sup>68</sup>. Il convient toutefois de préciser que le gouvernement du Québec dut forcer la main de Pierre Bourque pour que celui-ci conserve une certaine forme de structure consultative, d'où la création des conseils de quartier (Myles, 1996). À cet échelon du quartier, Vision Montréal entrevoit un rôle majeur pour le conseiller municipal, chargé de se comporter « comme un entrepreneur dynamique, un promoteur qui fait émerger des projets, qui s'assure de la qualité des services dispensés localement et qui est en contact étroit avec la population » (Vision Montréal, 1994 : 6).

---

<sup>67</sup> La démarche des Quartiers en santé prévoit également la réalisation d'un portrait de quartier, sa diffusion et la tenue d'un forum où les enjeux et les projets pour le quartier doivent être identifiés et placés en ordre de priorité. C'est également à cette étape que doivent être identifiées les ressources susceptibles d'être mises à contribution dans la réalisation des projets.

<sup>68</sup> L'expression est de Pierre Goyer, alors responsable du dossier au comité exécutif (Inconnu, 1995).

Ces nouveaux conseils de quartier n'avaient par contre que peu à voir avec les conseils de quartier élaborés à l'origine par le RCM pour le contexte montréalais. Au nombre de 16, ils ont amorcé officiellement leurs activités en février 1996 et leur mandat était alors d'étudier publiquement les programmes d'activités de la Ville. Concrètement, les sujets sur lesquels ces conseils de quartiers devaient être saisis étaient notamment : la programmation des loisirs, l'aménagement des parcs, l'entretien des installations municipales en plus de fixer des priorités budgétaires pour le quartier. Ils perdent, par rapport aux CCA, certains pouvoirs consultatifs en matière de zonage, pouvoirs attribués à la nouvelle commission du Développement urbain. Ces conseils de quartier ne possédaient en fait qu'un seul pouvoir, celui de recommander, et devaient tenir des réunions publiques un minimum de quatre fois par année, contre neuf pour les CCA. Le maire de Montréal était membre d'office de chacun de ces conseils<sup>69</sup>, mais ne possédait pas de droit de vote.

Pierre Bourque instaure également en 1995 le programme des éco-quartiers, permettant à des organismes communautaires de jouer un rôle concernant les questions environnementales, notamment dans l'information et l'éducation en matière d'environnement et de gestion des matières résiduelles<sup>70</sup>. Les éco-quartiers, contrairement à ce que leur nom laisse entendre, n'interviennent pas à l'échelle des quartiers, mais bien à celui des districts électoraux. Cet échelon du district électoral, qui ne correspond pas aux frontières des « quartiers » habituellement reconnus (il y en a parfois deux par quartier), est tout de même plus petit que celui de l'arrondissement. Ces Éco-quartiers existent encore de nos jours.

---

<sup>69</sup> Cette présence du maire sur l'ensemble des conseils de quartier sera reprise dans sa proposition d'arrondissements pour la nouvelle ville de Montréal.

<sup>70</sup> « Le programme consiste en un soutien financier à des organismes communautaires désirant réaliser à l'échelle des quartiers et des arrondissements des activités de divers ordres : propreté, gestion écologique des matières résiduelles, embellissement et amélioration du patrimoine végétal. » [http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?\\_pageid=916,1607163&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=916,1607163&_dad=portal&_schema=PORTAL). Page consultée le 27 avril 2007.

Lors des élections de 1998, la question de la décentralisation vers les quartiers n'occupe pas une place prépondérante dans la plateforme électorale du parti Vision Montréal. Si on indique bien vouloir « [continuer] à rapprocher les services des citoyens (quartiers) [...] » (Vision Montréal, 1998 : 14) et faire en sorte que citoyens et élus puissent se rencontrer une fois par mois, les modalités de ces rencontres et de cette décentralisation ne sont pas énumérées. On imagine alors que la formule des conseils de quartier implantés durant le premier mandat sera reconduite. Pourtant, rien n'est moins sûr. Si Pierre Bourque vantait en 1996 l'arrivée des conseils de quartier, en 1998, il en va tout autrement. Cité dans un article du quotidien La Presse (Grandmont, 1998) et répondant aux critiques de certains quant à sa tournée personnelle des quartiers qui minerait la crédibilité des conseils de quartier, le chef de Vision Montréal a alors soutenu que « [les] gens ne participent pas aux conseils de quartier, alors ça ne change rien [...]. Les gens ne connaissent même pas leur député, alors comment voulez-vous qu'ils connaissent leur conseiller municipal? ». Dénigrant davantage les institutions qu'il a mises sur pied, il affirme de plus que « [les] conseils de quartier sont faciles à noyauter par des groupes d'intérêts, et dans ce temps-là, la démocratie n'est pas bien servie » (Grandmont, 1998 : A3).

Avec ce style de gestion plus centré sur l'action du maire et le côté « forcé » de la présence de conseils de quartier, c'est une tout autre conception de la centra-décentralisation qui prenait place dans l'administration montréalaise. Face à la lourdeur de la « consultivité » du RCM, il faut opposer l'efficacité dans la prise de décision. Pour Vision Montréal, il faut simplifier l'appareil administratif et faire en sorte que les services soient dispensés le plus près possible des besoins de la population dans une optique de « résultats ». Cette décentralisation ici n'implique pas nécessairement une plus grande participation des citoyens au processus décisionnel.

#### **4.2.2 LES ARRONDISSEMENTS MONTRÉALAIS : UNE RÉALITÉ ANCIENNE ET CONTESTÉE**

Si le quartier, comme nous venons de le voir à l'instant, possède une épaisseur politique et historique, l'arrondissement n'est pas non plus apparu dans le décor montréalais seulement avec les récentes fusions. Nous verrons dans les pages qui suivent qu'un système d'arrondissement a été élaboré, mais jamais appliqué, dans les années 1920 et que les arrondissements actuels puisent pour beaucoup à des expériences et des réflexions antérieures du RCM.

#### **LA COMMISSION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL ET LE SYSTÈME D'ARRONDISSEMENTS AU DÉBUT DU XX<sup>E</sup> SIÈCLE**

Dans le contexte d'opposition farouche aux fusions municipales, il peut paraître étonnant de découvrir que des maires de ces mêmes banlieues aient pu proposer à une certaine époque de transformer leurs municipalités... en arrondissements! C'est pourtant le cas, et ce, dès 1918 où l'idée est discutée à la Commission métropolitaine de Montréal (Pineault, 2000). C'est par contre en 1928 (reprise en 1947) que paraît une brochure dirigée par Frederick Wright du *Municipal Service Bureau* détaillant une proposition d'un système d'arrondissements. L'idée, défendue par des maires de banlieue, mais aussi d'autres intervenants, de créer un système d'arrondissements pour toute l'île de Montréal a essentiellement pour but de contrer les visées annexionnistes de certains maires de Montréal du début du siècle, notamment Médéric Martin, tout en proposant une solution de gouvernance métropolitaine.

Cette « fédération d'arrondissements » (Wright, 1947 [1928]) a plutôt alors les allures d'une véritable confédération d'arrondissements au sein de la Commission métropolitaine de Montréal comme en fait foi cet extrait du document où on prend

bien soin de souligner l'autonomie des arrondissements et la logique ascendante de la délégation de pouvoirs – d'où la distinction entre fédération et confédération :

Il ne faut pas voir dans le Système des Arrondissements la création d'une autorité centrale suprême disposant de tous les pouvoirs et déléguant certains de ceux-ci à des administrations municipales subalternes. Tout au contraire, dans le Système des Arrondissements tel qu'il est ici conçu, les autorités municipales locales demeurent souveraines dans les limites définies de leur juridiction respective et ce sont elles qui délèguent certains de leurs pouvoirs à un corps central créé par elles et dont elles font partie. (Wright, 1947 [1928] : résumé en français accompagnant le document original. Non paginé)

Les pouvoirs des conseils d'arrondissement proposés sont à plusieurs égards plus étendus que ceux des conseils d'arrondissement actuels : préparation des rôles d'évaluation foncière, l'imposition et la perception de tous les impôts, l'adoption et la mise à exécution de tous les règlements municipaux, la construction et l'entretien des rues, l'aménagement des jardins et des parcs, l'éclairage public, collecte et disposition des ordures, etc. (Wright, 1947 [1928]). Pour l'ancienne ville de Montréal (qui n'inclut pas encore les quartiers Saint-Michel, Rivière-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles), on propose alors une division en 18 arrondissements dont les limites ne sont pas précisées<sup>71</sup>. Une commission pour étudier cette question des arrondissements à Montréal est même mise sur pied par le gouvernement du Québec en 1927 (Pineault, 2000), mais celle-ci ne terminera jamais son mandat. Des dissensions ont fait surface quant aux pouvoirs que l'on devait donner à la Commission métropolitaine de Montréal (et donc aux arrondissements) dans un tel système d'arrondissements (Pineault, 2000).

---

<sup>71</sup> On y mentionne également une réflexion d'un organisme montréalais qui propose à la même époque une division du territoire de l'ancienne ville de Montréal en 11 arrondissements : « A year ago the Research Committee of the Notre-Dame-de-Grâce Community Council brought down a report which recommended the division of the present city of Montreal into 11 autonomous boroughs – each with its own mayor and council, to be federated with 10 other independent municipalities in the environs of the big city, each retaining its present identity, government and boundaries – into a system of regional government [...]. (Edgar, 1947 [1928] : 33)

## LES ARRONDISSEMENTS, VERSION RCM

Si l'idée de créer des arrondissements à Montréal n'a pas été adoptée lors des débats qui ont eu lieu au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la réflexion, bien que timide, s'est toutefois poursuivie. Nous avons déjà fait mention de la démarche du Conseil des Œuvres de Montréal (1969) concernant la création de 13 districts dont les limites respectent dans certains cas celles des arrondissements actuels. Il y a aussi l'étude des chercheurs de l'INRS-Urbanisation (1978) où on aborde, en plus des 52 quartiers, la possibilité de créer des arrondissements à caractère administratif, sans toutefois préciser la nature des services qui pourraient être ainsi déconcentrés.

Il faut pourtant attendre l'arrivée du RCM au pouvoir pour voir se concrétiser l'idée d'arrondissement<sup>72</sup>. Créés en 1988 en parallèle avec la mise sur pied des CCA, les arrondissements « devaient servir comme nouveau référentiel territorial aux services municipaux dans une perspective de déconcentration et même de décentralisation de l'appareil politico administratif municipal ». (Morin, 2003 : 34). À ce titre, ils ont été imposés comme territoire de référence aux CDEC et certaines agences du gouvernement provincial l'ont également adopté (Morin, 2003). Ils ont aussi été utilisés lors des réflexions du plan d'urbanisme de 1992. Quant à eux, les CCA, dont nous avons parlé plus tôt, composés d'élus locaux, étaient uniquement consultatifs. Ils n'étaient pas inscrits dans la Charte de Montréal et traitaient des dossiers suivants : les révisions et modifications des règlements de zonage, les plans d'ensemble, les fermetures et les changements de noms des rues, l'occupation et les transferts du domaine public, les démolitions, les autorisations de stationnement à des fins personnelles et le plan d'urbanisme.

---

<sup>72</sup> Les premiers arrondissements montréalais sont alors les suivants : Ahuntsic – Cartierville, Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles, Centre, Côte-des-Neiges – Notre-Dame-de-Grâce, Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont – La Petite-Patrie, Plateau-Mont-Royal – Centre-Sud, Sud-Ouest, Villeray – Saint-Michel.

Si l'arrondissement est apparu comme une idée à développer et que le CCA n'était, pour le RCM, qu'une étape intermédiaire vers d'éventuels conseils de quartier, certains observateurs y ont tout de même vu une ouverture pour une action politique d'opposition efficace :

Certains adversaires politiques se frottent peut-être déjà les mains à l'idée que ces conseils d'arrondissement feront la démonstration de l'ineptie de l'actuelle administration. Il est certain que les comités-conseils d'arrondissement pourront être utilisés comme un mécanisme servant à renvoyer au Comité exécutif un ascenseur qui contienne quelques bâtons de dynamite – allumés si possible. (Léveillé et Léonard, 1988 : A8)

Après quelques mois d'usage, les critiques à l'endroit des CCA et des arrondissements en général ont pourtant été fort nombreuses. Le manque de pouvoirs des CCA en est certainement une. Plusieurs ont aussi critiqué le territoire trop vaste des arrondissements. La critique est aussi reprise par les organismes communautaires qui ont vu dans les CCA un outil démocratique bien peu utile et qui œuvrait à une échelle beaucoup trop vaste :

Les CCA ne se sont pas attiré toutes les faveurs des groupes communautaires qui les voient comme instruments de l'administration municipale. De plus, ces groupes ne trouvent pas dans la délimitation du territoire des CCA l'espace d'appartenance<sup>73</sup> qui a traditionnellement alimenté leur militantisme axé sur le milieu de vie. Enfin, les CCA n'ont pas su satisfaire les plus ardents défenseurs de la décentralisation au sein même du membership du RCM, et ce pour plusieurs raisons. Si les arrondissements peuvent sembler adéquats

---

<sup>73</sup> À ce titre, il est difficile de passer sous silence la présence de CDEC. Celles-ci, initiées principalement par des organismes communautaires et qui portent parfois un nom différent, mais qui font référence au même type d'organisation, font partie des rares organismes à avoir l'arrondissement comme territoire d'intervention. Ce territoire leur fut imposé par la Ville, qui les finance, et le résultat, en terme de sentiment d'appartenance à ce territoire exo-défini pour les citoyens et organismes communautaires, fut souvent qualifié d'échec ou à tout le moins de difficile (Morin, 2003, 1998 et 1994-1995 ; Morin, Latendresse et Parazelli, 1994). Il faut dire que les arrondissements regroupent des quartiers aux caractéristiques socio-économiques et sociodémographiques souvent fort contrastées, contribuant parfois à « noyer » certaines réalités de quartier dans le grand tout de l'arrondissement.

pour assurer l'efficacité d'une déconcentration de services, ils ne sont pas apparus comme satisfaisants, aux yeux de nombreux critiques, s'il s'agit d'instruments de décentralisation. Les conseils de quartiers, instrument-clef de la participation et de la décentralisation du pouvoir, ont été remplacés par les CCA, outils de la déconcentration administrative. (Léveillé et Quesnel, 1994 : 7-8)

Ces insatisfactions concernant le caractère peu décisionnel des CCA n'ont pas tardé à faire réagir l'administration du RCM qui, dès 1990, en campagne électorale, s'est engagée à opérer une réelle dévolution vers les arrondissements. Quatre ans plus tard pourtant, à l'aube de nouvelles élections, « il y a encore bien loin de la coupe aux lèvres » (Léveillé et Quesnel, 1994 : 8). Aussi, dès 1993, de nouvelles promesses sont faites par le RCM pour renforcer les CCA. Appuyé sur un rapport demandé au directeur de la Ville de Montréal, Louis Roquet, enjoignant la Ville de Montréal de choisir entre la façon de faire alors en cours et une gestion qualifiée de « territoriale », le RCM opta finalement pour la seconde.

Pour les arrondissements d'alors, cette décision aurait pu avoir de grandes conséquences si le RCM avait été réélu en 1994 (et si, bien entendu, cette administration avait décidé d'aller de l'avant avec ce projet). Les arrondissements auraient d'abord eu une reconnaissance juridique, après que le RCM eut demandé au gouvernement du Québec d'inscrire dans la charte de Montréal la division de la Ville de Montréal en arrondissements. Dans le programme électoral du RCM de 1994, on peut également découvrir une proposition de décentralisation qu'on aurait pu croire sortir tout droit du projet de loi 170 établissant le premier partage des pouvoirs au sein de la nouvelle Ville de Montréal :

Au plan politique, l'implantation de ce mode de gestion territorial suppose que l'on renforce les instances locales en mettant l'accent sur l'élargissement de leurs pouvoirs décisionnels. Les comités-conseils d'arrondissement créés en 1988 deviendront de véritables conseils d'arrondissement, investis par la Ville de pouvoirs décisionnels véritables sur un ensemble de questions qui affectent la qualité de vie et de l'environnement, l'action sociale et communautaire, le

développement économique local, la culture, les loisirs et les parcs, la gestion des équipements locaux, la voirie et la circulation, etc. Ils seront dotés de ressources à partir d'une fiscalité qui demeurera sous l'autorité de la municipalité et de ses instances centrales. (RCM, 1994 : 3-4)

Certes, cette décentralisation annoncée ne s'est jamais concrétisée, d'autant plus que, il en a été question plus tôt, le parti Vision Montréal a sabré dans les CCA pour les remplacer par d'autres instances.

\*\*

Que retenir des diverses tentatives d'institutionnalisation politique d'un échelon infra-municipal dans les années qui ont précédé la fusion municipale? Il y a d'abord l'hésitation à décentraliser. S'il est compréhensible que Pierre Bourque, pour qui la décentralisation était avant tout une affaire d'efficacité et d'efficience, ait pu renier les conseils de quartier consultatif qu'on lui avait très fortement suggéré d'implanter, il en va autrement pour le chef du RCM, Jean Doré. Pour ce parti politique dont la démocratisation de l'administration municipale a toujours été le principal cheval de bataille, l'éternelle remise au lendemain des conseils de quartier décisionnels a de quoi surprendre.

L'hésitation, elle se retrouve aussi dans le choix du territoire infra-municipal : le quartier ou l'arrondissement? Le RCM a historiquement privilégié le quartier, pour finalement adopter l'arrondissement (en pensant au quartier pour le futur, deux fois plutôt qu'une) une fois au pouvoir. Vision Montréal, pour sa part, a délaissé partiellement les arrondissements au profit des quartiers dans un enthousiasme peu convaincant. C'est ici que nous passons de l'hésitation à la confusion. Par exemple, dans le programme électoral du RCM de 1994, alors qu'est discutée la gestion territoriale par arrondissements, on saute allègrement de l'arrondissement dans une première rubrique, au quartier à la rubrique suivante en faisant pourtant clairement référence à cette première rubrique. Cette déroutante confusion des échelles et

échelons semble se poursuivre dans la perspective des fusions municipales chez Vision Montréal. Pour preuve, cet extrait de leur plate-forme politique de 2001 :

L'identité d'une communauté se forge d'abord et avant tout à l'échelle locale. Que ce soit à Anjou, à LaSalle, à Outremont, à Kirkland ou dans les quartiers montréalais de Notre-Dame-de-Grâce, de Villeray, du Plateau Mont-Royal ou de Rivière-des-Prairies, une identité existe et varie d'un secteur de l'île à l'autre. [...] Chaque arrondissement pourra conserver son originalité et ses particularités. (Vision Montréal, 2001 : 16. Nous soulignons)

En jetant un regard plus global sur le quartier si souvent évoqué, si les différentes annexions ont sapé son institutionnalisation sur le plan des pouvoirs politiques, les décentralisations timorées du RCM et de Vision Montréal n'ont pas su non plus lui donner son lustre politique d'antan et ce, malgré l'importance de celui-ci dans les pratiques des groupes communautaires. De son côté, l'arrondissement, territoire imposé, n'a visiblement pas été intégré dans les pratiques communautaires de la majorité des groupes. Il en résulte à la veille des fusions une certaine tension entre deux échelons sans qu'aucun n'ait eu le temps d'ancrer de solides bases institutionnelles, avec peut-être une légère avance pour l'arrondissement. La loi 170 allait trancher. Avec cette fusion, on a fait le pari de l'arrondissement, et non du quartier, comme échelon institutionnalisé officiel de la proximité.

Dans le cadre de la fusion municipale, l'État québécois a donc fait de l'arrondissement un réel « lieu » de pouvoir sur des objets qui touchent de près les citoyens (entretien de la voirie, loisirs, enlèvement des ordures, pour ne nommer que les plus évidents). En ne tenant compte que des pouvoirs formels, il n'y a donc pas ici d'équivoque : le quartier n'est pas un échelon institutionnalisé de proximité; seul l'arrondissement est doté de pouvoirs formels en matière de services de proximité. Mais au-delà de l'institutionnalisation de l'arrondissement par la dévolution de certains pouvoirs et l'attribution d'une certaine forme d'autonomie financière – bien que celle-ci reste compromise par le rôle prépondérant des instances centrales –

certaines obstacles empêchent la pleine construction politique de l'arrondissement montréalais. Il reste tout d'abord un certain flou, une place pour le jeu politique dans la pratique de ce partage des pouvoirs :

La notion de service de proximité qui préside à ce partage des responsabilités entre la Ville et ses arrondissements se comprend intuitivement. Cependant, sur le plan opérationnel, la portée concrète de cette notion dépendra de l'organisation fonctionnelle (les structures administratives) de la nouvelle ville et de ses pratiques fiscales et budgétaires, sous l'effet des rapports politiques qui se tisseront entre la mairie, le comité exécutif, le conseil municipal et les conseils d'arrondissement. (Bruneault et Collin, 2001 : 7)

Il est donc important de revenir ici sur le caractère nouveau des pouvoirs en arrondissement au cours de la période à l'étude. Alors que pour les arrondissements issus des anciennes municipalités de banlieue ont déjà une structure en place, notamment sur le plan du capital humain, ce n'est pas le cas des arrondissements issus de l'ancienne ville de Montréal. Il s'en est suivi dans les premières années de la réforme une certaine hésitation non seulement dans le partage des pouvoirs, mais aussi dans la manière dont les relations entre les arrondissements et les services centraux prenaient forme :

C'est sûr que depuis la fusion, mais surtout depuis l'entrée en vigueur de la loi 33, les relations, les rapports avec les arrondissements, c'est quelque chose qui nous préoccupe toujours. Il n'y a pas de modèle. Il faut négocier, il faut négocier beaucoup. On ne peut pas revenir sur le fait que la loi donne beaucoup de pouvoirs aux arrondissements, mais il reste que la loi ne trace pas les façons, les interrelations, les articulations. (Intervenant #2 – fonctionnaire services centraux)

C'est donc dire que pendant les premières années de la réforme subsistent de nombreuses difficultés au plan notamment de la bonne compréhension du « qui fait quoi », mais aussi des relations entre les arrondissements et les services centraux qui tentent tous les deux d'asseoir une certaine autorité sur le partage des pouvoirs.

Le deuxième obstacle, dans ce contexte d'arrondissement naissant, provient de la présence du quartier. Nous l'avons vu, le quartier, par le passé, a occupé lui aussi un rôle institutionnel dans l'appareil municipal au sens où nous l'entendons ici : il a été doté de structures participatives, son territoire recouvre celui d'une ancienne municipalité, mais surtout, nous le verrons dans les prochaines pages, le quartier constitue, à travers l'action des groupes communautaires, un échelon avec lequel il faut compter pour comprendre les logiques qui interviennent dans la construction politique de l'arrondissement.

#### **4.3 L'ÉCHELON VÉCU DES INTERVENANTS DU MILIEU COMMUNAUTAIRE DANS LES DOSSIERS À L'ÉTUDE**

Rappelons que *l'échelon vécu* dans le contexte de cette recherche est l'échelon auquel les organismes communautaires se réfèrent dans leur action. Il s'agit donc de leur échelon d'intervention, d'action. Nous cherchons donc à faire ressortir dans cette section à quel échelon les organismes s'identifiaient et agissent et surtout si cette identification semblait vouloir évoluer dans le nouveau contexte. Nous insisterons ici sur les « relations étrangères » des organismes communautaires impliqués dans les dossiers à l'étude; relations avec les organismes des autres quartiers de leur arrondissement. Ont-ils sollicité l'appui d'autres quartiers? Ont-ils plutôt fait cavalier seul? Quelles motivations se cachent derrière ces stratégies? Nous aborderons tout d'abord les cas du Centre Préfontaine et des Cours Lafontaine pour ensuite nous attarder aux dossiers de revitalisation urbaine intégrée.

C'est ici qu'intervient la *dimension symbolique de l'échelon de proximité*. Pour les organismes communautaires qui cherchent de plusieurs manières à susciter un sentiment d'appartenance de la population pour leur milieu de vie, cette dimension est centrale. Si l'image de l'échelon de proximité repose beaucoup sur des éléments

physiques ou visibles (cadre bâti, marquage ethnique, présence d'une artère commerciale) elle se construit aussi avec son histoire et certains éléments sociodémographiques et socio-économiques. Ainsi, l'image du quartier Saint-Henri ou encore Hochelaga-Maisonneuve comme des quartiers ouvriers, en difficulté, mais aussi comme le creuset d'une action communautaire foisonnante perdue depuis longtemps. Cette dimension symbolique puise beaucoup dans l'idée du village (métaphore villageoise). Elle renvoie donc à cette idée d'homogénéité du peuplement et des modes de vie et d'une forte identification à un territoire qui, à défaut d'être toujours bien défini, reste identifiable par bon nombre d'intervenants : « Les quartiers montréalais sont des territoires objectivés qui possèdent leur histoire propre, des limites généralement bien circonscrites, un nom connu à l'interne et à l'externe et une composition sociale plus ou moins homogène » (Morin, Latendresse et Piché, 2000 : 69).

Nous avons vu à travers les quatre cas étudiés qu'il y a peu d'équivoque quant à savoir qui, du quartier ou de l'arrondissement, remporte la course à l'échelon symbolique de proximité de la part des intervenants communautaires. Force est donc de constater que le territoire de l'arrondissement, créé au début des années 1990 dans l'ancienne ville de Montréal, ne s'est pas constitué en tant qu'espace d'action politique pour une bonne partie des organismes communautaires (Morin, 2003; Morin, 1994-1995; Morin, Latendresse et Parazelli, 1994; Léveillé et Quesnel, 1994). Les organismes communautaires n'ont que peu d'affinités avec ce territoire exodéfini.

Pour les intervenants du milieu communautaire impliqués dans les dossiers à l'étude, l'image de l'arrondissement était donc dès le départ négative. Il faut dire qu'à ce chapitre symbolique, l'arrondissement fait face à un adversaire de taille. Nous avons vu que beaucoup des quartiers dont il a été question ici possèdent une histoire riche, notamment en ce qui a trait à une action communautaire autonome (Rivard et Frohn,

2002; Bacqué, 2003; Hamel et Morin, 2003; Morin, 2003). Cette richesse, cette histoire, cette identification forte à l'échelon du quartier et faible à l'échelon de l'arrondissement ont ainsi contribué, nous le verrons dans la prochaine section, à une action communautaire de quartier dans les cas étudiés, contribuant à mettre un frein à la construction politique de l'arrondissement.

#### **4.3.1 LES COURS LAFONTAINE ET LE CENTRE PRÉFONTAINE : UNE ACTION AUTONOME DE QUARTIER**

Les dossiers du Centre Préfontaine, dans Rosemont – La Petite-Patrie, et des Cours Lafontaine, dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, sont, de par leur taille et le contexte nouveau à l'intérieur duquel le tout s'est joué, complexes. Ils sont aussi, pourrions-nous dire, énergivores pour des organismes communautaires qui ne peuvent compter sur un capital humain et financier de la même ampleur que les arrondissements et les services centraux. Dans ce contexte, nous nous sommes donc demandé si les organismes impliqués dans ces deux dossiers allaient chercher alliance auprès d'autres groupes et ainsi élargir les ressources disponibles. Nous verrons que malgré l'impact médiatique du projet Préfontaine et l'ampleur des Cours Lafontaine, aucune dynamique « arrondissement » n'a été insufflée à ces deux dossiers qui sont visiblement restés « de quartier » au plan de l'action communautaire. En fait, les relations entre les organismes des différents quartiers sont certes toujours très polies, mais somme toute assez peu engageantes.

Le cas des Cours Lafontaine est à ce titre très parlant. Le territoire de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve est marqué par la présence de plusieurs frontières : lignes de chemins de fer, autoroute, friches industrielles, etc. Ces frontières, beaucoup plus que simplement séparer physiquement Hochelaga-

Maisonneuve des deux Mercier, séparerait, selon plusieurs intervenants, des milieux de vie :

À Hochelaga-Maisonneuve, nous sommes enclavés par les deux voies ferrées, le fleuve, et avant il y avait les Shops Angus, il n'y avait pas de liens avec le Nord. Rosemont, c'était loin. Maintenant, c'est proche parce qu'on peut continuer à marcher dans les rues. Pour se rendre à Mercier, il y a la zone industrielle, donc tu n'as pas de lien affectif là-dedans, tu n'as pas de lien commercial, tu n'as aucun lien réel. Tu prends l'auto, l'autobus ou le métro pour te rendre à Place Versailles, tu vas consommer, mais tu n'as pas de liens de vie. (Intervenant #29, milieu communautaire)

On remarque rapidement également que le quartier « Mercier » est en fait divisé en deux quartiers : Mercier-Est et Mercier-Ouest. Dans ce cas, c'est l'autoroute 25 qui a joué le rôle de frontière artificielle au fil du temps :

Avant qu'ils bâtissent l'autoroute, c'était le quartier Mercier, mais depuis qu'il y a l'autoroute, depuis qu'il y a le pont-tunnel, les gens ici ne sont pas portés à aller plus vers l'Est pour les services. Ils se sentent plus liés à Rosemont, à Hochelaga-Maisonneuve. (Intervenant #31 – milieu communautaire)

De même, à l'intérieur du quartier Mercier-Ouest, où se trouvent les terrains de l'Hôpital, la rue Sherbrooke joue un rôle similaire à l'autoroute. Au nord de la rue Sherbrooke, on trouve un développement résidentiel plus récent, un plus grand nombre de parcs, mais aussi moins de groupes communautaires et une population généralement plus aisée. Il y aurait d'ailleurs, selon cet intervenant communautaire de Mercier-Ouest, assez peu de liens « affectifs » et concrets entre les parties nord et sud de Mercier-Ouest :

En haut de Sherbrooke, tu dis aux gens qu'ils sont dans Mercier-Ouest et ils vont te regarder l'air étonné. Pour eux, ils sont dans Rosemont. C'est le nouveau Rosemont. C'est le prolongement de Rosemont. Ils n'ont pas d'appartenance au quartier Mercier. Ils sont plus à l'aise financièrement. (Intervenant #31 – milieu communautaire)

Cette intervention met en lumière un autre phénomène fréquemment énoncé : les frontières ne sont pas que physiques, elles sont aussi administratives et parfois peu en lien avec le niveau politique municipal. Par exemple, les frontières des CLSC sont aussi pour Mercier un facteur de division important pour l'action communautaire, le quartier Mercier-Ouest étant couvert par un CLSC (CLSC Olivier-Guimond), mais également un poste de police de quartier (Poste de quartier #47).

De même, les intervenants communautaires évoquent dans la majorité des cas certaines différences au plan socio-économique entre les habitants des différents quartiers qui composent leur arrondissement. De telles différences joueraient un rôle significatif en tant que « frontière » entre les quartiers Hochelaga-Maisonneuve et le tandem Mercier-Ouest et Mercier-Est :

Nous avons certaines contraintes particulières du fait que l'arrondissement est hétérogène. C'est un quartier beaucoup plus résidentiel, beaucoup plus récent aussi de par sa construction dans le secteur Mercier que dans le secteur Hochelaga-Maisonneuve. Les besoins sont différents, la culture, particulièrement au niveau communautaire, est différente. Il y a des difficultés à dialoguer entre ces différents quartiers-là. (Intervenant #33 – milieu communautaire)

C'est sur cette base « territoriale », où les frontières dominent, que les intervenants communautaires expliquent, en partie, les disparités entre les quartiers en ce qui a trait à l'organisation communautaire. En fait, on nous parle de dynamiques « quartier » assez fortes, qui seraient en lien notamment avec le découpage territorial des CLSC. On évoque parfois l'existence, parfois bien indirecte comme nous le soulignons dans l'extrait suivant, d'une certaine ouverture et d'un « bon contact » entre les organismes des différents quartiers de l'arrondissement : « On en a des liens avec les organismes de Hochelaga-Maisonneuve par le biais de nos regroupements provinciaux et il y a un bon contact » (Intervenant #34 – milieu communautaire. Nous soulignons). Mais au plan de l'action communautaire, l'évolution différente selon le

quartier, mais surtout la réputation du quartier Hochelaga-Maisonneuve n'est pas sans susciter une certaine crainte<sup>74</sup> chez des acteurs communautaires de Mercier-Ouest :

La plupart des intervenants de Mercier ont la perception, qu'elle soit justifiée ou non, d'être menacés « d'envahissement » par Hochelaga-Maisonneuve. Ils mentionnent que les organismes du quartier ont de la difficulté à se faire entendre, à faire reconnaître les besoins de leur milieu et à obtenir leur juste part des fonds disponibles face à un quartier (Hochelaga-Maisonneuve) bien pourvu en entreprises d'économie sociale, très aguerri en matière de revendication et qui draine la grande majorité des ressources en développement local, bref, « qui prend toute la place ». (Arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et CDEST, 2005 : 62)

Est-ce que cette mosaïque d'organisation communautaire a joué un rôle dans les dossiers précis à l'étude? Dans l'affirmative, de quelle manière? Est-ce qu'à l'inverse, les impératifs des dossiers ont forcé la main de certains intervenants communautaires pour tenter de modifier cette dynamique quartier? Un premier constat : la dynamique « arrondissement » dans le dossier des Cours Lafontaine s'est révélée être plutôt tiède, rien n'indiquant une collaboration active, comme le confirme un membre du Comité Louis-H., mis sur pieds par le milieu communautaire pour travailler sur le dossier des Cours Lafontaine : « Hochelaga-Maisonneuve, non, on n'a pas du tout fait de coalitions avec eux autres » (Intervenant #30 – milieu communautaire). Même constat chez un autre intervenant : « En fait, pour le dossier des Cours Lafontaine, il y a eu des appuis, il y a eu des mémoires déposés à l'OCPM. Ça été ça l'appui du quartier Hochelaga-Maisonneuve ». (Intervenant #31 – milieu communautaire). De même, lorsque questionné sur l'opportunité de faire front commun avec les ressources communautaires du quartier Hochelaga-Maisonneuve

---

<sup>74</sup> Cette tension est très palpable chez certains intervenants rencontrés : « Hochelaga-Maisonneuve, ils sont tournés sur eux-mêmes, ils s'autosuffisent. Ils n'ont pas besoin de nous autres. Ils ont leur dynamique à l'interne et ils sortent très peu de leur quartier. Ils sont reconnus pour ça. Ils ont très peu besoin d'alliances dans le fond, très peu. Très peu souvent. On essaie de faire des tentatives de développement avec mon collègue de la table de concertation dans Hochelaga, mais c'est ça ». (Intervenant #31 – milieu communautaire)

dans le dossier des Cours Lafontaine, un intervenant communautaire impliqué de près dans le dossier a semblé surpris par la question, comme si l'intervieweur venait de commettre un faux pas. Certes, il n'est pas question d'affirmer ici qu'aucun lien n'existe entre les deux Mercier et Hochelaga-Maisonneuve, mais force est de constater que ceux-ci, de façon générale et sur le dossier à l'étude, restent on ne peut plus distants.

Il est intéressant de noter qu'un des organismes qui s'est le plus impliqué dans le dossier, Infologis de l'Est de l'Île, couvre un territoire beaucoup plus large que le quartier Mercier-Ouest et même l'arrondissement. Son territoire, en fait, regroupe les arrondissements Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Rivière-des-Prairies – Pointe-aux-Trembles ainsi que les territoires d'Anjou et de Montréal-Est. Si cette situation territoriale ne semble pas avoir facilité les liens entre les deux Mercier et Hochelaga-Maisonneuve, il semble toutefois, selon un intervenant, que la question du logement social et notamment le dossier des Cours Lafontaine ait contribué au réchauffement des relations entre Mercier-Ouest et Mercier-Est :

Les gens commencent à se greffer pour supporter l'autre, alors ça se sent moins la différence, mais au début, je vous aurais dit que la table était séparée en deux et qu'il y avait une division claire. Mais là, elle est de moins en moins présente. Nous jouons un rôle là-dedans. Nous sommes les leaders en matière de logements dans l'Est de l'île de Montréal et notre rôle est de faire en sorte que tout le monde travaille ensemble dans le même sens, qu'on ne se tire pas dans le pied les uns les autres [...]. (Intervenant #34 – milieu communautaire)

Dans le cas de l'arrondissement Rosemont – Petite-Patrie, le facteur des frontières physiques apparaît moins important. Si la frontière entre ces deux quartiers, habituellement identifiée à la rue Iberville, reste plutôt floue, le résultat est pourtant le même que dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve :

L'appartenance est différente. Il y a une zone grise entre Papineau et Iberville, les gens se disent parfois de Rosemont, parfois de Petite-Patrie. La ligne du CLSC, c'est une ligne, mais il y en a différentes

manières d'établir la frontière, mais en théorie, c'est la ligne du CLSC.  
Donc il y a réellement deux vies communautaires différentes.  
(Intervenant #23 – milieu communautaire)

Il faut dire que la fusion de ces deux quartiers en un arrondissement, qui remonte, rappelons-le, à l'époque des arrondissements de l'ancienne ville de Montréal, n'est pas un geste « naturel ». Si un interlocuteur communautaire parle littéralement de « forcing », certains sont plus nuancés, mais relèvent tout de même le caractère parfois, mais pas toujours, incongru de l'association de ces deux quartiers :

Il faut savoir évidemment que la création de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie [à l'époque du RCM dans les années 1990] a été vécue par comme un mariage de raison. Ce n'était pas un mariage d'amour, pas du tout. Petite-Patrie était beaucoup plus dans une ligne avec Villeray et Rosemont sur Saint-Michel par exemple, même si on n'est pas dans la même identité. [...] Malgré le fait que ça fait 12, 13, 14 ans que l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie existe, il reste que l'identité de chaque quartier est encore très forte.  
(Intervenant #23 – milieu communautaire)

L'organisation communautaire ne s'est d'ailleurs pas développée au même rythme et de manière similaire partout sur le territoire de l'arrondissement, mais dans les deux cas, l'histoire communautaire est riche. On note à cet effet que le développement de l'activité communautaire dans Rosemont – et particulièrement en matière de logement social – s'est développé parallèlement aux contrecoups vécus par les ateliers Angus. La lente fermeture de ces usines produisant du matériel roulant pour les chemins de fer coïncide avec le développement, dans les années 1970-1980, d'une dynamique communautaire plus vive dans le quartier : les terrains Angus seront en effet convoités pour la construction de logements sociaux (Le Bot, 2003)<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Dans une première phase de construction résidentielle des terrains Angus, on retrouvera de fait une portion importante de logements sociaux, mais la seconde portion, à l'ouest du boulevard Saint-Michel, sera réservée à des logements en propriété divise (condominiums) ou à des maisons de ville.

D'ailleurs, pour Le Bot (2003), le sentiment d'appartenance au quartier Rosemont<sup>76</sup> est directement lié à cette riche histoire d'organisation communautaire, histoire qui se poursuit avec des institutions plus récentes : « On y reconnaît les effets d'une tradition de concertation qui s'est développée depuis la création de la table de concertation locale en 1988. [...] Le quartier s'active énergiquement » (Le Bot, 2003 : 14). Cette table de concertation locale (la CDCR) est un acteur communautaire majeur dans le quartier et dans le dossier Préfontaine en particulier.

De son côté, le quartier La Petite-Patrie diffère du quartier Rosemont et de la plupart des quartiers montréalais issus de l'ancienne ville de Montréal par l'absence historique d'une telle table intersectorielle de quartier comme la CDCR. L'action communautaire, regroupée notamment au sein de huit tables de concertation sectorielles<sup>77</sup> se regroupe mensuellement au sein du Comité des Lève-Tôt pour discuter, de façon informelle, des enjeux du quartier.

Pour ce qui est du dossier concret du Centre Préfontaine, la situation est encore plus claire que pour le dossier des Cours Lafontaine. Au-delà des formules convenues de politesse, les fortes identités de quartier ont prévalu : rien n'indique que le Comité logement Rosemont ait sollicité une aide quelconque au Comité logement Petite-Patrie : « Nous, on a notre plan pour construire 1000 logements. Petite-Patrie, eux, ont un plan pour en construire 2000. [...] On s'entend bien avec les gens de Petite-Patrie, mais il y a vraiment des dynamiques différentes » (Intervenant #26 – milieu communautaire). Du côté du comité logement Petite-Patrie, même son de cloche. Le dossier Préfontaine est un dossier du quartier Rosemont, alors que Petite-Patrie est

---

<sup>76</sup> Selon Le Bot (2003), la vie communautaire rosemontoise n'est pas uniforme. Il y aurait en fait trois Rosemont. L'Est de Pie-IX, plus aisé, serait moins structuré. Au sud-ouest du quartier se concentrerait en fait la majorité des organismes communautaires.

<sup>77</sup> La Coalition contre la pauvreté de La Petite-Patrie; la Coalition du 8 mars Petite-Patrie; le Comité Femmes et Sécurité Petite-Patrie; le Réseau d'échanges et de concertation Petite Enfance de La Petite-Patrie; la Table de Concertation Jeunesse Villeray – Petite-Patrie; le Collectif d'aide Alimentaire de La Petite-Patrie; la Table de Concertation du 3<sup>e</sup> âge de La Petite Patrie et le Plan d'intervention vers une communauté active Petite-Patrie.

aux prises avec son propre projet d'envergure, celui des anciens ateliers municipaux<sup>78</sup>.

#### **4.3.2 « OPÉRATION GALT » ET « SAINTE-MARIE, MON QUARTIER! » : DES PROJETS DE QUARTIER OU D'ARRONDISSEMENT?**

Conformément à la conception de la revitalisation urbaine intégrée, il y a dans ces deux projets, au-delà du béton et de la lutte à la pauvreté, une volonté de créer un sentiment d'appartenance au territoire à revitaliser. Ce sentiment d'appartenance est censé permettre, à terme, de faciliter la prise en charge par le milieu :

Nous, le slogan que nous nous sommes donné c'est « Sainte-Marie, mon quartier! » Dans le fond, on voulait susciter localement dans Sainte-Marie un sentiment d'appartenance des gens pour leur quartier, appartenance qui, nous l'espérons, se traduirait par un engagement plus grand, une participation plus importante et éventuellement des projets qui mobiliseraient les gens du quartier. (Intervenant #10 – fonctionnaire arrondissement)

C'est donc en soi un projet « quartier », d'autant plus que, nous l'avons vu, les deux projets ont pour origine une action de quartier menée par des organismes communautaires du quartier (ou du moins en partie) et pour les citoyens de ce même quartier. C'est pourtant l'arrondissement qui a, dans un premier temps, « récupéré » le dossier. C'est aussi lui qui, fort d'une marge de manœuvre quant à la gestion et la compréhension même de ce que devait devenir ces projets pilotes, semble être aux commandes. Entre les prérogatives de l'arrondissement et l'objectif « quartier » des projets de RUI, il y a donc, comme l'ont relevé les évaluateurs de l'INRS-UCS dans le projet Galt, une certaine équivoque qui persiste quant au caractère institutionnel

---

<sup>78</sup> Le projet des Ateliers municipaux concerne le changement de vocation et la restauration d'un vaste terrain situé dans un secteur stratégique du quartier Rosemont.

(ville, arrondissement) ou plus « communautaire » (ici plus rattaché à l'échelon du quartier) de ces projets pilotes de RUI :

Il semble qu'il y ait eu, dès le début de la réflexion sur le secteur Galt, une ambiguïté à propos de la nature même du projet. Elle serait antérieure à la constitution du CRU, et remonterait à l'appel d'offre. Ce projet devait-il émaner de la Ville ou de la communauté? En fait, la tradition du quartier faisait que les intervenants s'attendaient plutôt à ce que le projet Galt soit issu de la « communauté ». Après les éclaircissements donnés par les représentants de la Ville sur la nature partenariale du projet, les intervenants du milieu communautaire ont accepté d'y participer. Certaines personnes interrogées ont fait toutefois remarquer que l'ambiguïté (projet ville ou projet communauté) était cependant demeurée longtemps. (Divay *et coll.*, 2004 : 177)

C'est cette ambiguïté scalaire/type d'acteur (quartier et communautaire/arrondissement et institutionnel) que nous tenterons de faire ressortir dans les pages suivantes. Plusieurs indices laissent entrevoir que les projets RUI restent, malgré l'importance de l'arrondissement, accrochés aux quartiers et aux acteurs communautaires.

Il y a pourtant bel et bien un discours des élus et des fonctionnaires de l'arrondissement pour présenter les expériences comme étant des projets d'arrondissement et non pas uniquement des projets de quartier. Concrètement, dans le cas de « l'Opération Galt », ce « discours » a pris la forme du financement accordé à Galt et prélevé à même l'enveloppe du contrat de ville dont il a été question plus tôt. Il s'agissait, pour les élus d'arrondissement, de poser un geste concret « d'arrondissement » en faveur de l'Opération Galt. Dans Ville-Marie, nous avons déjà vu que la prise en charge par l'arrondissement de la gestion du CRL avait valeur d'engagement ferme de la part des élus envers la démarche de revitalisation :

Assez rapidement, je pense que c'était voulu de la part des élus locaux, ça été vu comme étant vraiment un projet de l'arrondissement, une expérience intersectorielle, mais qui serait vraiment supportée très, très

activement par l'arrondissement et que celui-ci allait gérer les processus et concentrer un certain nombre de ressources pour assurer la réussite du projet. (Intervenant #10 – fonctionnaire arrondissement)

Ce discours, pourtant, n'est pas apprécié de tous. C'est particulièrement le cas dans le Sud-Ouest où on n'accorde que peu de crédit à cette vision « arrondissement » de l'Opération Galt :

Ce sont davantage les élus de l'arrondissement qui affirment le caractère « Sud-Ouest » du projet, mais Opération Galt, nous le savons très bien, c'est un projet qui est vraiment local. [...] Nous ne voyons vraiment pas comment Opération Galt a un rayonnement Sud-Ouest. [...] Voyons donc, c'est pas un projet d'arrondissement, c'est même pas un projet de concertation, c'est un projet de mini concertation. (Intervenant #22 – milieu communautaire)

De même, de l'aveu même d'un intervenant du quartier Ville-Émard – Côte-Saint-Paul, cet épisode du financement a créé des tensions entre les tables de concertation des quatre quartiers de l'arrondissement qui ne sont pas sans jeter un certain discrédit sur la thèse du « projet arrondissement » :

C'est avec les autres quartiers que ça accroche le plus. C'est sûr qu'à très court terme, et peut-être à moyen aussi, l'impact de la revitalisation urbaine va avoir lieu dans le quartier Ville-Émard – Côte-Saint-Paul parce qu'on s'attarde à des choses plus micro [...]. C'est sûr que dans les prochaines années, l'impact, c'est les gens du quartier qui vont l'avoir, pas vraiment le Sud-Ouest. Pour le moment, les autres quartiers, ils ne trouvent pas ça évident. Et l'arrondissement effectivement prône que c'est un projet d'arrondissement. Donc, je comprends très, très bien la frustration des autres comme Saint-Henri, Pointe-Saint-Charles, Petite-Bourgogne. (Intervenant #20 – milieu communautaire)

Un deuxième indice découle du premier. Dans la volonté des élus de l'arrondissement Ville-Marie, mais aussi dans le Sud-Ouest, d'en faire un véritable projet intégré d'arrondissement, il y aurait eu des efforts placés dans la sensibilisation et l'implication des différents services de l'arrondissement. Pourtant, Divay *et coll.* (2004) relèvent dans le cas Galt un désintéressement progressif de certains services,

même si l'appui de ces mêmes services a été perçu par tous comme déterminant. Dans le cas de l'arrondissement Ville-Marie, alors qu'un fonctionnaire relève la difficulté de faire « descendre » dans la machine administrative la conception intégrée de la démarche RUI, un autre fonctionnaire de l'arrondissement relève quant à lui des problèmes liés à un certain favoritisme envers certains secteurs de l'arrondissement :

L'espèce d'équilibre entre le centre-ville et Sainte-Marie se vivait plus à l'interne de l'arrondissement. Nous, notre mandat, c'était Sainte-Marie. Il y avait des gens à l'arrondissement qui, pour toutes sortes de raisons, étaient davantage interpellés par la présence du centre-ville dans l'arrondissement. Nous avons beau être dans le même arrondissement, c'est clair que Sainte-Marie ne fait pas partie du centre-ville de Montréal. On est dans le même arrondissement, mais point. (Intervenant #10 – fonctionnaire arrondissement)

En somme, sur le plan des services de l'arrondissement, malgré des efforts à souligner dans un contexte de réorganisation majeure, il semble qu'il y ait eu quelques difficultés à faire de ces projets de réels projets intégrés au niveau des services d'arrondissement. Divay *et coll.* (2004) avancent trois explications pour expliquer ce phénomène. Il y aurait d'abord le fait que les expériences ont été placées sous la responsabilité d'un service sectoriel. Il y aurait aussi le caractère accéléré qu'a pris la démarche, empêchant ainsi que le projet prenne ancrage un peu partout dans les services. Finalement, ces auteurs mentionnent, ce qui rejoint notre propos, un certain décalage scalaire : « D'abord, les expériences ne couvrent qu'une partie du territoire de chaque arrondissement [...]; d'emblée la démarche territoriale RUI sort donc du cadre habituel de planification et de gestion des activités » (Divay *et al.*, 2004 : 206).

Pour nous plus déterminant, un troisième indice révèle la lutte scalaire entre l'arrondissement et le quartier dans le cadre des projets RUI. Pour plusieurs intervenants communautaires, le terrain de la revitalisation urbaine est déjà occupé par le communautaire et en ce sens, les CRL, « remplis » de fonctionnaires de l'arrondissement, ne sont pas utiles, surtout que les résultats, au moment des

entretiens, se faisaient toujours attendre. On se référera ici à Sénécal, Germain et Bénéard (2002) qui ont bien fait ressortir sur cette question que contrairement aux anciennes villes de banlieue maintenant devenues arrondissement, où les projets de revitalisation sont sous le leadership essentiellement du milieu des affaires et de l'administration publique, dans l'ancienne ville de Montréal la revitalisation urbaine est pour beaucoup une affaire du milieu communautaire (Sénécal, Germain et Bénéard, 2002).

Un fonctionnaire des services centraux soulignera d'ailleurs qu'il se trouvait déjà dans Sainte-Marie un projet, une expertise, alors qu'un intervenant membre de *Sainte-Marie en action* affirmera justement que cette expertise rend presque inutile la démarche initiée par le CRL :

Nous sommes censés faire connaître le projet de RUI, mais comme il n'y a rien de concret qui se passe, c'est très difficile. Alors finalement, les gens de la RUI dans Sainte-Marie ont compris que nous étions mieux d'y aller avec nos projets [...]. L'arrondissement, il ne sait pas quoi faire avec son CRL. (Intervenant #13 – milieu communautaire)

La même conclusion semble ressortir des entretiens du côté du Sud-Ouest. Là aussi, on se demande dans quelle mesure l'apport du CRL est significatif dans la capacité des organismes et citoyens du secteur de se prendre en main : « Est-ce que sans ce comité de revitalisation urbaine intégrée les choses auraient pu se faire quand même? Moi je pense que la réponse est oui. Il manque l'esprit, il manque l'empowerment [...]. L'empowerment, ça prend du monde dedans » (Intervenant #18 – milieu communautaire). Mais au-delà de ce contexte lié à la RUI, les arrondissements Ville-Marie et Sud-Ouest nous offrent des cas de figure particulièrement intéressants en matière de quartiers et d'arrondissement.

### **VILLE-MARIE : UN ARRONDISSEMENT AUX FRONTIÈRES CHANGEANTES**

L'arrondissement Ville-Marie est probablement celui, dans l'ancienne ville de Montréal, dont les frontières ont le plus changé. De par son importance économique – on y trouve le centre des affaires et de nombreuses salles de spectacles – il peut apparaître intéressant pour certains intervenants d'être rattaché à cet arrondissement qui, espèrent-ils, sera traité avec de meilleurs égards sur le plan de sa dotation. Le récent épisode des fusions municipales est un exemple probant de cette convoitise. On retrouve en fait, à diverses étapes de la fusion municipale, différentes réflexions sur la délimitation du centre-ville qu'il convient de brièvement présenter ici en tant qu'expression de la particularité de cet arrondissement, mais aussi pour mieux comprendre les dynamiques à l'œuvre entre les intervenants des différents quartiers de l'arrondissement.

Dans son rapport au gouvernement du Parti Québécois, le mandataire Louis Bernard a ainsi suggéré de créer un arrondissement particulier dont la gestion aurait relevé de l'administration centrale. Cette suggestion ne fut pas retenue. Dans la loi 170, aucun statut particulier ne fut prévu centre-ville. Sur le plan de ses frontières, l'arrondissement Ville-Marie a donc hérité du quartier des affaires, du Vieux-Montréal, d'une partie du mont Royal et du quartier Centre-Sud qui s'étend jusqu'à la rue Frontenac. Le quartier Centre-Sud, dont fait partie le quartier Sainte-Marie, faisait auparavant « équipe » avec le Plateau Mont-Royal pour former l'arrondissement Centre-Sud – Plateau Mont-Royal. Pour un intervenant communautaire, l'attrait du centre-ville comme moteur de développement économique a penché très lourd dans la balance pour fusionner le Centre-Sud à Ville-Marie :

Quand la Ville a décidé d'intégrer le Centre-Sud à l'arrondissement Ville-Marie, nous nous sommes opposés à ça : le Centre-Sud et le Plateau Mont-Royal sont des quartiers qui ont une vocation en majorité résidentielle et une vocation de services, avec de gros hôpitaux, etc. Alors, ça nous semblait plus logique d'unifier le Centre-Sud avec le

Plateau Mont-Royal, mais bon, nous étions très minoritaires. Je dirais que les gens du Centre-Sud pensaient ou espéraient que le développement qui se ferait au centre-ville, par je ne sais quelle pensée magique, influencerait le développement du Centre-Sud. (Intervenant #13 – milieu communautaire)

Cette convoitise se poursuit même après l'adoption de la loi 170. Le Comité de transition de la nouvelle ville de Montréal note en effet dans son rapport (février 2002) qu'il a reçu un certain nombre de représentations visant à agrandir les limites territoriales de l'arrondissement Ville-Marie pour en augmenter son importance et orienter son développement futur (Comité de transition de Montréal, 2002 : 12). Le Comité a finalement cru bon de suggérer un léger agrandissement de celui-ci, mais le tout est resté sans suite.

La question des limites territoriales maintenant réglée, le débat s'est rapidement transporté vers la gouvernance de l'arrondissement. Sur ce plan, on remarque une nette tendance de l'administration centrale, mais aussi, d'une manière différente, de l'administration de l'arrondissement, depuis l'élection de 2002 à vouloir changer la donne. Le compte-rendu du sommet d'arrondissement qui s'est tenu le 20 avril 2002 mentionne à ce titre que l'attribution d'un statut particulier à l'arrondissement compte tenu de ses spécificités est une des six grandes priorités. Le document reste toutefois bien silencieux sur la nature précise de ce statut particulier.

Pour sa part, le rapport du Sommet sectoriel sur le Centre de Montréal (Ville de Montréal, 2002b) aborde assez peu la question pourtant centrale de la gestion du centre-ville. En fait, il se borne à parler de la création possible d'un Bureau d'aménagement du Centre. On y évoque également la nécessité de clarifier les responsabilités administratives à l'égard du Centre compte tenu du nombre élevé de Services de la Ville qui y interviennent de façon régulière. Côté frontières, on évoque aussi la nécessité de revoir (rapetisser?) les limites territoriales de manière à correspondre au véritable centre de Montréal.

C'est toutefois en 2003 que l'administration centrale décide de donner un grand coup dans le dossier du centre-ville. Dans le « Plan Tremblay » (Ville de Montréal, 2003b), la question de la gestion du centre-ville occupe une place importante. Le Plan propose d'abord une définition du centre-ville plus restreinte que l'arrondissement Ville-Marie actuel. Tablant sur le principe que le centre-ville possède des caractéristiques qui lui sont propres, le Plan Tremblay propose de retirer la gestion de ce territoire restreint à l'arrondissement Ville-Marie et de mettre sur pied une structure de gestion distincte des autres arrondissements.

La gestion comme telle du centre-ville relèverait alors d'un conseil présidé directement par le maire de Montréal à l'aide d'une enveloppe spéciale prévue dans le budget pour le centre-ville. Ce conseil serait constitué de cinq élus : deux conseillers élus dans le territoire du centre-ville ainsi que trois membres du comité exécutif, incluant le maire. Le Plan Tremblay prévoyait également la mise sur pied d'un comité consultatif, nommé par le conseil d'arrondissement, constitué de représentants des forces vives du centre-ville. Finalement, on y parlait d'une organisation *ad hoc* (services aux citoyens, bureau des grands projets). Dans l'ensemble, on comprend toutefois encore mal le rôle précis de ces instances.

En octobre 2003, la Commission sur la délimitation territoriale de l'arrondissement Centre, mise sur pied en septembre par le maire Tremblay pour faire suite à ces propositions quant à la gestion du centre-ville, remettait son rapport final. Cette commission, outre son mandat évident de déterminer les limites territoriales de l'arrondissement Centre, devait également se pencher sur la forme que devrait prendre et le rôle que devrait jouer le comité consultatif de manière à appuyer les travaux du conseil d'arrondissement ainsi que l'organisation de la gestion du travail dans l'arrondissement Centre.

La commission s'est vu proposer en consultation publique trois scénarios pour le territoire de l'arrondissement Centre. Il s'agit tout d'abord du territoire de l'arrondissement Ville-Marie de 1992 légèrement modifié (notamment amputé de ce qui se trouve à l'est de la rue Amherst). Il est aussi suggéré de reprendre le territoire d'analyse du Service du développement économique et du développement urbain (SDEDU), équivalent à l'arrondissement actuel moins tout ce qui se trouve à l'est de la rue Berri et des parcelles de territoires à l'ouest de la rue Guy ainsi qu'à l'ouest de la rue de la Montagne. Finalement, la troisième hypothèse consiste en l'arrondissement actuel plus, entre autres, un agrandissement par le nord et une amputation à l'est de la rue De Lorimier<sup>79</sup>.

Lors des consultations publiques de cette Commission, des organismes et des citoyens du quartier Sainte-Marie se sont opposés à leur exclusion de l'arrondissement du centre-ville. À l'inverse, des groupes des arrondissements Sud-Ouest et le Plateau Mont-Royal se sont opposés à une éventuelle inclusion dans l'arrondissement « centre ». Quant à la gouvernance de cet arrondissement, il a suscité des craintes d'ordre démocratique (Ville de Montréal, 2003c).

Pour la Commission, la gestion du Centre ne peut se faire en vase clos et les responsables des projets situés au centre-ville doivent être au fait des orientations stratégiques globales de la ville et de la région. Elle recommande concrètement de conserver les limites actuelles de l'arrondissement, de conserver les prérogatives de l'arrondissement sur ce territoire, mais de créer un Conseil du centre-ville. Ce Conseil serait chargé, de manière complémentaire, de prendre des décisions concernant les grands enjeux<sup>80</sup> du centre-ville. Il serait, en fait, « chargé d'adopter des normes

---

<sup>79</sup> On retrouve à l'annexe E les cartes de ces trois territoires.

<sup>80</sup> Le développement économique, le développement social, les arts et la culture, les grands événements, le tourisme et le rayonnement international de Montréal, l'environnement et le développement durable, le transport, l'aménagement et l'urbanisme et l'habitation. (Ville de Montréal, Commission spéciale du conseil sur la délimitation territoriale de l'arrondissement Centre-ville et son mode de gestion, 2003 : 12).

relatives aux services supplémentaires requis par le statut particulier du Centre-ville » (Ville de Montréal, 2003c : 10).

Ce projet d'une « nouvelle gouvernance » pour le centre-ville semble toutefois maintenant sur la glace<sup>81</sup> (Corriveau, 2005b), surtout depuis l'élection de 2005 qui a vu la population porter au pouvoir à l'arrondissement des représentants du parti du maire Tremblay majoritairement. On peut en effet penser que cette tentative de reprise du pouvoir du centre-ville par le maire de la ville n'était certainement pas étrangère au fait, tel que souligné un peu plus tôt, que deux conseillers de l'arrondissement sur trois, lors du premier mandat de la nouvelle ville, étaient issus de l'opposition :

Je pense que l'élection de Vision Montréal dans l'arrondissement Ville-Marie a ruiné le concept « Une île une ville » en partant. Tout le monde s'en foutait du résultat de l'élection à Dorval, c'est dans l'arrondissement Ville-Marie qu'ils sont contre l'UCIM et c'est l'arrondissement le plus fort. Pour le maire Tremblay, c'est comme s'il avait été élu avec une minorité finalement. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

Quoi qu'il en soit sur le plan des intentions de l'administration centrale, il reste que sur le terrain un flou persiste quant aux différentes frontières qui délimitent l'arrondissement des autres et à l'intérieur de celui-ci, qui délimitent les différents quartiers.

Ce lien évoqué entre le quartier Centre-Sud et le Plateau Mont-Royal est accentué ici par le territoire d'intervention de la CDEC qui englobe le Centre-Sud et le Plateau selon les frontières de l'ancien arrondissement. Ce flou des frontières dans Ville-Marie est également évoqué chez les organismes communautaires. Ceux-ci n'ont pas tous, disent-ils en substance, la même définition de Sainte-Marie, du Centre-Sud, du centre-ville, du Faubourg Saint-Laurent, etc. : « C'est mêlant pour quelqu'un de

---

<sup>81</sup> En mars 2005, le maire a tout de même enlevé les pouvoirs de l'arrondissement Ville-Marie en matière d'événements publics. (Corriveau, 2005a).

l'extérieur : le Quartier latin, le Faubourg Saint-Laurent, le Centre-Sud, Saint-Jacques, Sainte-Marie. On sait tous ce que ça veut dire et un chevauche l'autre. Tout ce monde a une définition du territoire qui n'est pas la même » (Intervenant #14 – milieu communautaire).

Ce flou dans les frontières ne semble pas nécessairement affecter l'action communautaire. Plus intense dans le Centre-Sud que dans l'Ouest de l'arrondissement, il n'en demeure pas moins qu'on nous présente l'arrondissement Ville-Marie comme en étant un où les logiques de quartier sont encore très fortes pour le communautaire. Selon quelques intervenants, une certaine vision arrondissement serait aussi en train de se développer entre les organismes :

Il y a une dynamique d'arrondissement qui s'installe beaucoup chez les groupes. Énormément. Il y a vraiment une dynamique, il y a vraiment des intérêts communs, de résidants, d'une part, d'organisations communautaires d'autre part, à tous égards. Les éco-quartier, les sports/loisirs et tout ça. Les gens se parlent beaucoup. Les gens s'échangent de l'information, s'échangent de l'expertise, ce qui ne se faisait pas avant, pas du tout. (Intervenant #12 – élu)

Pourtant, un intervenant communautaire de l'arrondissement ne démontre pas le même enthousiasme quant à cette nouvelle dynamique de collaboration, qu'il ne semble d'ailleurs pas observer outre mesure :

Oui, c'est un peu chacun dans son quartier. Il y a des collaborations, il y a des ouvertures à des contacts, des alliances, des actions communes, mais il ne faut pas idéaliser les choses. Ça existe, mais je dirais que pour ce qui concerne les tables de quartier, c'est un processus qui est en évolution et c'est quelque chose qui est à bâtir plus qu'une chose qui existe réellement. (Intervenant #11 – milieu communautaire)

### **SUD-OUEST : DES QUARTIERS FORTS DANS UN ARRONDISSEMENT UNI**

La réalité « quartier » versus celle plus « arrondissement » dont nous avons fait état pour les trois autres arrondissements se révèle très particulière dans l'arrondissement Sud-Ouest. Elle apparaît en fait beaucoup plus définie que dans Ville-Marie. Cette réalité est d'abord marquée par une forte réalité de « frontières internes ». En effet, les quatre quartiers qui forment l'arrondissement sont séparés les uns des autres par une série d'obstacles « naturels » :

Effectivement, il y a toutes sortes de barrières entre ces quatre quartiers [...]. Petite-Bourgogne est du côté nord du canal de Lachine, Pointe-Saint-Charles est du côté sud. La même chose, Saint-Henri est du côté nord du canal de Lachine et Émard-Saint-Paul est du côté sud du canal de Lachine. C'est une voie importante, un élément important de séparation, mais il y a d'autres éléments. Par exemple, la rue Atwater qui va diviser Saint-Henri de la Petite-Bourgogne, ça aussi c'est un élément important. Je dirais aussi que l'autoroute Bonaventure va être la frontière entre l'arrondissement Verdun et Pointe-Saint-Charles, mais qui va aussi couper Ville-Émard – Côte-Saint-Paul de Pointe-Saint-Charles, avec les voies ferroviaires. (Intervenant #19 - élu)

Cet effet de frontière est accentué par un système de transport, notamment de transport en commun qui ne relie pas toujours les quartiers entre eux. De ce relatif isolement ressort un réflexe d'auto suffisance : « chacun des quartiers s'est développé selon des particularités qui lui sont propres. Ils s'auto suffisent » (Intervenant #19 – élu). On ajoutera aussi la question linguistique, particulièrement pour le quartier Pointe-Saint-Charles. La présence d'une importante communauté anglophone divise, jusqu'à un certain point, deux communautés qui « se voient toujours mais se fréquentent peu » (Morin, Latendresse et Piché, 2000).

Il n'est donc pas surprenant que la structure communautaire de l'arrondissement soit historiquement très axée sur les quartiers. Un peu à la manière de l'arrondissement Rosemont – Petite-Patrie où les deux quartiers fonctionnaient selon une organisation

communautaire qui leur est propre, on nous a rappelé sans cesse le caractère autonome des dynamiques communautaires de chaque quartier :

Nous sommes bien compliqués dans le Sud-Ouest. Les gens qui restent à Saint-Henri, c'est les gens de Saint-Henri. Ceux qui restent à Pointe-Saint-Charles, c'est les gens de Pointe-Saint-Charles. On a tous notre petite vision. C'est comme ça, chacun a son identité propre. Saint-Henri, ils sont plus revendicateurs, ils sont plus contestataires. Saint-Paul – Émard, tu vas t'asseoir avec eux et ils vont négocier. Chacun a sa façon de fonctionner selon le reflet de leurs organismes. (Intervenant #16 - élu).

Ce « réflexe quartier » bien ancré – chaque quartier possède d'ailleurs sa propre table de concertation de quartier, bien identifiée – est toutefois paradoxalement contrebalancé par une dynamique arrondissement qui, elle aussi, trouve dans la géographie et les différences socio-économiques un argument de poids. L'arrondissement Sud-Ouest, en fait, est enclavé et séparé des autres arrondissements qui l'entourent par une série d'obstacles là aussi difficilement franchissables : au pied de la montagne, entre deux ponts – le pont Champlain et le pont Victoria – et ceinturé par l'autoroute Ville-Marie, le fleuve, par l'échangeur Turcot, l'autoroute Bonaventure et par la rue University. De même, si les quartiers sont séparés physiquement, leurs origines ouvrières les unissent, surtout que les voisins des autres arrondissements n'ont que peu en commun avec les résidents du Sud-Ouest :

Saint-Henri et Petite-Bourgogne n'ont rien en commun avec Westmount. Et c'est ça notre voisin et les liens ne se font pas facilement. C'est en haut de la côte. Côte-des-Neiges la même chose. C'est sûr que la situation socio-économique de Côte-des-Neiges, avec sa nouvelle population immigrante, a fait que ce quartier est peut-être moins riche qu'avant, mais Côte-des-Neiges, ce n'était pas automatiquement une référence pour les gens d'ici. Et du côté ouest, on y trouve des villes autonomes. Verdun, LaSalle, ça ne faisait pas partie de Montréal. À l'Est, on est dans le Vieux-Montréal, on est dans le quartier des affaires, on est dans le cœur de la ville, alors c'est une autre réalité. (Intervenant #19 - élu)

Cette réalité géographique « arrondissement » a aussi des répercussions au plan de l'organisation communautaire. Si l'action est très axée sur les quartiers, tous s'entendent pour dire que les coordonnateurs des tables de concertation se parlent régulièrement et discutent « stratégie » :

Par le passé les quatre coordonnateurs de table se voyaient, dans l'informel : sur quel enjeu tu travailles, est-ce qu'il y a quelque chose qu'on peut faire ensemble pour essayer de créer un certain rapport de force, etc. Ça toujours été plus informel. C'est davantage les gens entre eux autres qui créent ces liens-là. (Intervenant #22 – milieu communautaire)

Une telle dynamique n'a pas été aussi claire dans Ville-Marie. Dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont – La Petite-Patrie, on se rappellera que la collaboration, qui existe, ne semble pas encore être rendue au point d'établir des stratégies communes sur une large base.

De même, au-delà des discussions entre les coordonnateurs des tables de concertation, quelques organismes communautaires chevauchent deux quartiers ou plus. C'est le cas notamment de l'organisme Prévention Sud-Ouest dont le territoire d'intervention s'étend à Ville-Émard – Côte-Saint-Paul à Saint-Henri. Même territoire d'action pour le POPIR Comité Logement. Le cas probablement le plus connu d'une action Sud-Ouest est celui du Regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest (RESO), un organisme fort bien implanté dans l'arrondissement, mais dont l'origine doit être retracée dans le quartier Pointe-Saint-Charles, contribue à l'existence d'une forte conscience d'arrondissement parallèle à des identités de quartier marquées. Ce curieux mélange de rapports aux échelles marque certainement l'arrondissement de façon notable et durable :

Ça fait longtemps que nous sommes habitués dans le Sud-Ouest en ayant une appartenance Sud-Ouest, à vivre avec ces quartiers enclavés, avec ces particularités. On sait composer avec ça. Mais il y a des forces qui cherchent à rassembler tout ce monde-là. Une des principales forces, ç'a été le RESO et la même chose avec la chambre

de commerce qui s'est toujours définie en terme de Sud-Ouest. L'action en particulier, l'action du RESO, s'est toujours définie en terme de Sud-Ouest et ça depuis une quinzaine d'années, alors c'est sûr qu'il y a des liens entre tout ce monde-là et les gens se connaissent et se reconnaissent, mais en même temps il y a une réalité de quartier, oui c'est ça, de quartier qui est très, très forte. On a la Petite-Bourgogne avec la communauté noire. Saint-Henri avec toute son histoire, l'importance de la Société d'histoire dans Saint-Henri. Une population québécoise, Canadienne française très ancienne. Émard comme je vous disais qui est plus jeune. Saint-Paul qui en arrache un petit peu au plan financier, sur le plan des conditions de vie. Pointe-Saint-Charles aussi, ça toujours été des Gaulois à Pointe-Saint-Charles. Un lieu d'expérimentation aussi. (Intervenant #19 - élu)

\*\*

Les dynamiques territoriales des arrondissements à l'étude sont donc très marquées. Si le Sud-Ouest poursuit une cohabitation quartier / arrondissement assez stable, on ne sait trop ce qu'il adviendra de Ville-Marie, arrondissement mainte fois morcelé dont certaines parties semblent se rattacher davantage au Plateau ou être trop différentes pour pouvoir se construire en tant qu'espace politique de référence. Du côté de Rosemont – La Petite-Patrie et de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, les dynamiques « quartier » persistent.

#### **4.4 L'ÉCHELON STRATÉGIQUE : EXPLOITER LA QUESTION PARTISANE**

Nous aimerions dans cette dernière section du chapitre IV aborder les dossiers sous l'angle de *l'échelon stratégique*. Rappelons que ce dernier désigne le caractère instrumentalisé de l'échelon à des fins de stratégie politique. Nous traiterons donc ici de l'utilisation politique de l'arrondissement par les organismes communautaires. Nous verrons que la réticence de leur part à engager la dynamique partisane en place est à mettre en lien avec *l'échelon vécu* et *l'échelon institutionnalisé* et intervient dans la construction politique de l'arrondissement montréalais.

#### 4.4.1 QUATRE ARRONDISSEMENTS AUX MAINS DE L'OPPOSITION OFFICIELLE

Être député ou conseiller municipal d'un parti de l'opposition face à un gouvernement majoritaire dans un système parlementaire britannique – comme c'est le cas aux niveaux provincial, fédéral et municipal dans une moindre mesure – n'est pas toujours une sinécure. Le parti au pouvoir contrôle dès lors à la fois le pouvoir législatif et exécutif, l'opposition étant réduite bien souvent à un rôle – pourtant essentiel en démocratie – de questionnement et de « débusquage de scandales ». Le rôle historique de l'opposition partisane à Montréal ne fait pas exception. Au-delà du fait, mentionné auparavant, du caractère récent de l'apparition de réels partis politiques à l'échelon municipal québécois, l'opposition montréalaise souffre, peut-être davantage qu'aux autres échelons décisionnels, d'un manque flagrant de visibilité médiatique en dehors des périodes électorales. Devons-nous en être surpris? Pour certains citoyens et politiciens, le palier municipal en est un de « gestion » de services uniquement et non pas de choix politiques. Selon cette logique, pourquoi accorderait-on de l'attention à ceux qui tenteraient de politiser à outrance la réfection des routes et l'enlèvement des ordures?

Or si la récente fusion municipale a bien montré quelque chose, c'est indéniablement sur cette question de la politisation de la gestion des affaires municipales, voire de la partisanerie. L'opposition, encore virtuellement invisible au Conseil municipal, parce qu'incapable de s'opposer efficacement au pouvoir en place, a maintenant trouvé via le contrôle des arrondissements – en principe du moins – une porte d'entrée politique et médiatique de choix pour critiquer le parti au pouvoir. Elle peut ainsi miser sur des actions concrètes pour se distancer du parti au pouvoir et tenter de séduire l'électorat. À ce titre, les élus rencontrés ont admis d'emblée qu'ils ont maintenant beaucoup plus d'influence que dans les défunts CCA. L'opportunité est donc belle pour ces élus, mais l'est-elle tout autant pour les acteurs communautaires? Les effets, du point de vue des différents groupes communautaires rencontrés, d'une dynamique partisane

ainsi renouvelée a fait l'objet, dans l'ensemble des entretiens effectués dans le cadre de cette recherche, d'un regard prudent, parfois plus ouvert, mais toujours pragmatique.

Il importe avant d'aller plus loin de décrire ici la composition politique qui prévaut dans les quatre arrondissements entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 31 décembre 2005, période couverte, rappelons-le, par cette recherche. Les citoyens de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie ont porté au pouvoir en novembre 2001 cinq représentants du parti Vision Montréal, soit la totalité des membres du conseil d'arrondissement, dont le chef de l'opposition, Pierre Bourque. La situation est plus complexe dans l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve. Si les citoyens de l'arrondissement ont eux également porté au pouvoir cinq représentants du parti Vision Montréal en 2001, ce même arrondissement se retrouve avec une tout autre donne politique à la veille de l'élection de novembre 2005<sup>82</sup>. Aux prises avec des dissensions internes, le caucus des conseillers de l'arrondissement se scinda en deux groupes. Ce fut d'abord le maire de l'arrondissement, Yvon Le Duc, qui claqua la porte du parti Vision Montréal et éventuellement « repêché » par l'équipe de l'UCIM<sup>83</sup>, dont la majorité au Conseil municipal s'est effritée au fil des démissions de quelques conseillers. Ce fut par la suite au tour du conseiller Luc Larivée de suivre Yvon Le Duc vers l'UCIM. Les conflits politiques entre les deux partis eurent notamment lieu sur la place publique, lors des conseils d'arrondissement.

Au plan politique, la situation de Ville-Marie ressemble, en partie du moins, à celle des arrondissements Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont – La Petite-Patrie. Les électeurs ont en effet choisi en 2001 de se faire représenter

---

<sup>82</sup> Aux élections de novembre 2005, les habitants de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve ont élu de nouveau tous les candidats de Vision Montréal. Dans Rosemont – La Petite-Patrie, seulement deux candidats de Vision Montréal ont été élus, alors que l'UCIM s'est notamment emparé de la mairie d'arrondissement.

<sup>83</sup> Yvon Le Duc ne fut toutefois pas retenu par l'UCIM comme candidat à la mairie de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve pour les élections de novembre 2005.

majoritairement par des élus du parti d'opposition Vision Montréal – Martin Lemay et Robert Laramée. Le troisième élu, Louise O'Sullivan, provient des rangs de l'UCIM<sup>84</sup>, majoritaire au Conseil municipal. Cette situation contribue à exacerber les tensions, selon cet intervenant communautaire, entre les élus lors des conseils d'arrondissement :

Une particularité de l'arrondissement Ville-Marie est que depuis sa création, c'est un arrondissement dont les élus font partie de l'opposition au conseil municipal. Mais c'est aussi l'arrondissement principal dans la nouvelle ville et c'est la guerre ouverte et en plus, la conseillère minoritaire du parti au pouvoir est à l'exécutif. Les séances des conseils d'arrondissement ont souvent eu l'air de mauvais épisodes de *Dynastie* [célèbre feuilleton américain des années 1980]. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

Nos propres observations lors des séances du conseil d'arrondissement ont pu nous confirmer parfois la tension, voire l'animosité à peine voilée, entre les différents élus. Cette tension, comme le laisse entendre cet intervenant, est beaucoup liée à la convoitise que suscite le centre-ville de Montréal et sa gestion. Cette convoitise n'est pas sans avoir créé son lot de débats concernant les limites territoriales et la gestion politique de cet arrondissement. L'arrondissement Sud-Ouest pour sa part est assez différent. Au plan politique, la donne est plus claire : les trois élus représentaient Vision Montréal (quelques mois avant l'élection, la mairesse de l'arrondissement a changé d'allégeance, vers l'UCIM). Toutefois, l'arrondissement Sud-Ouest semble être moins stratégique, bien que le potentiel de développement du Canal Lachine et du terrain devant accueillir il n'y a pas si longtemps le casino de Montréal puissent faire changer cette impression. Ainsi, mis à part le cas de Ville-Marie et dans une moindre mesure le cas de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve avec ses transfuges tardifs, la donne partisane se joue plutôt entre les arrondissements, contrôlés majoritairement par Vision Montréal dans les cas qui nous concernent, et le Comité

---

<sup>84</sup> Elle a toutefois quitté l'UCIM et le Comité exécutif en décembre 2004 pour siéger comme indépendante avant de tenter sa chance, sans succès, à la mairie de l'arrondissement Ville-Marie à la tête d'un nouveau parti lors des élections de novembre 2005.

exécutif et le Conseil municipal, au sein desquels l'UCIM profite de sa majorité. Dans l'arrondissement Ville-Marie, l'opposition réellement *partisane* a particulièrement été sentie, nous y reviendrons.

En soi, cette situation n'est pas nouvelle. Il y a eu, par le passé, des « poches de résistance », des bouts de ville dont la majorité des conseillers municipaux étaient élus sous les couleurs d'un parti politique qui s'est retrouvé dans l'opposition<sup>85</sup>. La différence, c'est qu'il faut maintenant, nous dit cet intervenant communautaire de l'arrondissement Sud-Ouest, constamment ménager les deux partis politiques : « là, il faut que tu sois fin avec le parti au pouvoir, il faut que tu sois fin avec Vision Montréal puis il ne faut pas que tu dénigres Tremblay. Je trouve que ça change un peu la donne » (intervenant #18 – milieu communautaire). La plupart s'entendent pour dire que l'opposition UCIM / Vision Montréal a teinté la dynamique générale :

Il faut dire que dans l'arrondissement, c'est Vision Montréal mur à mur. Au conseil municipal, l'UCIM est majoritaire. Donc d'entrée de jeu, quand tu vas au conseil d'arrondissement, quand ça ne marche pas, ils vont dire que c'est la faute du central. Mais ils ont dit ça en fait pendant peut-être un an et demi, mais je l'entends moins souvent en ce moment. L'arrondissement a beaucoup, beaucoup de pouvoirs et à un moment donné, tu ne peux plus commencer à dire que c'est tout le temps la faute du central parce que c'est toi qui les a, les pouvoirs. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

Dans la même veine, on sent bien dans l'extrait suivant du même intervenant que ce malaise découle pour beaucoup de la décentralisation massive vers les arrondissements qui donne aux conseillers municipaux en arrondissement des pouvoirs accrus sur les dossiers de proximité :

Le rapport aux élus a changé. Quand on travaillait avec les élus, avant, on travaillait dans un contexte non partisan. Actuellement, les élus qui sont là, appartiennent à Vision Montréal. [...] Le rapport est partisan

---

<sup>85</sup> Pensons notamment aux conseillers du RCM du secteur du Plateau-Mont-Royal élus pendant le règne de Pierre Bourque entre 1994 et 2001.

parce qu'il défend la vision de Vision Montréal puis quand il défend un dossier, il a Vision Montréal en tête. Nous autres, on ne veut pas dépendre ni de Vision Montréal, ni du parti de l'UCIM. On a toujours refusé d'être obligés de prendre position politiquement, sauf que là, au niveau municipal, on est un peu coincé : nous sommes obligés de tenir compte de celui qui est là si nous voulons garder notre mandat de CLD [centre local de développement]. Là, il faut que tu l'écoutes. C'est lui le patron. (Intervenant #18 – milieu communautaire)

L'accroissement des pouvoirs aux élus d'arrondissement à la suite des fusions, couplé à un contexte partisan fortement « scalarisé » dans les arrondissements, ont-ils eu une influence dans les dossiers à l'étude? Dans ce jeu politique entre l'arrondissement et les instances centrales (particulièrement le Comité exécutif), il faut se demander dans quelle mesure les représentants des organismes communautaires sont uniquement des spectateurs, ou s'ils ont su utiliser cette situation à leur avantage.

#### **4.4.2 DES CONSEILS D'ARRONDISSEMENT PEU INVESTIS**

Au-delà des stratégies scalaires envisagées dans l'abstrait, stratégies qui peuvent parfois s'avérer complexes à mettre en œuvre dans un contexte de limitation des ressources communautaires, une façon simple de tâter le pouls des intervenants communautaires fut de leur demander dans quelle mesure ils investissaient les séances de leur Conseil d'arrondissement. Perçu par les acteurs communautaires comme un lieu important d'action politique, la fréquentation du Conseil d'arrondissement peut alors donner un bon indice de la légitimité politique des nouveaux arrondissements. Mais à l'inverse, délaissé, c'est l'instance entière de l'arrondissement qui en souffre en tant qu'espace politique.

Pour les élus, le constat est clair. D'un côté, certains élus rencontrés vantent les mérites des conseils d'arrondissement en tant que catalyseur d'une volonté grandissante des citoyens de participer davantage à la vie politique : « les gens d'ici

en profitent, ils ont beaucoup pris goût à la réalité de l'arrondissement. Ils peuvent prendre leur place dans les assemblées publiques sur les différents projets. [...] C'est un mode de participation qui était inexistant avant » (Intervenant #19 – Élu). D'autres évoquent aussi l'achalandage accru en comparaison aux conseils de quartier, mais également aussi le caractère fourre-tout des conseils d'arrondissement quant aux types de demande, une réalité similaire à celle vécue dans les anciens conseils de quartier :

Il y a un plus large éventail de participation, mais les problématiques qui nous sont soumises demeurent sensiblement les mêmes. C'est soit une plainte concrète d'un citoyen que dans sa rue il y a quelque chose qui ne marche pas, il y a un trou, le balai ne passe pas et tout ça ou il y a des gens qui viennent nous interpeller sur un dossier comme le CHUM<sup>86</sup>. Donc il y a du nouveau monde, mais pour ce qui est des périodes de questions et tout ça, il n'y a pas vraiment beaucoup de changement par rapport aux conseils de quartier. Les gens prennent le micro là où il y en a. (Intervenant #12 – Élu)

Du côté des organismes communautaires, si certains ont des attentes positives, du moins au départ, de l'instance : « c'est quelque chose de potentiellement intéressant » (Intervenant #15 – milieu communautaire), « ça crée une instance un peu plus proche » (Intervenant #14 – milieu communautaire), il semble qu'à l'usage la participation à ces instances n'ait pas été au-delà du passage obligé.

C'est autour des notions d'appartenance et d'identité à l'arrondissement que la question de l'utilité relative des conseils d'arrondissement – et par ricochet de l'arrondissement lui-même – semble le plus se poser pour une majorité d'intervenants du milieu communautaire :

Les conseils d'arrondissement, j'y suis allé quelques fois. Je n'y vais pas tout le temps. C'est plate et les bons conseils d'arrondissement, on n'est qu'une douzaine et des fois seulement trois, quatre. Parce que la

---

<sup>86</sup> Centre Hospitalier Universitaire de Montréal. Sa construction, sur le site de l'hôpital Saint-Luc dans l'arrondissement Ville-Marie ou encore dans l'arrondissement Outremont, a fait l'objet d'un long débat au cours de la première moitié des années 2000.

façon dont ça fonctionne, les élus informent le monde, mais c'est les élus qui votent. [...] Ce n'est pas encore un lieu très investi par la population. De toute façon, ce n'est pas un lieu d'appartenance pour le monde. L'arrondissement, indépendamment des personnes qui travaillent dedans, c'est la Ville. Le monde voit ça comme du monde de la Ville. D'ailleurs, les fonctionnaires qui travaillent à l'arrondissement, ils s'appellent du monde de la Ville, ils ne s'appellent pas d'abord du monde de l'arrondissement. (Intervenant #18 – milieu communautaire. Nous soulignons)

D'autres aussi évoqueront cette question du déficit identitaire à l'arrondissement pour expliquer le manque d'intérêt pour les conseils d'arrondissement, mais un intervenant résume peut-être mieux que les autres les implications pour la construction politique de l'arrondissement d'une identification politique plus axée à l'échelon du quartier :

Le conseil d'arrondissement, c'est [...] le conseil des élus et qui gère, administre les choses courantes de l'arrondissement à partir de certaines règles. [Les élus] administrent l'arrondissement sous un mode représentatif, c'est-à-dire qu'ils ont été élus pour ça [...]. Les tables de quartier, les tables de concertation, pour moi ce sont des lieux, c'est des forums publics de concertation autour d'enjeux de quartier, des lieux d'expression de la conscience collective et des lieux où on peut identifier aussi des besoins particuliers de la communauté qu'on peut approfondir, traiter d'enjeux particuliers de la communauté, etc., et porter ces réalités-là devant le conseil d'arrondissement. [...] Moi je pense que ces deux ordres-là, c'est deux ordres différents [...]. Au fond, les tables de concertation, c'est des lieux où différentes composantes du quartier se concertent entre elles pour exprimer des positions communes devant les autorités politiques [...]. (Intervenant #11 – milieu communautaire)

#### **4.4.3 ENTRE EXASPÉRATION ET GESTION DU RISQUE POLITIQUE**

Si l'opposition partisane entre les quatre arrondissements à l'étude et le Comité exécutif (ainsi que le Conseil municipal) est claire, la perception de l'impact de cette opposition sur la vie politique de l'arrondissement et l'avancement général des

différents dossiers ne l'est pas. On portera notre attention ici davantage sur les deux dossiers de logements sociaux. Il faut dire que pour les dossiers de RUI, l'exercice d'élaboration du plan de revitalisation en fut un plutôt discret, peu politisé et plus administratif dans les relations entre les instances centrales et les arrondissements. À ce titre, tous souligneront l'excellente relation entre les services centraux et les services en arrondissement en ce qui a trait aux dossiers de la RUI. La relation est plus complexe dans les deux autres dossiers.

Autant dans le cas du Centre Préfontaine que dans le dossier des Cours Lafontaine, les intervenants des groupes communautaires ont eu droit à plusieurs périodes de négociation entre l'arrondissement et les instances centrales. En tant que spectateurs, ils n'ont pu dans un premier temps que ronger leur frein face à une joute hors de leur contrôle : « C'est vrai que l'arrondissement a fait des efforts et nous a appuyés dans ce dossier [...]. Toutefois, c'est difficile pour nous et pour les citoyens de toujours se retrouver dans un jeu de ping-pong entre le Conseil municipal, l'UCIM et Vision Montréal » (coordonnateur de la CDCR, cité dans Tremblay (2005), non paginé).

Dans le dossier Préfontaine, dont il est question dans la dernière citation, les intervenants communautaires interrogés entrevoient toute la saga du CCU comme étant en fait une négociation de la mairesse de l'arrondissement avec les instances centrales. La mairesse se serait alors servi du CCU, selon certains intervenants communautaires, comme moyen de tenir le projet en « otage » pour obtenir de l'argent – 1,5 million \$ – des instances centrales en vue de réutiliser l'édifice du Centre Préfontaine :

À ce moment-là, ils voulaient au moins 1,5 million \$ supplémentaire pour l'édifice Préfontaine. En bloquant le projet au comité consultatif d'urbanisme, la mairesse a convaincu les services centraux de lui donner de l'argent. Une fois qu'elle a eu son million et demi, là, elle n'a plus fait obstacle au projet. (Intervenant #26 – milieu communautaire)

Pour certains intervenants communautaires rencontrés, il n'y aurait toutefois pas eu de véritable guerre de tranchées entre le Comité exécutif les services centraux d'une part et l'arrondissement d'autre part. D'ailleurs, la mairesse de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie réfute cette l'interprétation des événements impliquant le CCU en terme de « prise d'otage ». Le refus du CCU serait uniquement lié à des questions urbanistiques et architecturales. Du côté du dossier des Cours Lafontaine, il y aurait eu très certainement là aussi quelques séances de « ping-pong » politique : « Ce qui compliquait les choses, c'est que tout le monde se renvoyait la balle. L'arrondissement disait « c'est pas nous, nous on en veut, ce sont les services centraux ». Aux services centraux, ils disaient « c'est le promoteur » » (Intervenant #31 – milieu communautaire). Il n'y a donc pas d'unanimité chez les intervenants des deux arrondissements rencontrés quant aux conséquences de la donne partisane sur le déroulement du processus décisionnel dans ces dossiers précis.

Aux instances centrales, on est très prudent quand ces frictions sont invoquées. On voit à ménager un peu tout le monde, particulièrement les élus d'arrondissement. Faisant ici référence au dossier du Centre Préfontaine – mais pouvant aisément s'appliquer également au dossier des Cours Lafontaine – un intervenant politique rattaché aux instances centrales cache difficilement l'importance de la question partisane (la majorité de l'UCIM au Conseil municipal et à la mairie versus Vision Montréal et sa majorité dans ces deux arrondissements) dans les relations entre les deux paliers décisionnels : « Il n'y a jamais eu de problèmes avec l'arrondissement, même si c'est un arrondissement qui est plus orienté vers des objectifs de l'opposition et qu'ils ont aussi des objectifs de répondre à leur population » (Intervenant #4 – autre).

Selon un élu qui n'est pas de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie, les retards observés dans le projet Préfontaine seraient plus dus à la complexité du dossier (montage financier, décontamination) et aux difficultés liées à la fusion

municipale de façon générale (arrimage des deux paliers décisionnels), qu'à de mauvaises relations avec l'arrondissement ou les organismes communautaires. Cet élu insiste d'ailleurs avec beaucoup de conviction sur la nécessité de cette collaboration :

Nous avons adopté une façon de faire qui, je pense, est très bien acceptée des organismes. Nous les rencontrons assez souvent et nous mettons sur la table le projet en question. On en discute très ouvertement, de manière à ce qu'ils fassent partie de la solution. Souvent on a besoin de leur collaboration pour résoudre le problème, que ça soit aux plans économique, du montage financier ou architectural. [...] S'il n'y a pas la collaboration du GRT ou de l'organisme en question, la réalisation devient plus problématique. [...] On a une très belle collaboration. (Intervenant #6 – élu)

Du dossier des Cours Lafontaine, mis à part la question du boulevard du Trianon précédemment évoquée, peu a filtré des négociations<sup>87</sup>. En ce qui a trait aux relations entre les services centraux et l'arrondissement, un fonctionnaire de l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve nous a affirmé que l'arrondissement n'était pas impliqué dans les négociations avec l'entrepreneur concernant la construction de logements sociaux sur le site des Cours Lafontaine. Un fonctionnaire des services centraux nous a pourtant assuré que l'arrondissement était bel et bien impliqué dans ces mêmes négociations. Qui dit vrai? S'il est difficile de trancher, il semble assez clair que le milieu communautaire a été exclu des négociations sur la question de la faisabilité de construire des logements sociaux sur le site.

Mais au-delà de cette exclusion, les organismes communautaires ont-ils su, ou pu, profiter de cette complexité et de l'opposition partisane entre les arrondissements et le Comité exécutif? Selon un intervenant communautaire du quartier Rosemont, l'idée d'user de stratégie et de « jouer » l'arrondissement contre le comité exécutif – Vision

---

<sup>87</sup> Il a en effet été difficile dans ce dossier d'obtenir de l'information par l'intermédiaire des entretiens, du moins auprès de certains acteurs. À titre d'exemple, deux fonctionnaires (un aux services centraux et l'autre en arrondissement) rencontrés dans le cadre de ce dossier ont refusé que l'entretien soit enregistré et la prudence générale dans leurs propos fut de mise.

Montréal contre l'UCIM – pour faire avancer le projet n'a pas été retenue : « On n'a jamais joué cette « *game* » là parce qu'elle ne nous aide pas. Si un envoie la balle à l'autre, de toute façon mon projet est bloqué quand même » (Intervenant #23 – milieu communautaire). Même son de cloche du côté de plusieurs intervenants où on n'a pas perçu une telle stratégie de la part des groupes communautaires de Rosemont.

L'absence d'une telle stratégie dans le dossier du Centre Préfontaine ne signifie pas pour autant que les acteurs communautaires de Rosemont ne sont pas conscients qu'une telle possibilité existe :

À un moment donné, j'ai l'impression que ça va être lourd dans le temps. Ça nous oblige à faire des luttes dirigées parfois vers le conseil d'arrondissement, parfois vers le conseil municipal. En terme de militance ou de mobilisation, ça nous oblige à taper deux fois à deux places différentes. On va être obligés de s'organiser et d'être stratégiques [...] Quand tu es fort à l'arrondissement, ça te donne un atout pour négocier des affaires au central. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

Du côté de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, les acteurs communautaires ont joué beaucoup plus ouvertement le jeu politique scalaire. Pour un intervenant, il est clair que la stratégie était de « jouer » le comité exécutif et les services centraux contre l'arrondissement pour aller chercher le maximum de logements sociaux sur le terrain. De façon générale, on note en fait une propension à faire des pressions partout, sans distinction entre les instances centrales et l'arrondissement :

On a écrit une lettre au maire de l'arrondissement pour lui demander une rencontre. Pas de réponse. On a téléphoné; on ne rendait pas les appels. Plusieurs personnes ont tenté de le faire. Finalement, sa secrétaire a fini par nous dire que le maire ne voulait pas nous rencontrer. Il venait de faire une grosse erreur. C'est là qu'on est sorti dans les journaux, on est allé questionner au conseil d'arrondissement. Après ça, on est allé aux services centraux et au conseil municipal ainsi qu'au gouvernement provincial [...]. Présentement, on a l'intention de faire appel au FRAPRU [Front d'action populaire en réaménagement urbain] pour bien cibler nos actions. On a vu qu'ils

étaient nerveux, là on a vu que la campagne électorale s'en venait, là on a vu que c'est là que ça se passe. On a vu aussi que le problème du logement, c'est un gros problème, c'est un problème politique. (Intervenant #24 – milieu communautaire)

Mais les organismes ont-ils eu le temps ou l'énergie pour réellement développer de telles stratégies? Pour un intervenant de la CDEST, les organismes communautaires ne maîtriseraient pas totalement le nouveau partage des pouvoirs pour élaborer de telles stratégies. De même, occupés par leur propre survie, ils auraient tendance à davantage chercher la simplicité dans leur action plutôt que de doubler leurs démarches. Nos observations nous amènent pourtant à penser que malgré une certaine hésitation au départ, somme toute normale, la plupart des organismes rencontrés ont semblé avoir suffisamment de ressources et de connaissance du partage des pouvoirs pour engager une joute avec les services centraux et l'arrondissement. Tous, comme mentionné plus tôt, n'ont toutefois pas vu l'intérêt d'une telle action. C'est le cas aussi de plusieurs organismes liés aux dossiers de la RUI qui ont été rencontrés. Si dans le dossier précis de l'élaboration du plan de revitalisation, peu d'efforts ont été mis sur les stratégies politiques scalaires, il n'en reste pas moins que certains évoquent cette possibilité de manière non équivoque : « On a tous découvert ça dans les trois dernières années. Quand ça ne marchait pas avec l'arrondissement, on montait au central » (Intervenant #15 – milieu communautaire) alors que d'autres mentionnent les risques inhérents à une telle stratégie :

Quand il y a des mesures qui paraissent inacceptables, on travaille avec le parti d'opposition [...]. On peut jouer auprès de différents acteurs politiques pour arriver à un compromis, mais quand tu penses à l'opposition partisane entre les deux paliers, c'est toujours des blocages plus qu'autre chose, mais c'est vrai, peut-être que c'est un point de vue à creuser. (Intervenant #11 – milieu communautaire)

Cette question « partisane » a, comme nous l'avons mentionné, toujours été abordée avec une certaine retenue par les personnes rencontrées. Les représentants d'organismes communautaires ont vu en l'arrondissement, notamment, le lieu de

l'opposition politique à laquelle ils ne voulaient pas nécessairement être identifiés, pas plus d'ailleurs qu'ils ne voulaient être identifiés au parti du maire de Montréal. Le malaise, palpable, face à ce contexte et aux éventuelles stratégies pour en profiter est révélateur selon nous d'un autre malaise, celui de l'arrondissement en général. Les questions de l'utilisation des conseils d'arrondissement et de l'importance du quartier dans l'action des organismes communautaires, dont nous avons parlé plus tôt, en sont d'autres indices.

#### **LA REALPOLITIK FERA-T-ELLE SON ŒUVRE?**

Les stratégies communautaires plutôt « quartier » et assez peu « arrondissement » en matière de logement social et de RUI se sont développées, certes, dans un contexte historique contraignant, mais également dans une situation politique récente qui façonne l'action communautaire. Sur cette question, les élus marchent – et patinent allègrement – sur des œufs : la volonté de respecter les dynamiques propres à chaque quartier est annoncée d'emblée, même si on sent toutefois que le dédoublement des structures communautaires pose problème :

Il y a toujours eu comme une divergence d'opinions entre Petite-Patrie et Rosemont. Et elle ne s'est pas effacée complètement. On tend à l'améliorer, à ramener les gens ensemble. Dans un monde idéal, dans une vie idéale, on ne devrait pas avoir deux comités de logement, vous comprenez ce que je veux dire? Mais la culture historique est là. On ne peut pas changer ça du jour au lendemain. (Intervenant #24 – élu)

De même, pour un intervenant communautaire de l'arrondissement Sud-Ouest, la réalité communautaire et historique de l'arrondissement est telle que changer les façons de faire semble non seulement une utopie, mais également une stratégie peu efficace :

Oui, on peut dire que la lutte au décrochage scolaire c'est un enjeu d'arrondissement, mais si tu regardes un peu les caractéristiques plus qualitatives de chaque quartier, si tu es moindrement perspicace et efficace dans ton projet, tu vas devoir adapter le projet en fonction des quartiers. Si les fonctionnaires en venaient à dire « vous allez fusionner, vous allez travailler ensemble », disons que ça ne passerait pas. Je ne pense pas qu'une personne qui connaît la réalité Sud-Ouest l'imposerait. (Intervenant #22 – milieu communautaire)

Il n'y aurait donc pas de pression, du moins affirmée de manière ouverte, dans chacun de nos arrondissements pour fusionner les tables de concertation de quartier ou encore les comités logement par exemple, mais la plupart des élus et fonctionnaires rencontrés s'entendent pour affirmer que l'arrondissement deviendra, si ce n'est déjà fait, un passage obligé. Est-ce à dire que le statu quo prévaudra à moyen ou long terme? Pourrait-on au contraire penser qu'avec la force que « prend » l'arrondissement, une tendance à un regroupement pourrait se dessiner à l'initiative même des organismes communautaires? La réponse à ces questions n'est pas claire et il y a nécessité ici de bien distinguer, d'une part, ce que les intervenants du milieu communautaire rencontrés veulent vraiment et, d'autre part, ce que ceux-ci croient qu'il risque de se passer dans un avenir plus ou moins proche.

Il en a été question auparavant, les « identités de quartier » continuent à être véhiculées avec un certain dynamisme – pour ne pas dire un dynamisme certain – par les groupes communautaires. À ce titre, un représentant d'un organisme communautaire du quartier La Petite-Patrie ne pourrait être plus clair :

Nous sommes deux quartiers différents. Nous avons deux réalités différentes. Nous ne sommes pas obligés d'être ensemble. Moi je ne comprends pas pourquoi le monde veut absolument nous marier. C'est la Ville qui veut nous marier. Ce que je revendique, c'est l'identité du quartier. Moi je n'ai pas de problème avec le Comité logement Rosemont, nous n'avons pas de problèmes. Le problème, je vais te le dire moi : c'est la maudite notion d'arrondissement qui fait que oui, ça fait de la confusion en ce qui a trait au sentiment d'appartenance des citoyens. Une partie des citoyens de La Petite-Patrie perdent leur

identité à cause des limites territoriales d'arrondissement. (Intervenant #28 – milieu communautaire)

Dans l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, la situation n'est pas très différente. Commentant cette notion d'arrondissement, un intervenant communautaire du quartier Hochelaga-Maisonneuve évoque clairement toute l'utilité en termes de lutte à la pauvreté de garder une perspective « quartier » : « la situation est plus dramatique dans Hochelaga-Maisonneuve et ça paraît moins pire quand ces statistiques-là sont noyées dans l'ensemble de l'arrondissement » (Intervenant #36 – milieu communautaire). Pour un autre intervenant, mais du quartier Mercier-Ouest cette fois, l'idée de faire travailler ensemble les deux Mercier apparaît plus comme une idée imposée « d'en haut » qui ne correspond pas à leur volonté.

Ces affirmations, récurrentes, pourraient aisément nous laisser croire qu'il est loin le jour où les fusions des groupes communautaires ou à tout le moins les grands fronts communs seront monnaie courante. Toutefois, l'expérience de la nouvelle ville à travers les dossiers de RUI et particulièrement ces deux combats pour la construction de logements sociaux laisse certains des intervenants communautaires songeurs. Le réalisme politique fait son œuvre et crée ici des ouvertures :

Quand on travaille sur certains enjeux, comme la lutte à la pauvreté avec les élus ou avec l'arrondissement, il y a certains enjeux qui traversent tout le monde. Donc, on crée ce rapport de force là parce qu'aussi à quatre, si on amène les mêmes revendications, on a plus de poids face à eux. (Intervenant #22 – milieu communautaire)

Les impératifs vers un certain regroupement des forces sont aussi d'ordre organisationnel : selon le coordonnateur d'un organisme communautaire du quartier Rosemont, la joute entre les instances centrales et l'arrondissement et surtout ce renvoi de balles dont il était question un peu plus tôt ont forcé le communautaire à dédoubler les démarches, aux instances centrales et à l'arrondissement. Or les ressources limitées (temps, ressources humaines) sont évoquées comme un frein à une action soutenue à deux échelons.

Il y aurait toutefois une ouverture, certes timide, vers une plus grande collaboration entre les organismes oeuvrant à l'intérieur des différents quartiers de l'arrondissement dans le contexte de l'apparition d'arrondissements forts. En fait, cette collaboration deviendrait une nécessité face à un arrondissement de plus en plus conscient de ses pouvoirs et prérogatives :

Moi, je ne travaille pas pour Petite-Patrie, je travaille pour Rosemont, mais je ne suis pas allergique à Petite-Patrie, pas du tout. Peut-être qu'au départ, c'était de cet ordre là, mais je dirais qu'en ce moment, peut-être plus ceux qui travaillent en développement communautaire, on tente de faire des liens quand il y a justement des dossiers d'habitation. On va s'échanger des informations. On gagnerait à mon sens à faire plus de liens dans le futur, mais c'est sûr que pour ça il faut qu'il y eût du monde qui s'en préoccupe puis qui y met de l'énergie. Mais moi je pense que c'est une des avenues qui m'apparaîtrait importante parce que l'arrondissement devient tellement plus fort au plan politique qu'il va falloir qu'il y ait une résonance sur le terrain. Ça va être encore plus percutant si on réussit à le faire dans une lecture d'arrondissement et non pas une lecture de quartier. (Intervenant #23 – milieu communautaire)

On perçoit bien dans ce dernier extrait et dans le suivant d'abord la réticence à une évolution concrète des rapports avec les organismes des autres quartiers de l'arrondissement, puis une certaine résignation derrière un – dernier? – soubresaut de préservation d'une dynamique « quartier » : « À terme, les organismes devront penser arrondissement, la « machine » administrative n'acceptant plus les projets « quartier ». Ils devront penser arrondissement pour ensuite descendre au quartier » (Intervenant #7 – milieu communautaire). Pour un élu de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie et pour un autre de l'arrondissement Ville-Marie ainsi qu'un intervenant d'un organisme communautaire oeuvrant à l'échelon de l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie, la « conscience arrondissement » se développe lentement, même si elle n'est pas dans les mœurs. Pour d'autres, c'est la réalité administrative de la présence et de la force des arrondissements qui aura raison des dernières velléités des organismes pour une organisation de quartier étanche :

Ça va sûrement changer, mais à petites doses, et les changements vont se faire plus en lien avec des programmes d'arrondissement. L'arrondissement, il faut qu'il fasse une intervention d'arrondissement, sinon les élus vont se le faire reprocher. Il faut qu'il donne les mêmes services à Mercier comme à Hochelaga-Maisonneuve [...]. Dans la mesure où l'arrondissement finance un programme, l'arrondissement, de par son territoire d'intervention, va avoir une tendance à vouloir financer un programme, un groupe qui va intervenir sur l'ensemble du territoire. (Intervenant #29 – milieu communautaire)

Mais il ressort de quelques entretiens que les intervenants communautaires semblent garder une certaine méfiance envers tout ce qui vient du « central », méfiance basée sur de mauvaises expériences passées, notamment en matière de revitalisation urbaine. Il y avait donc au départ une certaine perception négative du projet de la RUI dans la mesure où celui-ci était vu comme étant une autre idée des instances centrales qui venait court-circuiter une démarche déjà en place, et ce, autant dans l'arrondissement Sud-Ouest que dans Ville-Marie. Chez les intervenants communautaires rencontrés, cette méfiance envers les instances centrales se serait quelque peu transposée aux fonctionnaires du nouvel arrondissement, ceux-ci étant en fait perçus comme des gens des services municipaux centraux qui ont apporté leur « culture » dans l'arrondissement le plus « prestigieux » de Montréal dans le cas de Ville-Marie :

L'arrondissement Ville-Marie, c'est un arrondissement où il y a eu beaucoup de gens du central qui se sont ramassés là parce que c'est un arrondissement prestigieux avec des dossiers intéressants. [...] Ils ont amené malheureusement avec eux cette espèce de culture déconnectée, de mépris envers la population. [...] Tu vois, il y a une culture comme ça qui s'est transférée dans l'arrondissement. L'arrondissement est supposé être proche du monde, mais ces gens-là, ils ont fait un « move » de carrière, ils se sont dits bon, la Ville centrale c'est le Titanic, c'est en train de couler cette affaire là, il n'y a plus de pouvoirs, on va s'en aller dans un arrondissement. (Intervenant #15 – milieu communautaire)

\*\*

Ainsi, la très grande majorité – pour ne pas dire tous – des intervenants communautaires rencontrés dans le cadre de ces projets reconnaissent que l'arrondissement est devenu un joueur incontournable, notamment en matière de logement social. Ils sont conscients que les responsables des services centraux et les élus du Comité exécutif hésitent à se lancer contre l'arrondissement dans l'emploi de l'article 89.4; qu'il n'est pas si simple, d'un point de vue politique, de se servir de cet article pour « passer par-dessus » l'arrondissement :

En matière de logement social, il y a la possibilité d'aller directement à la ville centrale – de passer au-dessus de l'arrondissement – avec l'article 89.4. Mais nous [les services centraux, le comité exécutif] avons toujours pris comme responsabilité et comme ligne de conduite que l'arrondissement devait nous donner, d'une certaine manière... Je peux aller même plus loin : c'est l'arrondissement qui proposait d'aller avec l'article 89.4 : c'est l'arrondissement même qui nous envoyait le projet pour résoudre certaines problématiques au niveau local. (Intervenant #6 – élu).

Dans la même veine, un autre intervenant politique rattaché lui également aux instances centrales soutient qu'il est impensable d'imposer quoi que ce soit à l'arrondissement dans le contexte actuel, et ce, bien que les pouvoirs en matière de logements sociaux soient très centralisés :

Dans le cas de la livraison du logement social, c'est la Ville [les services centraux] qui est mandataire et ce n'est pas un mandat qui est séparé, qui est partagé avec les arrondissements, mais on ne court-circuite pas les prérogatives de l'arrondissement en matière de zonage, d'urbanisme. (Intervenant #4 – autre)

On perçoit bien à travers ces extraits d'entretien que ce partage des pouvoirs, bien que légèrement « recentralisé » depuis la première version de la loi 170 avec l'ajout de « l'outil 89.4 », ouvre la porte à une dynamique complexe, très politique. Ce partage des pouvoirs ne dit donc pas tout : « [Le logement social] c'est un domaine dans

lequel les deux paliers sont impliqués. C'est aussi compliqué que les juridictions fédérales et provinciales » (Intervenant #33 – milieu communautaire).

Les représentants d'organismes communautaires ont également appris que l'arrondissement, par ses prérogatives en matière de zonage notamment, peut accélérer ou ralentir la progression d'un projet de constructions de logements sociaux. Ils ont compris également que la donne partisane est une arme à double tranchant. Ils savent finalement que l'arrondissement, par son pouvoir général de financer certains projets et organismes, influence désormais la dynamique communautaire de l'arrondissement. Pour un intervenant communautaire impliqué dans le dossier du Centre Préfontaine, l'avenir semble clair : « Je ne sais pas jusqu'à quel point ça va franchir le cap. La structure d'arrondissement va gagner, va finir par s'imposer » (Intervenant #26 – milieu communautaire).



## CHAPITRE V

### LA GOUVERNANCE DE L'ÉCHELON DE PROXIMITÉ DANS UN CONTEXTE MULTISCALEAIRE : MONTRÉAL, UN LABORATOIRE DU RÉAMÉNAGEMENT SCALAIRE?

*« Pas plus que le « local », le « quartier » n'est en effet un isolat social ou politique; c'est donc aussi l'articulation entre différentes échelles qui doit faire l'objet de travaux plus approfondis. Comment le quartier est-il lié, articulé à d'autres échelles, et notamment à celle de la ville? Au-delà d'un territoire de la ségrégation et de l'exclusion ou d'un territoire de convivialité innée, quelle place y a-t-il pour penser l'inscription des quartiers dans d'autres configurations, non seulement territoriales, mais aussi politiques et sociales, que celle d'un localisme qui ne rend pas justice de la richesse des processus à l'œuvre? »*

*- Catherine Neveu (2007 : 40)*

Au début de cette recherche, nous avons présenté Montréal comme un *laboratoire*. Nous faisons alors notamment référence à Faure (2003 : 15) qui voyait dans la réforme montréalaise, rappelons-le, « un cas d'école assez unique de gouvernance métropolitaine ». Dans un texte (Germain et Alain, 2006) portant sur la gestion de la

diversité à Montréal, nous avons dans cette même veine posé une question : alors que la tendance est aux villes paradigmatiques (le Chicago de Park (1990 [1925]) et Burgess (1990 [1925]), le Los Angeles de Dear (2000) ainsi que le Miami de Nijman (2000)), la façon de faire montréalaise en matière de gestion de la diversité ethnoculturelle révélait-elle une autre ville paradigmatique ou n'était-elle que l'exception à la règle? Dans les deux cas, le questionnement est le même : que nous apprend Montréal et de quelle manière ce « savoir » peut-il participer à la réflexion plus générale sur les enjeux et défis urbains contemporains? Ce chapitre sera d'abord l'occasion de revenir sur la question de recherche et notre hypothèse et d'en tirer des conclusions générales. Ces conclusions nous seront par la suite utiles pour, dans un premier temps, revenir sur la réforme municipale montréalaise et plus généralement approfondir quelques pistes de recherche.

### **5.1 LE POUVOIR, LÀ OÙ ON NE L'ATTENDAIT PAS**

L'objectif général de cette recherche était, d'une part, de mieux comprendre comment se construit l'arrondissement montréalais d'un point de vue politique. Plus précisément, nous voulions savoir comment les intervenants des groupes communautaires allaient s'approprier de la nouvelle réalité de l'arrondissement et surtout quelle serait l'importance de cette appropriation quant à la construction politique du nouvel arrondissement. Il est opportun de rappeler ici que d'autres auteurs avaient déjà noté, dans le contexte pré fusions municipales, que l'arrondissement, parce que trop grand, ne se serait pas révélé être un espace d'action pour beaucoup d'organismes :

Que ce soit pour mobiliser les partenaires locaux ou de faire participer les populations concernées, les arrondissements ont été un obstacle à franchir pour la plupart des CDEC. Étant donné leur vaste superficie, les arrondissements ne constituent, ni pour les populations qui y

résident, ni pour les partenaires locaux, des espaces d'action. (Morin, Latendresse et Parazelli, 1994 : 208-209).

Mais la situation des arrondissements avant les fusions n'a que très peu en commun avec la situation actuelle. Il nous fallait donc revisiter cette réflexion et cet arrondissement montréalais dans un nouveau contexte, celui des arrondissements dotés de pouvoirs accrus. C'est dans cette optique que nous avons formulé notre question de recherche au chapitre II, qui comprend deux volets :

***Comment se déploient les stratégies politiques des groupes communautaires dans le contexte du réaménagement scalaire suite à l'arrivée de l'échelon de l'arrondissement? Comment les stratégies et les actions politiques des acteurs communautaires participent de la construction politique de l'arrondissement?***

Le premier volet de cette question de recherche interroge directement l'action des intervenants communautaires, telle que nous l'avons décrite au chapitre III. Cette action politique des intervenants communautaires s'est déroulée dans un contexte scalaire, celui d'une décentralisation de nombreux pouvoirs vers les arrondissements, ce qui n'est pas sans avoir posé deux défis qui allaient potentiellement orienter cette action :

Un des enjeux importants [...] c'est la gouvernance dans un contexte de décentralisation. Donc effectivement, pour les anciens arrondissements, puis les corporations issues du milieu [...], ça repositionne des choses. [...] On doit dorénavant faire avec un pouvoir d'arrondissement, un pouvoir politique en arrondissement qui n'était pas là. (Intervenant #27 – milieu communautaire)

Le premier de ces défis consistait pour ces intervenants à démêler le nouveau contexte politique et administratif. C'est ce que nous pourrions appeler le défi « institutionnel » en ce sens qu'il concerne leurs rapports avec les intervenants institutionnels, principalement les élus. À ce titre, le défi était de taille. Il y avait d'abord la complexité des dossiers. Dans les deux cas de lutte pour la construction de logements sociaux, celui du Centre Préfontaine et des Cours Lafontaine, de nombreux

acteurs et institutions (CCU, services centraux, services en arrondissement, deux paliers d'élus, des riverains, un entrepreneur privé, l'OCPM) étaient impliqués. La réussite de ces deux projets a ainsi nécessité que l'ensemble de ces acteurs avance dans la même direction. Cette complexité était exacerbée par cette nouveauté de la décentralisation en arrondissement, mais surtout par le caractère parfois flou du partage des pouvoirs, alors que la plupart des fonctionnaires rencontrés ont parlé d'une période de rodage qui s'est étalée sur presque la totalité du premier mandat politique de la nouvelle ville (janvier 2002 à novembre 2005). Nous avons également remarqué ce « flou » dans le partage des pouvoirs dans le dossier de la RUI où le rôle des services centraux et des services d'arrondissement n'a pas toujours été clair.

Le deuxième défi, « organisationnel », fait référence ici à la nécessité que posait, pour les intervenants communautaires, la décentralisation vers les arrondissements de revoir leurs façons de faire, adapter leurs stratégies. Il faut dire que l'arrivée en arrondissement d'une instance politique forte a fait en sorte qu'il y a eu pour les représentants des organismes nécessité de dédoubler les interventions politiques – vers le Conseil d'arrondissement et le Conseil municipal – sans oublier la question « partisane », soulevée par de nombreux intervenants communautaires, particulièrement dans les dossiers de logement social. Face à ces deux défis, les choix et stratégies des intervenants communautaires allaient passablement influencer, comme nous allons le voir dans les prochaines pages, sur la construction politique de l'arrondissement.

L'évocation de ces choix et stratégies nous amène à revenir aux notions évoquées dans le chapitre II qui sont au cœur de cette analyse : *l'échelon institutionnalisé*, *l'échelon vécu* et *l'échelon stratégique*. Ces trois notions nous aideront à répondre au deuxième volet de notre question de recherche, sur la participation des stratégies politiques des groupes communautaires à la construction politique de

l'arrondissement. Il est important ici de rappeler également notre hypothèse de recherche :

***Nous posons l'hypothèse que si l'arrondissement est bel et bien un échelon institutionnalisé, les stratégies des organismes communautaires très collées sur un autre échelon, le quartier, nuisent à la construction politique de l'arrondissement qui est un échelon peu vécu et peu stratégique.***

À ce titre, cette hypothèse rejoint partiellement l'idée émise par Morin (2003) selon laquelle la « lutte » entre l'arrondissement et le quartier se cristallise autour d'une question identitaire :

Avec la fusion des municipalités de l'île de Montréal, assisterons-nous, sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal, au développement ou à la consolidation d'une « identité défensive » repliée sur la « communauté locale » et qui sera investie dans les quartiers et à l'émergence d'une « identité légitimante », « introduite par les institutions dirigeantes de la société » et qui s'inscrira dans les arrondissements? (Morin, 2003 : 38)

Nous sommes d'avis que les résultats exposés dans les chapitres précédents confortent l'hypothèse de recherche. Nous avons vu en effet que la construction politique de l'arrondissement montréalais souffre de l'absence d'identification à cet échelon de la part des intervenants communautaires, absence visible que trahit l'absence de construction d'un *échelon vécu*. Au plan de *l'échelon stratégique*, cette absence d'identification à l'arrondissement est tout aussi visible en observant la dimension politique de l'échelon de proximité.

Cette dimension politique de l'échelon de proximité telle que nous la concevons se divise en deux sous-dimensions et reflète autant *l'échelon institutionnel* (*jeu de pouvoir « institutionnalisé »*) que *l'échelon stratégique* (*jeu de pouvoir « non institutionnalisé »*). Pour la sous-dimension du jeu de pouvoir « institutionnalisé », nous conviendrons rapidement que l'arrondissement dispose d'une bonne longueur d'avance sur le quartier. Nous l'avons déjà d'ailleurs souligné plus tôt : c'est à

l'échelon de l'arrondissement, et non à celui du quartier, que le législateur a opéré une décentralisation de certains pouvoirs auparavant l'apanage de l'échelon municipal. À ce titre, la capacité pour les élus d'arrondissement d'imprégner leur marque dans l'avancement d'un dossier est forte. Nous l'avons clairement vu dans le cas des dossiers de logements sociaux et particulièrement dans celui du Centre Préfontaine. Certains intervenants du milieu communautaire ont ainsi soulevé à la fois l'importance de l'appui de la mairesse à certains moments clés du processus décisionnel tout en la soupçonnant, à d'autres moments, d'avoir agi de manière telle que le projet a été retardé, voire compromis.

La prise en compte de cette seule sous-dimension est-elle suffisante pour faire de l'arrondissement un échelon politique? Nous croyons que non que le caractère éminemment institutionnalisé de l'arrondissement par rapport au quartier ne fait pas nécessairement du premier une instance capable d'exercer ses pouvoirs de manière totale. C'est dans cette incapacité et dans ce jeu de pouvoir non institutionnalisé, dont il faut partiellement rechercher la cause dans la présence forte d'autres échelons et particulièrement du quartier, que nous croyons qu'il faille évaluer le degré de construction politique de l'arrondissement montréalais.

L'exemple des cas de RUI est ici révélateur. Nous avons noté que les élus d'arrondissement et leur administration possédaient une marge de manœuvre importante : les services centraux, d'où émanaient les projets, se sont en effet montrés assez peu directifs, se contentant de définir les principaux paramètres d'une revitalisation urbaine intégrée et d'accompagner les arrondissements dans le processus. Ce sont les arrondissements qui devaient, concrètement, réaliser les projets pilotes et voir à leur bon fonctionnement. Les arrondissements Ville-Marie et Sud-Ouest ont d'ailleurs adopté des façons de faire fort différentes. Alors que l'administration de l'arrondissement Ville-Marie confiait à ses services le mandat de prendre en charge la gestion du comité de revitalisation locale (CRL),

l'arrondissement Sud-Ouest donnait cette tâche à une table de concertation de quartier qui elle-même s'est adjoint une firme privée pour l'épauler dans la réalisation de la concertation locale et l'identification des enjeux. On peut d'ailleurs s'étonner qu'au bout du compte un tel mandat ait été donné à une organisation privée alors qu'il s'agissait là d'une opportunité en or pour l'arrondissement d'être impliqué et de contribuer à la construction politique de l'arrondissement.

Or malgré cette importante marge de manœuvre, « l'arrondissement » n'a pas su, de notre point de vue, s'imposer dans le champ de la revitalisation urbaine à travers ces projets pilotes. Une première raison – importante – est à rechercher du côté du faible financement des projets. Avec un budget de départ de 120 000 \$, il a été difficile pour les arrondissements de faire « décoller » le projet pilote. À ce titre, le rôle des instances centrales de la Ville en tant que bailleurs de fonds empêche partiellement l'arrondissement (les élus, les fonctionnaires) d'assumer leur plein potentiel. Mais la véritable raison de cette difficulté est à rechercher ailleurs, particulièrement dans l'importance qu'a prise le quartier dans un jeu de pouvoir non institutionnalisé.

Ce jeu de pouvoir non institutionnalisé, c'est celui que nous avons analysé aux chapitres III et IV. Deux conclusions peuvent être tirées. D'abord, nous pouvons conclure qu'en ce qui a trait à l'échelon de prédilection des organismes communautaires montréalais, bien peu de choses ont changé depuis janvier 2002 : le quartier, beaucoup plus que l'arrondissement, constitue toujours l'échelon privilégié d'action de proximité pour les organismes communautaires. Cette réflexion nous amène à notre deuxième conclusion, à savoir que la construction politique de l'arrondissement montréalais a souffert de cette importance du quartier, mais surtout des choix stratégiques des acteurs communautaires qui ont découlé de cette préférence pour le quartier. À ce titre, la présence d'assez longue date dans le quartier d'instances politiques – mais non partisane – comme les tables de concertation de

quartier, apparaît pour un intervenant comme une explication intuitive fort intéressante pour notre propos :

Les tables de concertation, je pense qu'elles ont chacune leur histoire. Elles sont nées de la base en général, elles sont des initiatives de certaines organisations communautaires, de regroupement d'organisations et ainsi de suite. Elles ne sont pas l'effet d'une structure prédéfinie par le gouvernement et que l'on impose à un quartier, à une communauté. Ce n'est pas quelque chose qui émane de l'extérieur. Ça émane de l'histoire d'un quartier, de l'histoire d'une communauté, de l'initiative des organismes communautaires qui sont des organismes de la société civile. C'est pour ça que pour moi, la configuration des tables de quartier, c'est pas quelque chose qui est uniforme, mais elles ont un rôle politique par exemple. À mon avis, elles ont un rôle politique appelé à se consolider, à se renforcer, mais c'est pas des bras politiques du municipal. Je pense que ce n'est pas un stade, ou un niveau, c'est pas un échelon de l'échelle de l'arbre politique d'une municipalité. Ce n'est pas le dernier échelon près de la communauté. C'est quelque chose qui est différent du politique même, c'est-à-dire de la machine politique d'une municipalité. (Intervenant #11 – milieu communautaire)

Il fait ainsi appel à une conception *du* et de *la* politique qui diffère selon que l'on parle de l'arrondissement ou du quartier. Alors que l'arrondissement serait un espace de *gestion politique* animé par la démocratie représentative, le quartier en serait un de *vécu politique* où la mobilisation des citoyens en serait le fondement.

On insistera ici sur l'importance des tables de concertation de quartier. Acteurs incontournables des quartiers de l'ancienne Ville de Montréal, ils cristallisent ce rapport préférentiel des organismes communautaires au quartier. Ainsi, alors que l'arrondissement possède une légitimité institutionnelle, le quartier, lui, dans les premières années de la nouvelle ville de Montréal, possède encore une légitimité politique indéniable auprès des groupes communautaires. L'histoire locale – celle de Montréal et des mouvements sociaux montréalais et l'importance du quartier pour les organismes communautaires – compte pour beaucoup. Cette conclusion rejoint notamment celle de Collin, Léveillé et Savard (2005 : 250) pour qui « l'effet du

regroupement municipal sur l'organisation des groupes communautaires ne semble pas avoir été significatif ». Elle corrobore également les conclusions de Morin et Rochefort (1998) qui, dans le Montréal pré-fusions, avaient bien montré que le quartier constituait l'échelon d'action des organismes communautaires et que ceux-ci tenaient à conserver cette manière d'agir : « Le quartier constitue non seulement un espace de pratiques individuelles incrites [sic] dans le quotidien, mais aussi un référent territorial de l'action collective associée aux mouvements urbains et au développement communautaire » (Morin et Rochefort, 1998 : 108).

Concrètement, malgré l'ampleur des projets et leur caractère hautement politique, malgré les relations cordiales entre les différentes tables de concertation de quartier, les stratégies des acteurs communautaires sont restées « de quartier », et ce, dans chacun des dossiers. Par stratégies « de quartiers », nous faisons référence ici au fait que les acteurs issus du milieu communautaire n'ont pas beaucoup cherché à développer un front commun, à solliciter des appuis au sein des autres quartiers de l'arrondissement. Pourquoi? D'abord l'histoire, le poids des habitudes politiques, c'est-à-dire les façons de faire qui deviennent presque des marques de commerce des quartiers et des tables de concertation et qui se transmettent de génération en génération. Ces façons de faire, ces styles d'action communautaire de chacun des quartiers se sont avérés un frein à l'établissement d'une action davantage « arrondissement ».

C'est donc dire que les stratégies quartiers participent en fait d'un débat plus large. En surpolitisant et instrumentalisant les dossiers de RUI et de logement social, les organismes communautaires ont voulu, au-delà des projets concrets, protéger les façons de faire par quartier face aux élus, à l'arrondissement trop grand, mais aussi face aux autres quartiers qui ne fonctionnent pas de la même manière.

Cette instrumentalisation et cette surpolitisation trouvent ainsi une certaine légitimité à travers l'existence de frontières. Dans les dossiers à l'étude, nous avons pu observer

que si les frontières (politiques, administratives, physiques, symboliques, historiques) ont joué un rôle prépondérant, avant les fusions, dans l'échelon vécu des organismes communautaires, elles ont également eu un impact sur la dynamique des dossiers et ce faisant, sur la construction politique de l'arrondissement montréalais. Ainsi, nous avons vu précédemment à quel point les frontières physiques ont joué un rôle important dans la dynamique « quartier » au sein des arrondissements Sud-Ouest et Mercier – Hochelaga-Maisonneuve où, dans ce dernier cas, les frontières historiques entre les deux Mercier et Hochelaga-Maisonneuve ont aussi été un frein évident à la collaboration. Dans Rosemont – La Petite-Patrie, ce sont davantage les frontières « administratives » – l'histoire et les façons de faire distinctes de l'action communautaire des deux quartiers – qui ont eu un effet important dans la difficulté de « penser arrondissement ». Les frontières entre les arrondissements ne semblent jouer un rôle « unificateur » que dans un seul cas, celui du Sud-Ouest. On parle dans ce cas de frontières physiques (canaux, autoroutes) et socio-économiques (la présence de la municipalité de Westmount). Mais comme pour le cas de Rosemont – La Petite-Patrie, les façons de faire distinctes des quatre quartiers du Sud-Ouest limitent l'aspect unificateur des frontières de l'arrondissement.

Dans Ville-Marie, la situation est plus complexe. Il faut dire que le quartier Sainte-Marie était intégré jusqu'aux fusions à l'arrondissement incluant le Plateau Mont-Royal et le Centre-Sud. Le jeu des frontières se joue donc davantage ici entre les différentes fonctions, celle du centre des affaires et des habitations de luxe (le centre-ville) et celle où se retrouve une population moins aisée, voire défavorisée, dans le Centre-Sud. Cette frontière sociale et fonctionnelle a été soulevée plus tôt par un intervenant qui soulignait le peu d'intérêt que portaient certains fonctionnaires de l'arrondissement à tout ce qui sort des limites strictes du centre-ville.

À la vue des quatre dossiers à l'étude, nous croyons que cette *dimension territoriale* a contribué à créer un effet d'enfermement important pour les organismes

communautaires, jouant ainsi au détriment de l'arrondissement dans sa construction politique. À ce titre, on observe, dans Ville-Marie et dans le Sud-Ouest, mais aussi dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et Rosemont – La Petite-Patrie, des rapports à l'arrondissement et au(x) quartier(s) qui, au-delà des particularismes de chacun des arrondissements, se recourent pour dégager une constante. Dans les entrevues réalisées dans le cadre des dossiers à l'étude, la question des frontières naturelles et artificielles comme étant un frein à une action commune est apparue comme une constante du discours. Il y a là, selon ces intervenants, matière à expliquer la relative autonomie des quartiers sur le plan de l'action communautaire. Ainsi, avant même que les dossiers à l'étude viennent mettre à l'épreuve le nouveau contexte politico administratif montréalais, il existait et existe encore des « frontières » réelles ou socio-économiques, parfois bien ancrées dans l'histoire, qui tendent à marquer l'action communautaire au sein des arrondissements actuels.

On peut également chercher une explication, bien que l'objet de la thèse ne nous permette pas de l'affirmer avec certitude, du côté d'une méfiance inscrite profondément de la part des intervenants du milieu communautaire pour tout ce qui relève de l'État :

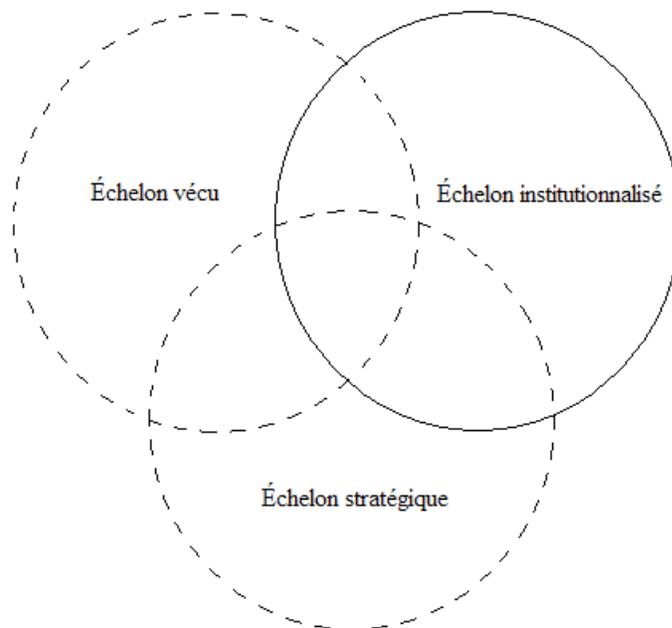
Pourtant, un malaise persiste au sein du tiers secteur [...] Ce malaise tient en partie à la difficulté du tiers secteur à absoudre de sa relation de type « amour-haine » avec l'État qui finit par monopoliser toute son attention et qui l'empêche, dans une certaine mesure, de considérer ces rapports autrement que sous la forme d'une domination complète ou d'une instrumentalisation de son action. (Jetté, 2005 : 670)

De manière explicite chez certains intervenants du milieu communautaire, mais beaucoup moins clair chez d'autres, nous avons ainsi noté une certaine méfiance, notamment dans Ville-Marie, pour ces fonctionnaires qui venaient des instances centrales et qui apportaient avec eux à l'arrondissement, pour reprendre l'expression d'un des intervenants rencontrés, leur « vision déconnectée ».

Citons de nouveau Jetté (2005 : 671) pour qui cette méfiance a des conséquences concrètes : « D'un point de vue stratégique, cette méfiance systématique a aussi des conséquences importantes sur les choix opérés par les milieux communautaires dans leur lutte pour la reconnaissance et le soutien financier de leurs pratiques ». Nous pourrions donc dire, à la suite de Boudreau, Nicholls et Beaumont (2006), que les stratégies scalaires des organismes communautaires sont fortement reliées au contexte institutionnel et à la culture politique qui prévaut : « Thus, we believe that the strategic « choices » of organizations to either pursue bridging or barrier strategies reflect their institutional and cultural contexts » Boudreau, Nicholls et Beaumont (2006 : 3)

En d'autres termes, en incluant la dimension politique aux dimensions territoriale et symbolique de l'espace de proximité, on découvre que l'arrondissement, dans sa construction en tant qu'échelon politique, entre en concurrence avec le quartier, omniprésent. Alors que ce dernier fait davantage office *d'échelon vécu* et *d'échelon stratégique*, il ne reste qu'à l'arrondissement *l'échelon institutionnalisé*.

**FIGURE 5.1 LA DIFFICILE CONSTRUCTION POLITIQUE DE L'ARRONDISSEMENT MONTRÉALAIS**



Le quartier est donc le point de mire d'une action politique des groupes communautaires qui à défaut d'être vraiment institutionnalisé – au sens où les tables de concertation par exemple ne disposent pas de pouvoirs formels, même si leur existence doit beaucoup au financement institutionnel – se révèle être d'une première importance pour les organismes dans leur rapport aux élus. En ce sens *le* et *la* politique de proximité à Montréal n'est pas l'apanage des arrondissements, tant s'en faut, malgré l'importance de l'institutionnalisation de cet échelon. L'arrondissement, dirions-nous, ne s'est pas imposé comme échelon d'action politique pour les acteurs du milieu communautaire.

\*\*

*L'échelon institutionnalisé apparaît donc, dans la construction politique de l'arrondissement, comme étant la condition la moins importante.* Rappelons que l'arrondissement est fortement institutionnalisé et se construit difficilement, alors que la plus faible institutionnalisation du quartier n'apparaît pas être un obstacle à son caractère politiquement construit. De son côté, *l'échelon vécu apparaît comme une condition essentielle.* On rappellera ici la « préférence », pour les acteurs communautaires, du quartier face à l'arrondissement, préférence qui ne date pas d'hier. Finalement, *l'échelon stratégique se révèle être aussi une condition essentielle, mais très liée à l'échelon vécu* : l'arrondissement n'est pas apparu comme un échelon d'où on pouvait construire une action politique, à la fois parce que les alliances avec les organismes des autres quartiers de l'arrondissement sont difficiles et parce que l'arrondissement ne constitue pas, pour l'instant, une opportunité politique pour les acteurs communautaires. En somme, en l'absence d'échelon vécu et stratégique – fortement interreliées – l'arrondissement montréalais ne se construit pas comme un échelon politique. L'arrondissement, en fait, n'est ni la base de l'action, ni l'enjeu de l'action pour les acteurs communautaires.

## 5.2 LE LABORATOIRE MONTRÉALAIS : UNE EXPÉRIENCE AUX RÉSULTATS AMBIGUS

Ces conclusions nous invitent à interroger certaines conséquences de cette situation sur Montréal et sa réforme. Rappelons tout d'abord, pour ce faire, quels étaient les objectifs de la présente réforme. Au départ, Pierre Bourque, dans son projet « Une île, une ville », proposait l'unification complète des municipalités de l'île de Montréal tout en proposant la création de quartiers administratifs (et plus tard des arrondissements plus politiques). Il était difficile ici de parler de véritable décentralisation : ce projet voyait à la mise en place soit d'un « super fonctionnaire » à chaque quartier administratif ou en s'assurant de la présence du maire à chacun des conseils d'arrondissement dans la deuxième mouture du projet. L'objectif de la réforme proposée par Pierre Bourque était sans équivoque : Montréal devait parler d'une seule voix et mettre fin aux guerres de clochers pour être ainsi plus compétitif avec les autres grandes villes et surtout, ne pas se laisser distancer par Toronto qui avait, elle, procédé à sa propre réforme municipale créant une *megacity* quelques années auparavant. Une telle réforme devait permettre également un plus juste partage des coûts de la centralité avec les municipalités de banlieue, ici restreintes aux seules municipalités de la banlieue interne de l'île de Montréal.

Le gouvernement du Parti Québécois a accepté l'idée générale, non sans d'abord refuser, mais en l'incluant dans une réforme qui allait couvrir un plus large terrain que l'île, soit les couronnes Sud et Nord. C'est dans cette optique qu'est née la CMM. Celle-ci devait outiller la région montréalaise d'une structure de gouvernance métropolitaine censée refléter les réalités métropolitaines de Montréal qui dépassent depuis longtemps les frontières de l'île. La question de la situation politique de l'île de Montréal restait toutefois un dossier délicat. Mandaté par le gouvernement, Louis Bernard a accouché d'une proposition, reprise pour l'essentiel par le gouvernement, qui se voulait un *compromis* (l'expression est de lui). En voulant créer une seule ville à la grandeur de l'île de Montréal de telle manière à la rendre plus compétitive, Louis

Bernard à voulu, comme Pierre Bourque, donner une plus grande latitude à la Ville de Montréal pour jouer le jeu de la mondialisation. Mais voilà, alors que Pierre Bourque proposait une solution radicale, créant une structure très centralisée sur l'île, le gouvernement a voulu ménager la chèvre et le chou en permettant aux municipalités de banlieue de conserver une certaine autonomie à travers la création d'un système d'arrondissements censé respecter les « couleurs locales ».

Il faut dire que la proposition de Pierre Bourque avait de quoi faire peur au gouvernement du Québec, créant un « monstre municipal » qui n'aurait pas eu son contrepoids au Québec. Précisons que la situation québécoise en matière de grandes villes est particulière (mais certainement pas unique). Si, à l'échelle internationale, Montréal apparaît comme une métropole de taille plutôt modeste, au Québec elle est de loin disproportionnée par rapport aux autres villes<sup>88</sup>. Alors que la région métropolitaine de Montréal compte pour plus de la moitié de la population totale de la province, une plus grande autonomie de Montréal face au pouvoir provincial dans le contexte toujours complexe de l'autonomie du Québec face au reste du Canada fait peut-être peur à plusieurs politiciens québécois. On donnera comme exemple l'interdiction pour Montréal, mais aussi pour toutes les municipalités québécoises, de signer des ententes directes avec le gouvernement fédéral. Les municipalités doivent passer par l'intermédiaire du gouvernement provincial qui garde jalousement ses prérogatives en matière d'affaires municipales telles que précisées dans la Constitution canadienne.

En somme, l'objectif de la réforme, tant celle proposée par Bourque que celle adoptée par le gouvernement, était de réguler les relations entre les différentes municipalités de l'île pour permettre à Montréal de se dégager une certaine marge de manœuvre pour jouer le jeu de la mondialisation et de la compétition intermétropolitaine. La solution retenue proposait toutefois des instances infra-municipales fortes. En vertu

---

<sup>88</sup> Certains des arrondissements montréalais les plus peuplés dépassent la très grande majorité des autres municipalités québécoises.

de ce que nous avons pu faire ressortir dans cette recherche, quel bilan pouvons-nous tirer de l'insertion de ces instances infra-municipales sur la marge de manœuvre de la Ville de Montréal?

Difficile de répondre adéquatement à cette question sans d'abord exposer les limites de cette recherche. Nous n'avons pas, à proprement parler, étudié la compétitivité de la métropole. Nous n'avons pas non plus regardé les dynamiques qui se sont installées entre les anciennes municipalités de banlieue devenues arrondissements et les instances centrales, ni mis le cas montréalais en perspective avec ce qui s'est passé ailleurs au Québec avec l'arrivée des arrondissements. Sur ce dernier point, des rapprochements devront être fait notamment avec la situation de Québec où les arrondissements – qui disposent de moins de pouvoirs qu'à Montréal – cohabitent avec des conseils de quartier institutionnalisés (voir à ce sujet Bherer, 2002 ainsi que Bherer et Breux, 2003) et de Gatineau pour laquelle les autorités n'ont pas cru utile de mettre en place des arrondissements, calquant plutôt le modèle mis en place à Ottawa (Andrew et Chiasson, 2005).

De même, notre étude portant sur les quatre premières années seulement de la réforme, il est difficile d'établir un bilan définitif à ce sujet, quel qu'il soit. Nous avons toutefois pu observer de près, pour les arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal, cette tentative de réguler les relations entre les instances infra-municipales et les instances centrales de Montréal. Ce premier regard nous offre quelques réponses et des pistes de recherche. Une vision scalaire du cas montréalais laisse ainsi l'impression que la réforme, plutôt que d'avoir placé Montréal en bonne position pour jouer le jeu annoncé de la mondialisation et de l'importance accrue des grandes métropoles a plutôt affaibli la ville, lui faisant subir un véritable *supplice de l'écartèlement*.

D'un côté, nous avons déjà noté que le gouvernement du Québec tenait solidement les brides des affaires municipales, notamment en matière de « relations extérieures »

des villes, mais aussi en matière de ressources fiscales municipales, confinées pour l'essentiel à l'impôt foncier malgré les demandes répétées pour une plus grande autonomie à ce sujet. De même, si la CMM se fait plutôt discrète pour l'instant, on peut se demander comment à l'avenir évoluera le rapport de force entre Montréal, une Ville de Longueuil affaiblie par des dissensions internes et une Ville de Laval qui, fusionnée depuis 40 ans, n'est pas embourbée dans de nouvelles structures. On peut également poser l'hypothèse que le Conseil d'agglomération créé à la suite des défusions pourrait dans un avenir proche nuire à la capacité politique de Montréal. Les récents ratés du Conseil d'agglomération de Longueuil (Lacoursière, 2007) nous ramènent, transposés à l'île de Montréal, quelques années en arrière alors que la CUM était bloquée par des relations acrimonieuses entre Montréal et les municipalités de banlieues. Cette institution bancale doit d'ailleurs être revue (mais de quelle manière? Vers plus d'autonomie des municipalités défusionnée ou plus de pouvoir à Montréal?<sup>89</sup>) par le présent gouvernement libéral qui s'y est récemment engagé (Dutrisac, 2007).

De l'autre côté, nous avons bien vu que les destinées de Montréal sont aussi entre les mains des arrondissements auxquels le Gouvernement québécois a accordé de nombreux pouvoirs dans l'espoir notamment de faire diminuer les pressions défusionnistes. Les instances centrales de Montréal apparaissent en effet quelquefois paralysées (Ouimet, 2007) face à ces arrondissements, plus puissants que certains politiciens l'avaient peut-être imaginé. On notera ici l'exemple de l'hésitation des instances centrales à se servir de l'article 89.4 de la Charte de la Ville de Montréal permettant d'imposer un projet d'intérêt public. D'autres études seront nécessaires

---

<sup>89</sup> Le maire de Montréal a proposé, en mai 2007, l'abolition du conseil d'agglomération en échange d'un élargissement du conseil municipal actuel aux maires de banlieues lors des débats et votes concernant les affaires à ce jour traitées au Conseil d'agglomération. Cette proposition, qui se fait alors que le Gouvernement du Québec veut revoir le Conseil d'agglomération de Longueuil, ne semble pas recevoir l'appui des maires des villes défusionnées (Bourgault-Côté, 2007). En juin, le gouvernement proposait plutôt l'ajout d'un secrétariat d'agglomération censé faciliter la circulation d'information entre les villes reconstituées et la Ville de Montréal. Au moment d'écrire ces lignes, le projet de loi n'était toutefois pas adopté.

pour bien saisir toutes les subtilités des dynamiques politiques entre les élus des arrondissements d'une part et les instances centrales d'autre part, mais il semble clair que la fragmentation politique et administrative de l'ancienne ville de Montréal n'a pas contribué, jusqu'à maintenant, à son renforcement. Il faut dire que l'arrondissement représente pour les partis minoritaires au Conseil municipal une vitrine exceptionnelle pour accéder au pouvoir. Avec autant de potentiel, il serait donc surprenant que l'intérêt de la part des partis politiques (surtout ceux qui seront confinés dans un rôle d'opposition au conseil municipal) pour les arrondissements se tarisse avec le temps. On peut même poser l'hypothèse que pour les élus, les arrondissements prendront de plus en plus d'importance, notamment comme lieu pour démontrer à la population leur savoir-faire comme maire d'arrondissement avant de faire le saut à la mairie de la ville.

C'est sans compter, comme nous l'avons amplement vu dans le précédent chapitre, sur la présence du quartier et de ses acteurs qui jouent un rôle non négligeable dans la gouvernance de Montréal. Or si l'action des organismes communautaires à cet échelon nuit, nous l'avons vu, à la construction politique de l'arrondissement, qu'en est-il de cette même action sur les dynamiques politiques de l'ensemble de la ville? Deux hypothèses contradictoires méritent d'être évoquées. D'une part, l'importance de l'action communautaire par quartier contribuerait à ce *supplice de l'écartèlement* de la ville de Montréal en ajoutant un échelon politique fort qui contribue à tirer vers le bas la gouvernance montréalaise. D'autre part, en affaiblissant, jusqu'à un certain point, la légitimité et la capacité politique de l'arrondissement de monopoliser le discours de la proximité, l'action « de quartier » des organismes communautaires contribuerait au contraire à minimiser les effets de l'écartèlement. Dans la mesure où cette recherche permet de le faire, nous penchons pour la deuxième hypothèse.

Nous avons déjà noté que les organismes communautaires n'avaient que peu été tentés de jouer l'arrondissement « contre » les instances centrales pour faire avancer

leurs projets, mais que cette possibilité était tout de même gardée en réserve pour le futur. Cette stratégie est à mettre en parallèle avec l'évolution de l'action communautaire au Québec. Nous avons souligné que ceux-ci sont passés d'un rôle axé sur les revendications et les contestations pour glisser lentement, avec l'aide de l'État, vers celui d'organismes de services, de plus en plus professionnalisés et axés sur la réalisation de projets concrets (pensons à LOGGIA, promoteur de la construction des logements communautaires sur les terrains du Centre Préfontaine). Or cette professionnalisation semble avoir mené, du moins dans les quatre cas étudiés ici, à une certaine autonomisation de « l'agenda » politique de ces organismes au point où certains d'entre eux envisagent des stratégies où, en exagérant à peine, la fin justifie les moyens. En ce sens, leur présence à un échelon faiblement institutionnalisé, le quartier, leur permet d'avoir les coudées franches face aux acteurs de l'arrondissement et des instances centrales en gardant un certain contrôle sur leur « agenda » politique. Il faut dire que le contexte dans lequel ils agissent est fort différent depuis quelques années. Il n'y a plus, comme à l'époque du RCM, d'affinités privilégiées entre le mouvement communautaire et un parti politique. En face des groupes, les partis politiques, Vision Montréal et l'UCIM<sup>90</sup>, semblent dénués de cette couleur idéologique particulière qui marquait le RCM, affranchissant jusqu'à un certain point les groupes communautaires et les partis politiques d'un obligatoire arrimage de leurs « agendas » politiques respectifs. Dans ce contexte, les rapports entre l'État et les organismes semblent être de plus en plus teintés de pragmatisme :

L'urgence des situations et les incertitudes rattachées au devenir collectif laissent moins de place aux expériences rédemptrices promues par une intervention ou un événement qui agirait d'une manière décisive sur les diverses constituantes de la société [...]. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'on abandonne toute velléité d'action politique; disons que l'on fait preuve de plus de pragmatisme qu'à une certaine époque. L'État devient ainsi à la fois un partenaire et un

---

<sup>90</sup> En 2007, les instances dirigeantes de l'Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal ont modifié son nom pour « Union Montréal ».

adversaire de l'action communautaire en fonction des conjonctures et des actions à mener. (Jetté, 2007 : 349)

Les actions des représentants des organismes communautaires rattachés aux échelons de proximité doivent ainsi être considérées pour ce qu'elles sont, c'est-à-dire des actions faisant partie de stratégies d'organismes qui, comme bien d'autres acteurs, ont des objectifs politiques précis à atteindre. D'autres facteurs moins *prosaïques*, notamment financiers, sont tout simplement en jeu, d'autant plus que leur évolution récente les a amenés d'un rôle essentiellement contestataire à celui d'organismes de services, parfois cooptés par l'État pour mener à bien des situations délicates, notamment en matière de développement social. Pour les instances centrales, ce quartier politique relativement autonome pourrait être utile dans ses relations avec l'arrondissement puisque la légitimité parfois associée à la proximité n'apparaît pas la chasse gardée de l'arrondissement et des ses représentants élus.

Mais cette deuxième hypothèse pourrait être compromise par la capacité de l'arrondissement à revoir ses façons de faire et de donner des « mandats arrondissements » – au lieu de mandats à plusieurs groupes communautaires pour chacun des quartiers – qui pourrait forcer la main des organismes communautaires à s'organiser davantage à l'arrondissement plutôt qu'au quartier. Cette possibilité, évoquée par quelques rares intervenants, reste toutefois une éventualité que même les élus abordent du bout des lèvres. L'analyse des quatre dossiers à l'étude nous fait penser que la forme que pourrait prendre cette éventuelle adaptation dépendra, comme le prédit Jouve en 2002, des caractéristiques politiques propres à chaque arrondissement :

Le cadre institutionnel est certes le même pour l'ensemble de la société civile, l'utilisation qu'en fera le mouvement communautaire et associatif sera par contre très différente d'un arrondissement à un autre, en fonction également des formes de leadership politique dans les arrondissements [...]. (Jouve, 2002 : 2-3)

Cette évolution toutefois ne se fera pas sans résistance de la part de groupes communautaires bien implantés dans chacun des quartiers. L'analyse est donc loin d'être terminée; la situation politico-administrative montréalaise continue d'évoluer et surtout, à se jouer à des échelons de *proximité* soumis à des tensions politiques continues :

Les deux expériences canadiennes [Toronto et Winnipeg] ont montré combien la construction de territoires de proximité est soumise aux aléas politiques, particulièrement dans un contexte marqué par une reconfiguration étatique et un fort mouvement d'autonomisation des villes. De plus, à Winnipeg et à Toronto, l'impulsion des dynamiques politiques et bureaucratiques a entraîné des modifications substantielles aux frontières et aux fonctions des arrondissements. Au point de faire croire que ces structures sont soumises à un rééchelonnement cyclique tributaire des calendriers politiques et des tendances socio-économiques. (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005 : 448)

\*\*

En somme, si l'on cherchait avec cette réforme à faire de la Ville de Montréal un acteur plus fort en réactualisant la gouvernance montréalaise vers le haut (en quittant l'île et la CUM défectueuse pour une nouvelle échelle plus grande) et extirper Montréal d'une fragmentation politique encombrante en unissant les municipalités de l'île, force est de constater que les premières années de la réforme, où on a poussé assez loin la diversification des paliers, laissent un arrière-goût de quasi-échec. Si les éléments de cette recherche ne permettent pas de bien évaluer l'autonomie de Montréal par rapport aux autres municipalités de la région (Laval notamment), le poids des différents échelons municipaux et inframunicipaux de la métropole montréalaise suite à la fusion semble s'être alourdi, notamment depuis la défusion, tirant les lieux de la politique montréalaise vers le bas.

Comment le cas montréalais peut-il nous informer de manière plus générale sur certains enjeux plus globaux quant à la place des métropoles dans le jeu économique

et politique mondial? Bherer et coll. (2005b : 6) nous rappellent que « [la] reconnaissance du champ local dans une perspective de mondialisation est un des intérêts essentiels de l'approche multiscalaire ». C'est en effet un thème très présent dans tout ce qui entoure la théorie politique scalaire – nous avons d'ailleurs déjà noté que Brenner et Swingedouw, dans ce dernier cas autour de la notion de glocalisation, accordent une bonne part de leur attention à cet aspect de la théorie politique scalaire où l'accent est notamment mis sur une redistribution des pouvoirs de l'échelon national à la fois vers le haut et vers le bas. Quelques nuances s'imposent toutefois : peu d'auteurs vont jusqu'à affirmer l'écroulement entier de l'État national qui serait remplacé par des pôles forts situés plus bas dans la structure scalaire, mais la tendance lourde d'une certaine approche scalaire sur le rôle des grandes villes laisserait à penser, selon plusieurs, que le « local » prend des forces à détriment du national. Mais l'étude du cas montréalais nous a montré, jusqu'à un certain point, que la montée en puissance du « local » connaît des ratés.

Ainsi, à Montréal comme ailleurs, les grandes municipalités doivent composer avec un État qui n'a pas totalement renoncé à ses prérogatives malgré la pression liée à l'existence d'instances supra-nationales comme l'Union européenne et autres ALENA (Accord de libre-échange Nord-Américain). L'exemple des fusions québécoises, nous rappellent d'ailleurs Bherer et coll. (2005b), montre justement que l'État continue à tirer les ficelles du « local » en lui imposant sa vision des choses. Ailleurs aussi, comme nous le rappellent Häussermann et Haila (2004), l'autonomie des villes est compromise par leur propension à s'élargir et à grossir :

One of the main claims Bagnasco and Le Galès [1997] make to support their neo-weberian approach is that cities in contemporary Europe have regained some of the autonomy they lost to the rising nation state. It is true that in some respects cities have become more autonomous [...] However, it is also true that in the era of globalization some cities have grown beyond their administrative borders and this has undermined the power of the central city. (Häussermann et Haila, 2004 : 58)

Ailleurs aussi finalement, la question de la proximité, comme une sorte d'injonction, ramène les plus petits échelons à l'avant-scène de la gestion publique des grandes villes. Dans la prise en compte du « local » dans le réaménagement scalaire, il y aurait donc lieu de pousser l'étude du local en tant qu'entité multi-scalaire – et non pas telle une boîte noire – pour mieux comprendre la place que prendra ce « local » face aux échelons national et mondial. D'autres études seront aussi nécessaires pour bien saisir le rôle des acteurs se référant à ces multiples échelons du local et comment le caractère interdépendant de ces échelons affectera l'ensemble. La présente étude indique que dans le cas de Montréal, une métropole apparaît en position de faiblesse, écartelée, comme nous l'avons vu, entre l'infra-municipal qui monte en force et le supra-municipal qui tarde à affirmer la sienne.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

L'étude des grandes métropoles, de leur formation en passant par leur gouvernance, est un thème majeur en études urbaines ces dernières années. Or la compréhension de ces métropoles comme autre chose qu'une énorme *boîte noire* dont le contenu et les dynamiques internes relèveraient du mystère soulève un questionnement renouvelé face au contexte multiscalair de ces vastes métropoles. L'intérêt est notamment dirigé vers des échelons comme le quartier ou l'arrondissement, sensés contribuer à maintenir un équilibre en favorisant le sentiment d'appartenance, la participation citoyenne et le respect des « couleurs locales » dans la desserte des services face à des territoires assez grands pour une gestion efficace des enjeux urbains. L'apport des nombreux chercheurs qui ont étudié les échelons infra-municipaux selon ces dernières perspectives politiques est d'ailleurs important. La décentralisation infra-municipale est d'abord étudiée dans une optique de subsidiarité et d'efficacité dans la gestion des services municipaux. La décentralisation infra-municipale est également l'objet de réflexions sur la démocratie, notamment en lien avec la démocratie dite participative et de proximité.

Pour notre part, nous avons adopté dans cette recherche une approche axée sur le jeu politique de certains acteurs du milieu communautaire dans le cadre de quelques cas concrets. Il faut dire que les acteurs du milieu communautaire se sont révélés être au cœur de la gouvernance locale en matière de gestion du social ces dernières années à Montréal. Nous nous sommes servis de ces dossiers pour observer les conséquences de l'action des acteurs du milieu communautaire sur la *construction politique* des

arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal dans le cadre des récentes fusions municipales. Cette réforme initiée par le gouvernement du Québec a, en janvier 2002, transformé l'île de Montréal (mais aussi d'autres régions) et ses municipalités en une seule, divisée en arrondissements.

Nous cherchions en fait à voir si, au-delà de la dévolution de nombreux pouvoirs, l'échelon de l'arrondissement allait devenir un lieu investi par les groupes communautaires qui œuvrent depuis longtemps, pour la plupart, à un autre échelon, le quartier, qui jouit d'un capital politique et symbolique très fort. Alors que les anciennes municipalités de banlieue devenues arrondissements étaient déjà dotées d'une culture politique rattachée à un territoire aux frontières connues, l'histoire des arrondissements montréalais, qui préexistaient aux fusions sous forme essentiellement administrative, était plus jeune, mais aussi plus *négative*, puisque l'histoire récente avait montré que ce territoire n'avait que peu de résonance, particulièrement chez les organismes communautaires. D'une certaine manière, dans les arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, tout restait à faire et leur création en tant que palier doté de pouvoirs allait donc, pensions-nous, soulever des questions quant aux stratégies et actions des organismes communautaires.

Nous nous sommes donc demandé quelles étaient les stratégies de certains acteurs centraux de la société civile, et ce, à travers quatre cas de *gestion du social* (deux dossiers de lutte pour la construction de logements sociaux ainsi que deux projets de revitalisation urbaine intégrée), dans quatre arrondissements (Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont – La Petite-Patrie, Ville-Marie et Sud-Ouest). Nous avons opté pour une approche inspirée de la théorie politique scalaire (*politics of scale*) qui permet notamment de mettre l'accent sur le caractère interdépendant et construit des différents échelons qui ne sont ni pré donnés, ni fixes ou éternels. Il y a beaucoup de travaux utilisant la perspective scalaire dans un contexte de métropoles, particulièrement face au réaménagement des pouvoirs étatiques et à la mondialisation

annoncée des marchés économiques. Pour notre part, nous avons voulu regarder plus bas, à l'intérieur même du local, mais surtout avec une conception précise de la théorie politique scalaire, moins strictement géographique et économique et davantage politique (rapports de forces, stratégies). La position hiérarchique (l'échelon) constitue alors le contexte à l'intérieur duquel se déroule le rapport de forces entre acteurs se situant à ces divers échelons. Plus précisément, c'est autour des notions d'échelon *vécu*, *stratégique* et *institutionnalisé* que nous avons abordé la construction de quatre arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 31 décembre 2005.

Ces dossiers à l'étude, par les contraintes imposées par ceux-ci et par le contexte géographique et historique propre à chaque arrondissement, nous ont permis d'observer toute la complexité de la construction politique de l'arrondissement montréalais. Si les deux cas de lutte pour la construction de logements sociaux n'ont pas connu le même dénouement<sup>91</sup>, ils ont tous les deux révélé une réticence certaine des acteurs du milieu communautaire à sortir d'une action « de quartier ». Cette stratégie « quartier » de l'action communautaire – qui avait cours avant les fusions – s'oppose à une assez forte montée en force de l'arrondissement chez les élus. En effet, alors que les acteurs communautaires impliqués dans les dossiers ont peu cherché les appuis chez les autres quartiers de l'arrondissement, les élus de Rosemont – La Petite-Patrie et de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve n'ont pas hésité à jouer un rôle plus grand que prévu en matière de logement social, devenant des joueurs incontournables face aux instances centrales qui pourtant, disposent de pratiquement tous les leviers pour imposer leurs vues en matière de logement social.

Pour leur part, les dossiers de revitalisation urbaine intégrée, au sein des arrondissements Sud-Ouest et Ville-Marie, ont révélé de manière quelque peu

---

<sup>91</sup> Alors que le dossier dans l'arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie s'est concrétisé, on tarde à voir les premières briques posées sur les terrains de l'hôpital Louis-H.-Lafontaine dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve.

différente, mais tout aussi marquante, l'ascendant, pour les acteurs du milieu communautaire, du quartier sur l'arrondissement. En effet, si l'élaboration des plans de revitalisation urbaine a manifestement révélé le manque de moyens financiers mis à la disposition des arrondissements, on retient surtout deux éléments qui ont contribué à la dynamique générale. Notons d'abord la présence d'assez longue date d'une expertise communautaire en matière de revitalisation urbaine. L'arrivée d'un projet mis de l'avant par des fonctionnaires « qui viennent d'en haut » ne s'est donc pas faite sans heurts, surtout au début. Dans un deuxième temps, l'action communautaire au sein des arrondissements Sud-Ouest et Ville-Marie, comme pour les deux autres arrondissements, est issue d'une longue histoire où le quartier tient une place prépondérante, parfois collée à une géographie et une histoire politique d'action communautaire qui pèse lourd.

En d'autres termes, nous avons constaté à la suite de l'analyse de ces dynamiques que la mise en place de l'arrondissement montréalais dans le cadre des fusions municipales de 2002 est ici un exemple fort de cette nécessité de considérer l'importance des luttes politiques dans la construction des échelons et l'interdépendance des différents échelons qui forment le « local ». En effet, si par l'attribution de pouvoirs à cet échelon, l'arrondissement est apparu rapidement comme un échelon institutionnalisé, l'action politique des organismes communautaires, fortement associée au quartier, a entravé la construction politique de l'arrondissement. En fait, les dossiers étudiés montrent que le quartier montréalais, au détriment de l'arrondissement, continue d'agir en tant qu'échelon *stratégique* et *vécu* à défaut d'être *institutionnalisé*. Cette donne pourrait toutefois changer si les élus d'arrondissement réussissent à imposer le territoire de l'arrondissement en tant qu'échelon d'intervention des organismes (en incitant les organismes similaires à fusionner notamment), mais une telle tentative ne se ferait pas sans une forte résistance des organismes communautaires, dont le mode de fonctionnement par quartier est bien implanté.

Nos observations des quatre dossiers montréalais vont également dans le sens de la nécessité d'éviter d'appliquer une hiérarchie stricte aux différents échelons observables. La présente recherche nous a donné l'occasion de faire ressortir en effet que les organismes rattachés au quartier ont souvent su profiter d'un contexte précis leur permettant d'installer un rapport de forces face à l'arrondissement, voire des instances politiques centrales, bousculant ainsi, du moins le temps d'un enjeu, la pyramide décisionnelle. C'est également vrai pour l'arrondissement face aux instances centrales qui, notamment dans les dossiers de logements sociaux, a semblé hésiter à imposer ses vues en la matière. La structure scalaire montréalaise n'est donc pas apparue comme une stricte hiérarchie de niveaux, mais plutôt comme une structure à géométrie scalaire variable au gré des situations, des stratégies et des enjeux. L'étude des stratégies scalaires a donc permis de scruter sous quelles formes et à quels échelons surgissent les lieux du politique. La théorie politique scalaire contribue ainsi à révéler que le pouvoir ne se laisse pas enfermer à un échelon précis et encore moins aux échelons officiels de prise de décision auxquels s'appliquent habituellement les notions de subsidiarité et de gouvernance multi-niveaux.

Pourtant, la *structure scalaire* et l'*échelon* restent des notions problématiques d'un point de vue théorique et empirique. À la lumière des résultats obtenus dans cette recherche, on est en effet porté à reprendre les critiques déjà faites à l'endroit de la théorie politique scalaire : tout se résume-t-il à une question de stratégie? La réponse à cette question n'est pas claire. Tout d'abord, nous avons vu que les contraintes institutionnelles pourraient devenir prépondérantes et forcer la main des organismes. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas les ressources pour toujours penser stratégique et « défier » ce contexte institutionnel. Ceci est d'autant plus vrai qu'en mettant l'accent presque totalement sur des considérations stratégiques, peut-on réellement prétendre pouvoir saisir dans sa globalité la dynamique politique locale? Les acteurs sont-ils vraiment libres d'agir et égaux dans cette liberté? Au-delà des particularismes propres à chaque ville, quels rôles jouent les institutions, l'histoire politique locale dans ce

possible frein à une stratégie d'ordre scalaire? De même, il sera intéressant de poser un regard critique sur ce qui s'est passé au sein des anciennes municipalités de banlieue devenues arrondissements. Le passage d'un statut de municipalité autonome à celui d'arrondissement a-t-il donné lieu aux mêmes tergiversations quant à sa construction? D'autres études seront donc nécessaires pour venir compléter le regard ici posé sur une période certes charnière, mais relativement courte.

On devra également se questionner sur les aspects démocratiques de ce rapport complexe entre les acteurs s'identifiant respectivement aux échelons de l'arrondissement et du quartier. On retiendra en effet de l'analyse du tiraillement scalaire entre exigence de proximité et logique d'agglomération à l'intérieur duquel se retrouve Montréal ce que nous pourrions appeler un décalage démocratique. L'étude attentive des quatre dossiers nous a en effet révélé une dynamique où les instances de l'arrondissement ont su, en s'appuyant sur une légitimité politique de proximité, s'imposer alors que les instances centrales, pourtant habilitées à intervenir dans une optique de gestion du bien commun, semblaient hésitantes à affronter les arrondissements. Or dans la perspective où la démocratie est aussi, sinon davantage, une question de gestion équitable du bien commun qu'une stricte question de participation citoyenne aux débats, ce décalage entre le partage des pouvoirs officiel et la réalité décisionnelle se doit d'être souligné. En matière de gestion du social, cette tension perpétuelle entre deux dimensions de la démocratie, équité et redistribution d'une part (qui doit se faire à un échelon élevé de la hiérarchie) et respect des différences et volontés propres à chaque micro-territoire d'autre part (qui implique la présence d'échelons près des citoyens), est un enjeu démocratique majeur à forte connotation scalaire.

L'originalité de cette recherche se retrouve donc dans le choix de cette approche politique et scalaire dans un contexte, Montréal, qui a vu depuis quelques années se multiplier les échelles de gestion politique. Elle se situe également dans le choix de la

période couverte, celle des premières années d'une institution, les arrondissements montréalais cuvée 2002, où les différents acteurs tentent de se positionner et naviguent à vue, voire à tâtons. Elle se révèle finalement par l'accent mis sur les organismes communautaires plutôt que les élus comme acteurs politiques de premier plan, organismes que l'on a saisis « en action », sans réel recul, à l'occasion d'enjeux concrets de gestion du social. En ce sens, l'étude des arrondissements montréalais par l'entrée des groupes communautaires sur le terrain de la gestion du social a non seulement pu mettre en lumière la complexité de la construction politique d'un échelon décisionnel infra-municipal dans un contexte métropolitain, mais également toute la difficulté de l'arbitrage entre deux dimensions de la démocratie, partagée entre nécessité du bien commun et respect des particularismes locaux.



## BIBLIOGRAPHIE

### LIVRES, CHAPITRES, ARTICLES SCIENTIFIQUES, RAPPORTS DE RECHERCHE ET COMMUNICATIONS SCIENTIFIQUES

- Abers, Rebecca. 1998. «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil ». *Politics & Society*, vol. 26, no 4 (décembre), p. 511-537.
- Agnew, John. 1997. «The Dramaturgy of Horizons: Geographical Scale in the «Reconstruction of Italy» by the New Italian Political Parties, 1992-95 ». *Political Geography*, vol. 16, no 2, p. 99-121.
- Alain, Martin. 2006. « Le quartier : espace politique et stratégies d'échelles ». In *La proximité : construction politique et expérience sociale*, sous la dir. d'Alain Bourdin, Annick Germain et Marie-Pierre Lefevre, p. 291-304. Paris : L'Harmattan.
- . 2004. « La construction d'un espace politique infra-municipal : le quartier Saint-Michel de Montréal ». In *Démocratie et management local : 1<sup>eres</sup> Rencontres Internationales*, sous la dir. de Robert Le Duff et Jean-Jacques Rigal, p. 17-33. Paris : Dalloz-Sirey.
- Amin, Ash. 2002. « Spatialities of Globalisation ». *Environment and Planning A*, vol. 34, p. 385-399.
- Andrew, Caroline et Guy Chiasson. 2005. « Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 119-135. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Angers, Maurice. 1992. *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*. Montréal : CEC, 365 p.

- Ascher, François. 2007. *La société évoluée, la politique aussi*. Paris : Odile Jacob, 310 p.
- . 1998a. « La fin des quartiers? ». In *L'Urbain dans tous ses états – Faire, vivre et dire la ville*, sous la dir. de Nicole Haumont, p. 183-201. Paris : L'Harmattan.
- . 1998b. *La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*. Paris : Éditions de l'Aube, 200 p.
- Ascher, François et Francis Godard. 1999. « Vers une troisième solidarité ». *Esprit*, p 168-189.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansson et Jan Erling Klausen. 2005. *Urban Political Decentralisation. Six Scandinavian Cities*. Wiesbaden : VS Verlag, 179 p.
- Bacqué, Marie-Hélène. 2003. Reconfiguration du rôle des organismes communautaires. Montréal : Villes Régions Monde, 3 p. <http://www.vrm.ca/documents/Bacque.pdf>. Page consultée le 25 mars 2007.
- Bacqué, Marie-Hélène, Gérard Divay, Damaris Rose, Anne-Marie Séguin et Gilles Sénécal. 2003. *Survol de quelques politiques de revitalisation urbaine*. Montréal : INRS-UCS, 101 p.
- Bacqué, Marie-Hélène et Yves Sintomer. 2001. « Gestion de proximité et démocratie participative ». *Les annales de la recherche urbaine*, no 90, p. 148-155.
- Bagnasco, Arnaldo et Patrick Le Galès. 1997. « Les villes européennes comme société et comme acteur ». In *Villes en Europe*, sous la dir. d'Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, p. 7-43. Paris : La Découverte.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. « Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment ». In *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, sous la dir. d'Archon Fung et Erik Olin Wright, p. 45-76. New York : Verso.
- Baril, Claude, Bernard Normand et Bertrand Lebel. 1967. *Le quartier Maisonneuve-Hochelaga*. S. l., 88 p.
- Bayirbag, Mustafa Kemal. 2005. « Contributions of the « Scalar Approach » in Making Sense of the Rise of Cities and Regions ». Communication présentée au SPE Conference on Scale, York University, Toronto, 28 p.

- Bélanger, Yves, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier (dir. pub.). 1998. *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 176 p.
- Belley, Serge. 2003. « La politique municipale à Montréal dans les années 1990 : du « réformisme populaire » au « populisme gestionnaire ». *Politique et Sociétés*, vol. 22, no 1, p. 99-118.
- Benjamin, Jacques. 1975. *La Communauté urbaine de Montréal. Une réforme ratée*. Montréal : Éditions du Jour, 157 p.
- Benoît, Michèle et Roger Gratton. 1991. *Pignons sur rue. Les quartiers de Montréal*. Montréal : Guérin, 393 p.
- Benoît, Vanessa et Anne Mévellec. 2003. « Fusions municipales au Québec, coopération intercommunale en France : deux approches convergentes? ». *Pouvoirs locaux*, no 58, p. 116-122.
- Bernard, André, Jacques Léveillé et Guy Lord. 1974. *Les structures politiques et administratives de l'agglomération montréalaise*. Montréal : UQAM – Département de science politique, 225 p.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney et Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington : Brookings Institute, 326 p.
- Bherer, Laurence. 2002. *Representation, Expertise and Participatory Policies: the Case of Québec City's Neighbourhood Council*. Montréal : INRS-UCS, 21 p.
- Bherer, Laurence et Sandra Breux. 2003. *Les conseils d'arrondissement et les conseils de quartier de la Ville de Québec: similitude, opposition ou complémentarité?* Communication, Colloque tenu à l'INRS-UCS, mai, 11 p.
- Bherer, Laurence, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard (dir. pub.). 2005a. *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Presses de l'Université Laval, 527 p.
- . 2005b. « La recherche des territoires ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 1-16. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Blondiaux, Loïc. 1999. « Représenter, délibérer ou gouverner? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier ». In *La démocratie locale :*

- représentation, participation et espace public*, sous la dir. de Loïc Blondiaux, p. 367-404. Paris : Presses Universitaires de France.
- Bogason, Peter. 1996. « The Fragmented Locality ». In *New Modes of Local Organizing : Local Government Fragmentation in Scandinavia*, sous la dir. de Peter Bogason, p. 169-189. Commack : Nova Science Publishers.
- Borelli, Nunzia et Marco Santangelo. 2004. « Turin. Where Territorial Governance and Politics of Scale Become Keystones for the City Development Strategy ». Communication présentée à City Futures, an international conference on globalism and urban change, Chicago (juillet), 14 p.
- Borraz, Olivier et Patrick Le Galès. 2001. « Gouvernement et gouvernance des villes ». In *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse*, sous la dir. de Jean-Philippe Leresche, p. 343-367. Paris : Pédone.
- Boudreau, Julie-Anne. 2004. « Territoire vécu, territoire stratégique et territoire institutionnalisé de la redéfinition de la solidarité sociale à Los Angeles ». *Lien social et politiques*, no 52, p. 107-118.
- . 2003a. « The Politics of Territorialization : Regionalism, Localism and Other Isms... The Case of Montreal ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no. 2, p. 179-199.
- . 2003b. « Questioning the Use of « Local Democracy » as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto ». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, no 4, p. 793-810.
- . 2003c. « Intergovernmental Relations and Polyscalar Social Mobilization : The cases of Montreal and Toronto ». Conference on Federal-Municipal-Provincial relations. Toronto : Institute of intergovernmental Relations, Queen's University, mai, 21 p.
- Boudreau, Julie-Anne et Roger Keil. 2001. « Seceding from Responsibility? Secession Movements in Los Angeles ». *Urban Studies*, vol. 38, no 10, p. 1701-1731.
- Boudreau, Julie-Anne, Walter J. Nicholls et Justin Beaumont. 2006. « Bridges and Barriers: Strategic Choices for Urban (Social) Movements ». Communication présentée à l'Annual Meeting of the Association of American Geographers, Chicago, Mars 8-11, 17 p.

- Bourassa, Guy. 1986 [1971]. « Le système politique montréalais ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 59-86. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- Bourassa, Guy et Martin Caillé. 1983. *La culture politique des Montréalais*. Montréal : Université de Montréal, Département de science politique. 44 p.
- Bourassa, Guy et Jacques Léveillé (dir. pub.). 1986. *Le système politique de Montréal*. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS, 600 p.
- Bourdin, Alain. 2007. « L'action publique de proximité dans la métropole des individus ». *Télescope*, vol. 13, no 3, p. 48-59.
- . 2006. « La proximité comme encodage politique de la vie quotidienne ». In *La proximité – Construction politique et expérience sociale*, sous la dir. d'Alain Bourdin, Annick Germain et Marie-Pierre Lefevre, p. 9-18. Paris : L'Harmattan.
- . 2005. *La métropole des individus*. Paris : Éditions de l'Aube, 249 p.
- . 2003. « Gouvernance du « vivre ensemble » et gouvernance de projet ». In *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, sous la dir. de Jacques Beauchard, p. 91-107. Paris : Éditions de l'Aube.
- . 2000. *La question locale*. Paris : Presses Universitaires de France, 253 p.
- Bourdin, Alain, Annick Germain et Marie-Pierre Lefevre (dir. pub.). 2006. *La proximité – Construction politique et expérience sociale*. Paris : L'Harmattan, 304 p.
- Bourque, Denis, Yvan Comeau, Louis Favreau et Lucie Fréchette. 2007. « L'organisation communautaire au Québec – Mise en perspective des principales approches stratégiques d'intervention ». In *L'organisation communautaire – fondements, approches et champs de pratique*, sous la dir. de Denis Bourque, Yvan Comeau, Louis Favreau et Lucie Fréchette, p. 3-19. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Boyer, Richard. 1986. « Description des structures politiques et administratives de la Ville de Montréal (1984) ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 101-140. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- Bradford, Neil. 2002. *Why Cities Matter : Research Perspectives on the « New Localism » in Canada*. Ottawa : Canadian Policy Research Networks, 97 p.

- Brenner, Neil. 2004. « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 ». *Review of International Political Economy*, vol. 11, no 3 (août), p. 447-488.
- . 2003. « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe ». *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, no 4, p. 297-324.
- . 2002. « Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA: A Critical Overview ». *Cities*, vol. 19, no 1, p. 3-21.
- . 2001. « The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration ». *Progress in Human Geography*, vol. 25, no 4, p. 591-614.
- . 2000. « The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale ». *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, no 2, p. 361-378.
- . 1999a. « Beyond State-Centrism? Space, Territoriality and Geographical Scale in Globalization Studies ». *Theory and Society*, vol. 28, no 2, p. 39-78.
- . 1999b. « Globalization as Reterritorialization: the Re-scaling of Urban Governance in the European Union ». *Urban Studies*, vol. 36, no 3, p. 431-451.
- . 1998. « Global Cities, « Glocal » States: Global City Formation and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe ». *Review of International Political Economy*, vol. 5, no 1, p. 1-37.
- Brenner, Neil et Nik Theodore. 2002. « Cities and Geographies of « Actually Existing Neoliberalism » ». In *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, sous la dir. de Neil Brenner et Nik Theodore, p. 2-32. Oxford : Blackwell Publishing.
- Bruneault, Frédérick et Jean-Pierre Collin. 2001. *Les compétences et l'exercice des compétences à la CMM, à la Ville de Montréal et dans les arrondissements*. Montréal : VRM. Document Internet. [http://www.vrm.ca/democratie\\_capsule2.asp?P=0&Pages=0&ID=36&Descr=&Recherche=bruneault&Cond=&Q=B3&C=AND](http://www.vrm.ca/democratie_capsule2.asp?P=0&Pages=0&ID=36&Descr=&Recherche=bruneault&Cond=&Q=B3&C=AND), page consultée le 25 mars 2007.
- Bruston, André. 1997. « À la recherche du quartier ». *Urbanisme*, no 297 (novembre – décembre) p. 46-47.

- Burgess, Ernest W. 1990 [1925]. « La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche ». In *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, textes présentés par Yves Grafmeyer et Isaac Joseph, p. 131-148. Paris : Aubier.
- Burns, Danny. 2000. « Can Local Democracy Survive Governance ». *Urban Studies*, vol. 37, no 5-6, p. 963-973.
- Byrne, David. 2001. *Understanding the Urban*. Londres : Palgrave, 220 p.
- Caillouette, Jacques et Paul Morin. 2007. « Organisation communautaire et territoire. L'expérience d'un quartier de Sherbrooke ». In *L'organisation communautaire – fondements, approches et champs de pratique*, sous la dir. de Denis Bourque, Yvan Comeau, Louis Favreau et Lucie Fréchette, p. 142-152. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Cameron, Robert. 2006. « Metropolitan Government Reform in South Africa: The Limits of Formal Reorganisation ». Communication présentée à International Workshop: Governance and spatial discontinuities: Reterritorialisation or a new polarisation of metropolitan spaces? Montréal, avril, 39 p.
- Castells, Manuel. 1999. *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information*. Paris : Fayard, 538 p.
- , 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley : University of California Press, 450 p.
- Chanlat, Alain. 1998. *Les deux Bourque : côté cour, côté jardin. Grandeurs et misères du métier de dirigeant*. Québec : Presses de l'Université Laval, 267 p.
- Charbonneau, Stéphane. 2002. « Les acteurs participant à la rénovation et à la restauration résidentielles dans les quartiers de type ancienne banlieue ouvrière : le cas de Côte-Saint-Paul et Ville-Émard à Montréal ». Mémoire de maîtrise. Montréal, UQAM, 122 p.
- Cnaan, Ram A. 1991. « Neighborhood-Representing Organizations : How Democratic are They? ». *Social Service Review*, décembre, p. 614-631.
- Cohen, Rick. 1979. « Neighborhood Planning and Political Capacity ». *Urban Affairs Quarterly*, vol. 14, no. 3 (mars), p. 337-362.
- Collin, Jean-Pierre. 2002. « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle? ». *Organisations et Territoires*, vol. 11, no 3, p. 5-13.

- , 1998. « La création de la CUM en 1969 : circonstances et antécédents ». In *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, sous la dir. d'Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier, p. 5-17. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- , 1994. « Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine : le cas de la ville de Montréal entre 1910 et 1965 ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. 23, no 1 (juin), p. 19-31.
- , 1986 [1984]. « La régionalisation des forces politiques contemporaines dans la ville de Montréal. Regards sur les élections municipales depuis 1970 ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 353-371. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- , 1984a. « Le partage fiscal banlieue-ville centrale : les Montréalais subventionnent-ils les banlieusards? ». *Canadian Journal of political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 17, no 1, p. 109-131.
- , 1984b. « La cité sur mesure. Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920 ». *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. 13, no 1 (juin), p. 19-34.
- , 1982. « Pouvoir municipal et enjeux politiques dans la paroisse de Montréal, de 1871 à 1921 ». Mémoire de maîtrise. Montréal, UQAM, 210 p.
- Collin, Jean-Pierre et Michèle Dagenais. 1997. « Évolution des enjeux politiques locaux et des pratiques municipales dans l'île de Montréal, 1840-1950 ». In *Enjeux et expressions de la politique municipale (XIX<sup>e</sup> – XX<sup>e</sup> siècles)*, sous la dir. de Denis Menjot et Jean-Luc Pinol, p. 191-221. Paris : L'Harmattan.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé. 2002. « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête ». *Organisations et Territoires*, vol 11, no 3, p. 59-69.
- Collin, Jean-Pierre, Jacques Léveillé et Jasmin Savard. 2005. « Perception des conséquences des fusions municipales dans les agglomérations urbaines au Québec : résultats d'une enquête ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 231-253. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2004. « The Borough System of Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Fragmented

- Metropolis ». Communication présentée au 34e congrès annuel de l'Urban Affairs Association. Washington D.C., avril, 63 p.
- . 2003a. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise ». In *L'annuaire du Québec*, sous la dir. de Michel Venne, p. 814-823. Montréal : Fides.
- . 2003b. *Petit atlas des arrondissements montréalais*. Montréal : VRM, 9 p.
- Collin, Jean-Pierre, Mélanie Robertson et Mathieu Charron. 2005. « Patterns of Growth and Urban Politics in Metropolitan Canada ». In *Metropolitanization and Political Change*, sous la dir. de Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers, p. 17-52. Wiesbaden : VS Verlag, Urban and Regional Research International.
- Collin, Jean-Pierre et Mariona Tomàs. 2005. « Les défusions à Montréal – L'avenir de la démocratie municipale ». In *L'annuaire du Québec*, sous la dir. de Michel Venne, p. 575-581. Montréal : Fides.
- Convercité. 2004. *Opération Galt – Plan de revitalisation urbaine intégrée du secteur Galt*. Montréal : Convercité, pagination multiple.
- . 2003. *Opération Galt. Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée – Démarche, méthodologie et livrables présentés aux membres du comité de revitalisation urbaine intégrée*. Montréal : Convercité, 8 p.
- Conseil des œuvres de Montréal. 1969. *Projet de découpage territorial de Montréal en treize districts et inventaire de quelques équipements collectifs*. Montréal : Conseil des Œuvres de Montréal, 51 p.
- Corporation de développement économique et communautaire – Centre-Sud – Plateau Mont-Royal (CDEC – CSPMR). 2003. *Réflex-action. Bulletin de liaison – Démarche de revitalisation du quartier Sante-Marie*, vol. 3, no 2, 3 p.
- Cournoyer, Robert. 1986 [1982]. « Renouveau à la Communauté Urbaine de Montréal ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 197-205. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- Crenson, Matthew. 1983. *Neighborhood Politics*. Cambridge : Harvard University Press, 328 p.
- Creswell, John W. 2003. *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks : SAGE Publications, 246 p.

- Crotty, Michael J. 1998. *The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process*. Londres : SAGE Publications, 248 p.
- Dahl, Robert. 1971 [1961]. *Qui gouverne?* Paris : Armand Collin, 366 p.
- Dear, Micheal J. (dir. pub.). 2000. *From Chicago to L.A., Making Sense of Urban Theory*. Thousand Oaks : SAGE Publications, 444 p.
- Deas, Iain et Benito Giordano. 2003. « Regions, City-Regions, Identity and Institution Building: Contemporary Experiences of the Scalar Turn in Italy and England ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no 2, p. 225-246.
- Delaney, David et Helga Leitner. 1997. « The Political Construction of Scale ». *Political Geography*, vol. 16, no 2, p. 93-97.
- Deslauriers, Jean-Pierre. 1991. *Recherche qualitative. Guide pratique*. Montréal : McGraw Hill, 142 p.
- Desrochers, François G. 2003. « La réforme est un long fleuve tranquille... ». *Possibles*, Hiver-printemps, p. 28-36.
- Desrosiers, Sylvain. 1991. « Démocratie participative et nouvelle petite bourgeoisie au RCM : trois études de cas ». Mémoire de maîtrise. Montréal, UQAM, 188 p.
- Diagne, Aminata. 1995. « Les élues politiques et la représentation des intérêts des femmes : le cas des conseillères municipales du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) ». Mémoire de maîtrise. Montréal, UQAM, 120 p.
- DiGaetano, Alan et Elizabeth Strom. 2003. « Comparative urban Governance : an integrated Approach ». *Urban Affairs Review*, vol. 38, no 3, p. 356-395.
- Divay, Gérard et Jean-Pierre Collin. 1977. *La communauté urbaine de Montréal : de la ville centrale à l'île centrale*. Montréal : INRS-Urbanisation, 250 p.
- Divay, Gérard, Pierre J. Hamel, Damaris Rose, Anne-Marie Séguin, Gilles Sénécal et Paul Bernard avec la collaboration de Blandine Charbonneau, Guillaume Côté et Patrick Herjean. 2004. *Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. Démarche d'évaluation*. Montréal : INRS-UCS, 242 p.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf et Todd Swanstrom. 2001. *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-First Century*. Lawrence : University Press of Kansas, 349 p.

- Duran, Philippe. 2001. « Action publique, action politique ». In *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, sous la dir. de Jean-Philippe Leresche, p. 369-390. Paris : Pédone.
- Edgar, William S. 1947 [1928]. « Borough System Essential for Montreal ». In *The Borough system of Government for Greater Montreal*, sous la dir. de Frederick Wright, p. 32-33. Montréal : The Municipal Service Bureau.
- Elkin, Stephen L. 1985. « Twentieth Century Urban Regime ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 5, p. 11-27.
- . 1980. « Cities Without Power: The Transformation of American Urban Regimes ». In *National Resources and Urban Policy*, sous la dir. de Douglas E. Ashford et Thomas J. Anton, p. 265-293. New York : Methuen.
- Elwood, Sarah et Helga Leitner. 2003. « GIS and Spatial Knowledge Production for Neighborhood Revitalization: Negotiating State Priorities and Neighborhood Visions ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no 2, p. 139-157.
- Émard, Claude. 1986. « Les structures politiques et administratives de la Communauté urbaine de Montréal ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 247-290. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- Fainstein, Norman I. et Susan S. Fainstein. 1983. « Regime Strategies, Communal Resistance, and Economic Forces ». In *Restructuring the City*, sous la dir. de Susan S. Fainstein et Norman I. Fainstein, p. 245-282. New York : Longman.
- Faure, Alain. 2005. « Ces réformes qui transforment le jeu politique urbain... et vice-versa ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 19-24. Québec : Presses de l'Université Laval.
- . 2003. « Une île, une ville, un laboratoire politique? » *Possibles*, no 1-2, p. 15-27.
- Feldman, Marshall. 1997. « Spatial Structures of Regulation and Urban Regimes ». In *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, sous la dir. de Mickey Lauria, p. 30-50. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Ferman, Barbara. 1996. *Challenging the Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Lawrence : University Press of Kansas, 192 p.

- Filion, Pierre. 1992. « Government Levels, Neighbourhood Influence and Urban Policy ». In *Political Arrangements – Power and the City*, sous la dir. d'Henri Lustiger-Thaler, p. 169-183. Montréal : Black Rose Books.
- Fortin, Andrée. 1991. « La participation : des comités de citoyens au mouvement communautaire ». In *La participation politique. Leçons des dernières décennies*, sous la dir. de Jacques Godbout, p. 219-250. Québec : Institut de recherches sur la Culture.
- Fourny, Marie-Christine. 2003. « Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial ». In *La mosaïque territoriale. Enjeux identitaires de la décentralisation*, sous la dir. de Jacques Beauchard, p. 33-50. Paris : Éditions de l'Aube.
- Galster, George C. 2001. « On the Nature of Neighborhood ». *Urban Studies*, vol. 38, no 12, p. 2111-2124.
- Genestier, Philippe. 2005. « La thématique de la proximité ». In *La proximité en politique – Usages, rhétoriques, pratiques*, sous la dir. de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, p. 387-305. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Germain, Annick. 2005. « Variations sur les vertus de la ville proche – La métropole montréalaise à l'épreuve de la diversité ». *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 49, no 138, p. 289-300.
- . 2000. « La métropole de demain : vieux titre ou nouvelle perspective? ». Texte préparé pour une conférence dans le cadre de la série organisée par l'Institut d'urbanisme de l'Université de Montréal sur Les Métropoles. Montréal : INRS-Urbanisation, 14 p.
- . 1984. « Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle : modes de développement, modes d'urbanisation et transformations de la scène politique ». Montréal : Centre d'information et d'aide à la recherche, Département de sociologie, Université de Montréal, 415 p.
- . 1983. « L'émergence d'une scène politique : mouvement ouvrier et mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle. Essai d'interprétation ». *Revue d'histoire de l'Amérique française*, vol. 37, no 2, p. 185-200.
- Germain, Annick et Martin Alain. 2006. « La gestion de la diversité à l'épreuve de la métropole ou les vertus de l'adhocratie montréalaise ». In *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, sous la direction de Bernard Jouve et Alain G. Gagnon, p. 245-262. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

- Germain, Annick et Johanne Charbonneau, avec la collaboration de Julie-E. 1998. *Le quartier : un territoire social significatif?* Montréal : INRS-UCS, collection Culture et Ville, 30 p.
- Germain, Annick, Richard Morin et Gilles Sénécal. 2005. *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé – un pragmatisme renouvelé.* Montréal : INRS-Urbanisation, 303 p.
- Germain, Annick et Damaris Rose. 2000. *Montreal – The Quest for a Metropolis.* Londres : Wiley, 306 p.
- Germain, Annick et Mary Sweeney avec la collaboration de Julie Archambault, Jaël Mongeau et Julie-E. Gagnon. 2002. *La participation des organismes s'occupant d'immigrants et/ou de communautés culturelles aux instances de concertation de quartier.* Montréal : INRS-UCS.
- Godbout, Jacques et Jean-Pierre Collin (1977). *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle?* Montréal : INRS-Urbanisation, 309 p.
- Godin, Jean. 1972. *A Forced Adaptation in Metropolitan Reform : the Creation of the Montreal Urban Community in 1969.* Toronto : Queen's University, 72 p.
- Goodwin, Mark et Joe Painter. 1997. « Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory ». In *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, sous la dir. de Mickey Lauria, p. 13-29. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Gualini, Enrico. 2002. « Multi-Level Governance, Institutional Innovation and « Experimental Regionalism »: the « Europeanisation » of Territorial Policies and the Re-Scaling of State-Local Relationships in Germany ». Communication présentée à la conférence EURA : *Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government*, Turin (18-20 avril), 27 p.
- Hallman, Howard. 1984. *Neighborhoods : Their Place in Urban Life.* Beverly Hills : SAGE Publications, 320 p.
- Hamel, Pierre. 2006. « Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution ». In *Le débat public en apprentissage. Aménagement et Environnement : regards croisés sur les expériences française et québécoise*, sous la direction de Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy et Mario Gauthier, p. 229-240. Paris : L'Harmattan.

- , 1995. « Mouvements Urbains et modernité : l'exemple montréalais ». *Recherches Sociographiques*, vol. 36, no 2, p. 279-305.
- , 1993. *Demandes sociales, réponses locales – Le défi du partenariat pour le milieu communautaire*. Montréal : Université de Montréal, rapport présenté au CQRS, 160 p.
- , 1991. *Action collective et démocratie locale. Les mouvements urbains montréalais*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 239 p.
- Hamel, Pierre et Richard Morin. 2003. *Fusions et démocratie locale : les nouveaux choix politiques des acteurs communautaires dans les arrondissements de Montréal*. Montréal : VRM, 4 p.  
[http://www.vrm.ca/documents/Hamel\\_Morin.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Hamel_Morin.pdf), page consultée le 26 mars 2007.
- Harvey, David. 1982. *The Limits to Capital*. Oxford : Blackwell Publishing, 478 p.
- Häussermann, Hartmut et Anne Haila. 2004. « The European City: A Conceptual Framework and Normative Project ». In *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, sous la dir. de Yuri Kazepov, p. 43-63. Malden : Blackwell Publishing.
- Herod, Andrew. 1991. « The production of Scale in United States Labour Relations ». *Area*, vol. 23, no 1, p. 82-88.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2003. « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance ». *American Political Science Review*, vol. 97, no 2, p. 233-243.
- Houk, Melody. 2004. « L'institution de la proximité. Les arrondissements de Paris, de Marseille et de Lyon depuis 1983 ». In *Démocraties métropolitaines*, sous la dir. de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 263-291. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- , 2001. « Vers une décentralisation municipale à Paris? ». *Esprit*, no 6, p. 193-200.
- Howitt, Richard. 2002. « Scale and the Other: Levinas and Geography ». *Geoforum*, no 33, p. 299-313.
- INRS-Urbanisation. 1978. *Les quartiers de Montréal et de l'île de Montréal. Limites proposées*. Montréal : INRS-Urbanisation, 161 p.

- Jasmin, Claude. 1972. *La petite patrie*. Montréal : Éditions La Presse, 141 p.
- Jessop, Bob. 2004. « Multi-Level Governance and Multi-Level Meta-Governance ». In *Multi-Level Governance*, sous la dir. de Ian Bache et Matthew Flinders, p. 49-74. Oxford : Oxford University Press.
- . 1999. « The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination ». *Social Policy & Administration*, vol. 33, no 4, p. 348-359.
- . 1994. « Post-Fordism and the state ». In *Post-Fordism: a reader*, sous la dir. d'Ash Amin, p. 251-279. Cambridge : Basil Blackwell.
- Jetté, Christian. 2007. « L'intervention communautaire d'aujourd'hui et la conciliation entre professionnalisme et militantisme ». In *L'organisation communautaire – fondements, approches et champs de pratique*, sous la dir. de Denis Bourque, Yvan Comeau, Louis Favreau et Lucie Fréchette, p. 320-352. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- . 2005. « Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la Santé et des services sociaux : une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social (1971-2001) ». Thèse de doctorat, sociologie, UQAM, 731 p.
- Jonas, Andrew. 1994. « The Scale Politics of Spatiality ». *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 12, p. 257-264.
- Jonas, Andrew et Kevin Ward. 2001. *City-regionalisms. Some Critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence*. RGS/IBG Economic Geography Research Group, Working Paper 01/01, 23 p. <http://www.econgeog.org.uk/pdfs/jonaswar.pdf>. Page consultée le 20 mai 2007.
- Jones, Katherine T. 1998. « Scale as Epistemology ». *Political Geography*, vol. 17, no 1, p. 25-28.
- Jouve, Bernard. 2004. « Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion? ». In *Démocraties métropolitaines*, sous la dir. de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 293-328. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- . 2003. *La gouvernance urbaine en questions*. Paris : Elsevier, 124 p.

- . 2002. *Les fusions municipales : vieille recette, nouveaux enjeux*. Montréal : VRM, 5 p. <http://www.vrm.ca/documents/Jouve.pdf>. Page consultée le 26 mars 2007.
- Jouve, Bernard et Christian Lefèvre (dir. pub.). 2002a. *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris : Elsevier, 203 p.
- . 2002b. « Le nouvel âge d'or des villes européennes? ». In *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, sous la dir. de Bernard Jouve et Christian Lefèvre, p. 13-37. Paris : Elsevier.
- . 1999. « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes en Europe? Permanence ou recomposition des formes d'action publique ». *Revue française de science politique*, vol. 49, no 6, p. 835-853.
- Judd, Dennis. 1998. « The Case of the Missing Scales: a Commentary on Cox ». *Political Geography*, vol. 17, no 1, p. 29-34.
- Judge, David. 1995. « Pluralism ». In *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 13-34. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Kearns, Ade et Ronan Paddison. 2000. « New Challenges for Urban Governance ». *Urban Studies*, vol. 37, no 5-6, p. 845-850.
- Keil, Roger et Julie-Anne Boudreau. 2005. « Arrested Metropolitanism: Limits and Contradictions of Municipal Governance Reforms in Los Angeles, Montreal, and Toronto » In *Metropolitan governance in the 21st century: governing capacity, democracy and the dynamics of place*, sous la dir. de Daniel Kübler et Hubert Heinelt, p. 100-116. Londres : Routledge.
- Keller, Suzanne. 1968. *The Urban Neighborhood: A Sociological Perspective*. New York : Random House, 201 p.
- Kipfer, Stefan. 2005. *Why the Urban Question Still Matters: Reflections on Rescaling and the Promise of the Urban*. Communication présentée au colloque « Towards a Political Economy of Scale », Studies in Political Economy Annual Conference, Février, 34 p.
- Kotler, Milton. 1969. *Neighborhood Government : the Local Foundations of Political Life*. Indianapolis : The Bobbs-Merrill Company, 111 p.

- Kurtz, Hilda E. 2003. « Scale Frames and Counter-Scale Frames: Constructing the Problem of Environmental Injustice ». *Political Geography*, no 22, p. 887–916.
- Lachman, Leanne et Anthony Downs. 1978. « The Role of Neighborhoods in the Mature Metropolis ». In *The Mature Metropolis*, sous la dir. de Charles L. Leven, p. 207-224. Lexington : Lexington Books.
- Laquian, Aprodicio A. 2005. *Beyond Metropolis: The Planning and Governance of Asia's Mega-Urban Regions*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 488 p.
- Latendresse, Anne. 2004. « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines – rupture ou continuité? ». In *Démocraties métropolitaines*, sous la dir. de Bernard Jouve et Philip Booth, p. 155-174. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- , 2002. « Réorganisation municipale sur l'île de Montréal : une opportunité pour la démocratie montréalaise? ». *Annales de ponts et chaussées*, no 102, p. 23-31.
- Lauria, Mickey. 1997a. « Reconstructing Urban Regime Theory ». In *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, sous la dir. de Mickey Lauria, p. 1-9. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- , 1997b. « Regulating Urban Regimes. Reconstruction or Impasse? ». In *Reconstructing Urban Regime Theory. Regulating Urban Politics in a Global Economy*, sous la dir. de Mickey Lauria, p. 233-241. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Le Bart, Christian et Rémi Lefebvre (dir. pub.). 2005a. *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 305 p.
- , 2005b. « Une nouvelle grandeur politique? ». In *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, sous la dir. de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, p. 11-30. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Le Bot, Irène. 2003. *L'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie*. Montréal : Centraide, 25 p.
- Le Digol, Christophe. 2006. « La proximité comme explication du vote. Les élections municipales de mars 2001 en France ». In *La proximité – Construction politique et expérience sociale*, sous la dir. d'Alain Bourdin, Annick Germain et Marie-Pierre Lefevre, p. 19-33. Paris : L'Harmattan.

- Lefebvre, Christiane. 2003. *Centre Préfontaine – Évaluation patrimoniale*. Montréal : Ville de Montréal, 17 p.
- Lefebvre, Henri. 2000 [1974]. *La production de l'espace* (quatrième édition). Paris : Anthropos, 485 p.
- Lefebvre, Rémi. 2006. «Le fétichisme de la proximité». In *La proximité. Construction politique et expérience sociale*, sous la direction d'Alain Bourdin, Annick Germain et Marie-Pierre Lefebvre, p. 51-68. Paris : L'Harmattan.
- , 2000. «Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation » ». *Cahiers lillois d'Économie et de Sociologie*, no 35-36, p. 111-132.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, vol. 45, no 1, p. 57-95.
- Léonard, Jean-François et Jacques Léveillé. 1986. *Montréal After Drapeau*. Montréal : Black Rose Books, 134 p.
- Leresche, Jean-Philippe. 2001. «Gouvernance et coordination des politiques publiques ». In *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, sous la dir. de Jean-Philippe Leresche, p. 31-65. Paris : Pédone.
- Leroux, Pierre. 2005. « Réenchanter les campagnes ». In *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, sous la dir. de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, p. 91-102. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Léveillé, Jacques. 1984. *Matériaux pour l'étude du système politique montréalais*. Montréal : UQAM – Département de science politique, 175 p.
- , 1978. *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975*. Montréal : Société canadienne de science politique, 608 p.
- Léveillé, Jacques et Louise Quesnel. 1994. « Le RCM au pouvoir : fidélité au programme et aptitude à gouverner ». Communication présentée au congrès des Sociétés savantes, Association canadienne de science politique, Calgary, (14 juin), 24 p.
- Levine, Marc V. 1998. « Montréal et les nouveaux enjeux métropolitains ». In *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, sous la dir. de Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier, p. 110-116. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.

- , 1997. *La reconquête de Montréal*. Montréal : VLB Éditeur, 404 p.
- Lévy, Jacques et Michel Lussault (dir. pub.). 2003. *Dictionnaire de la géographie*. Paris : Belin, 1033 p.
- Linteau, Paul-André. 2000. *Histoire de Montréal depuis la Confédération* (deuxième édition). Montréal : Boréal, 627 p.
- Lord, Guy, André Tremblay et Marie-Odile Trépanier (dir. pub.). 1975. *Les Communautés urbaines de Montréal et de Québec, premier bilan*. Montréal : les Presses de l'Université de Montréal, 126 p.
- Mabileau, Albert (dir. pub.). 1993. *À la recherche du local*. Paris : L'Harmattan, 231 p.
- Marsan, Jean-Claude. 1998. « Un facteur déterminant pour l'avenir de la CUM : l'évolution de la structure spatiale de l'agglomération ». In *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, sous la dir. de Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier, p. 85-90. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- , 1994 [1974]. *Montréal en évolution : historique du développement de l'architecture et de l'environnement urbain montréalais* (3<sup>e</sup> édition revue, corrigée et mise à jour). Laval : Méridien, 515 p.
- , 1983. *Montréal, une esquisse du futur*. Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 322 p.
- Marston, Sally. 2004. « A Long Way from Home: Domesticating the Social Production of Scale ». In *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, sous la dir. de Robert McMaster et Eric Sheppard, p. 170-191. Londres : Blackwell Publishing.
- , 2000. « The Social Construction of Scale ». *Progress in Human Geography*, no 24, p. 219-242.
- Marston, Sally et Neil Smith. 2001. « States, Scales, and Households: Limits to Scale Thinking? ». *Progress in Human Geography*, vol. 25, no 4, p. 615-619.
- Martin, Deborah. 2003. « Enacting Neighborhood ». *Urban Geography*, vol. 24, no 5, p. 361-385.

- Martin, Deborah, Eugene J. McCann et Mark Purcell. 2003. « Space, Scale, Governance, and Representation : Contemporary Geographical Perspectives on Urban Politics and Policy ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no 2, p. 113-121.
- McCann, Eugene J. 2003. « Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, no 2, p. 159-178.
- McGuirk, Pauline M. 2003. « Producing the Capacity to Govern in Global Sydney: A Multiscaled Account ». *Journal of Urban Affairs*, vol. 2, no 3, p. 201-223.
- Mévellec, Anne. 2005. « La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise ». Thèse de doctorat, science politique et développement régional. Rennes et Chicoutimi : Université Rennes I et UQAC, 501 p.
- Miles, Matthew B. et A. Michael Huberman. 1991. *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*. Bruxelles : De Boeck, 480 p.
- Mitchell-Weaver, Clyde, David Miller et Ronald Deal. 2000. « Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA ». *Urban Studies*, vol. 37, no 5-6, p. 851-876.
- Morin, Richard. 2003. « Des pays dans la ville? Quartiers et arrondissements à Montréal ». In *Réinventer pays et paysages*, sous la dir. de Lucie K. Morisset, Patrick Dieudonné et Jean-François Simon, p. 23-38. Brest : Université de Bretagne Occidentale.
- . 1998. « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal ». *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, no 2, p. 127-134.
- . 1994-1995. « L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire : à la croisée des chemins ». *Coopératives et développement*, vol. 26, no 2, p. 13-39.
- Morin, Richard, Anne Latendresse et Michel Parazelli. 1994. *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*. Montréal : UQAM-DEUT, 240 p.
- Morin, Richard, Anne Latendresse et Claude Piché. 2000. *Les organismes de concertation locale et le cadre de vie à Montréal*. Montréal : UQAM-DEUT, 85 p.

- Morin, Richard et Michel Rochefort. 1998. « Quartier et lien social : des pratiques individuelles à l'action collective ». *Lien social et politiques*, no 39, p 103-114.
- Morris, David et Karl Hess. 1975. *Neighborhood Power: The New Localism*. Boston : Beacon Press, 180 p.
- Nantel, Guillaume-Alphonse. 1910. *La métropole de demain ou Montréal agrandi et gouverné sur le plan de Paris*. Montréal : A. Menard, 186 p.
- Neveu, Catherine. 2007. « Le quartier des politistes ». In *Le quartier. Enjeux scientifiques, actions politiques et pratiques sociales*, sous la dir. de Jean-Yves Authier, Marie-Hélène Bacqué et France Guérin-Pace, p. 32-40. Paris : La Découverte.
- Nielson, Greg, Yon Hsu et Louis Jacob. 2002. « Public Culture and the Dialogics of Democracy: A Comparison of the Montreal and Toronto Amalgamation Debates ». *Canadian Review of Urban Studies*, vol.11. no 1. p. 111-140.
- Nijman, Ian. 2000. « The Paradigmatic City ». *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 90, no 4 (mars), p. 135-145.
- Nonjon, Magali. 2005. « Le usages de la proximité dans le champ participatif ». In *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, sous la dir. de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, p. 169-182. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- O'Brien, Robert. 2002. « The Nuances of Multilevel and Global Governance ». Communication présentée dans le cadre du colloque Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global perspectives, mai. Kingston : Queen's University, 15 p.
- Orfield, Myron. 2002. *American Metropolitics: The New Suburban Reality*. Washington, D.C. : Brookings Institute Press, 221 p..
- Paquot, Thierry. 2006. *Terre urbaine. Cinq défis pour le devenir urbain de la planète*. Paris : La Découverte, 222 p.
- Park, Robert E. 1990 [1925]. « La Ville. Propositions de recherche sur le comportement humain en milieu urbain ». In *L'école de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, textes présentés par Yves Grafmeyer et Isaac Joseph, p. 79-126. Paris : Aubier.
- Patsias, Caroline. 2005. « Les dilemmes de la démocratie locale : quand le local interroge le global ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence

- Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 473-497. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Peck, Jamie et Adam Tickel. 1994. « Searching for a New Institutional Fix : the After-Fordist Crisis and the Global-Local disorder ». In *Post-Fordism : a Reader*, sous la dir. de Ash Amin, p. 280-315. Oxford : Blackwell Publishing.
- Peters, B. Guy et Jon Pierre. 2004. « Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? ». In *Multi-Level Governance*, sous la dir. de Ian Bache et Matthew Flinders, p. 75-91. Oxford : Oxford University Press.
- Peyton, Martine et Winnie Frohn. 2001. *La place des femmes dans le nouvel environnement politique et administratif*. Montréal : VRM, 14 p.
- Pierre, Jon. 1999. « Models of urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics ». *Urban Affairs Review*, vol. 34, no 3, p. 372-396.
- Pierrevelcin, Nadine. 2005. « Les réactions d'acteurs locaux à une politique étatique de réorganisations territoriales. Le cas des fusions/défusions municipales sur l'île de Montréal, Québec, Canada ». Maîtrise de sociologie, Université Marc Bloch, Strasbourg, 140 p.
- Pineault, Stéphane. 2000. « Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes ». Thèse de doctorat, études urbaines. Montréal : INRS-UCS, 445 p.
- Piolle, Xavier. 1990-1991. « Proximité géographique et lien social, de nouvelles formes de territorialité? ». *L'Espace géographique*, no 4, p. 349-358.
- Poindexter, Georgette C. 1996. « Legal Empowerment of the Neighbourhood ». *Urban Studies*, vol. 33, no 10, p. 1821-1829.
- Punch, Maurice. 1994. « Politics and Ethics in Qualitative Research ». In *Handbook of Qualitative Research*, sous la dir. de Norman Denzin et Yvonna S. Lincoln, p. 83-97. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Purcell, Mark. 2006. « Urban Democracy and the Local Trap ». *Urban Studies*, vol. 43, no 11, p. 1921-1941.
- Quesnel, Louise. 2002. « Large Cities: an Opportunity for Innovation in Sublocal Entities? ». Conférence prononcée dans le cadre du Urban Affairs Association Annual Meeting (22 mars), 14 p.

- <http://www.vrm.ca/documents/LargeCitiesBoston2002.pdf>. Page consultée le 26 mars 2007.
- . 1994. « Party Politics in the Metropolis : Montreal 1960-1990 ». In *The Changing Canadian Metropolis*, sous la dir. de Frances Frisken, p. 581-612. Vol. 2, Toronto : Canadian Urban institute.
- . 1992. *L'élection exceptionnelle mais sans surprise : Montréal 1990*. Québec : Université Laval, Laboratoire d'études politiques et administratives, 41 p.
- . 1982. « Les partis politiques locaux au Québec ». In *Personnel et partis politiques au Québec*, sous la dir. de Vincent Lemieux, p. 277-306. Montréal : Boréal Express.
- Quesnel, Louise, Laurence Bherer et Marie-Rose Sénéchal. 2005. « Fusion municipale et territoires de proximité ». In *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, sous la dir. de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Eric Kerrouche et Jacques Palard, p. 427-452. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Rangeon, François. 2005. « Peut-on parler d'un intérêt général local? ». In *La proximité en politique – Usages, rhétoriques, pratiques*, sous la dir. de Christian Le Bart et Rémi Lefebvre, p. 45-65. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- . 1999. « Les comités de quartier, instruments de démocratie locale? ». In *La démocratie locale : représentation, participation et espace public*, sous la dir. de Loïc Blondiaux, p. 329-345. Paris : Presses universitaires de France, p. 329-345.
- Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM). 1998. *Pour Montréal, le RCM : une administration progressiste, rigoureuse et démocratique*. Montréal : RCM, 57 p.
- . 1994. *Montréal, une ville pour nos enfants*. Montréal : RCM, 50 p.
- Rivard, Mathieu et Winnie Frohn. 2002. *La place des groupes communautaires dans le nouvel environnement politique et administratif sur l'île de Montréal*. Montréal : VRM, 11 p. [http://www.vrm.ca/documents/Rivard\\_Frohn.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Rivard_Frohn.pdf). Page consultée le 26 mars 2007.
- Rivard, Mathieu et Jacques Léveillé. 2001. *Les mécanismes de consultation publique à la Communauté métropolitaine de Montréal, à la ville de Montréal et dans les arrondissements*. Montréal : VRM, 14 p.

- Rivard, Mathieu, Mariona Tomàs et Jean-Pierre Collin. 2004. *La gouvernance métropolitaine à Montréal. Le temps des réformes*. Montréal : Ville de Montréal et INRS-UCS, 43 p.
- Roy, Jean. 1986. « L'évolution des pouvoirs du Comité exécutif de la ville de Montréal (1954-1983) ». In *Le système politique de Montréal*, sous la dir. de Guy Bourassa et Jacques Léveillé, p. 141-157. Cahiers de l'ACFAS, no 43. Montréal : ACFAS.
- Sadran, Pierre. 1999. « La vie politique locale ». *Cahiers français*, no 293, p. 25-32.
- Sancton, Andrew. 2005. « The Governance of Metropolitan Areas in Canada ». *Public Administration and Development*, no 25, p. 317-327.
- . 1985. *Governing the Island of Montreal. Language Differences and Metropolitan Politics*. Berkeley : University of California Press, 213 p.
- . 1983. « Montréal ». In *City politics in Canada*, sous la dir. de Warren Magnussen et Andrew Sancton, p. 58-93. Toronto : University of Toronto Press.
- Savard, Jasmin. 2004. « La réorganisation municipale au Québec (2000-2003) : vers un renforcement politique des nouvelles grandes villes? ». Mémoire de maîtrise. Montréal, INRS-UCS, 212 p. <http://www.irec.net/publications/524.pdf>. Page consultée le 26 mars 2007.
- Schmitter, Philippe C. 1970. « Still the Century of Corporatism? ». *Review of Politics*, no 36, p. 85-131.
- Séguin, Anne-Marie et Annick Germain. 2000. « The Social Sustainability of Montréal: A Local or a State Matter? ». In *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*, sous la dir. de Mario Polèse et Richard Stren, p. 39-67. Toronto : University Press of Toronto.
- Sellers, Jefferey et Vincent Hoffmann-Martinot. 2005. « Introduction : Metropolitanization and Political Change ». In *Metropolitanization and Political Change*, sous la dir. de Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers, p. 11-14. Wiesbaden : VS Verlag, Urban and Regional Research International.
- Selltiz, Claire, Lawrence S. Wrightman et Stuart W. Cook. 1977. *Les méthodes de recherche en sciences sociales*. Montréal : Les Éditions HRW, 606 p.
- Sénécal, Gilles. 1992. « Les villages de la ville ». In *Montréal : l'oasis du Nord*, sous la dir. de Robert Boivin et Robert Comeau, p. 93-104. Paris : Autrement, série Monde #62.

- Sénécal, Gilles, Annick Germain et Jacques Bénard. 2002. *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal*. Montréal : INRS-UCS, 57 p.
- Sfez, Lucien (dir. pub.). 1977. *L'objet local*. Paris : Union générale d'édition, 445 p.
- Siddiqui, Kamal, Archana Ghosh, Sharit K. Bhowmik, Shahid A Siddiqi, Kapuria Mitra Shchi, Nilay Ranjan Madhulika et Jamshed Ahmed. 2004. *Mega City Governance in South Asia*. Dhaka : UPL, 304 p.
- Smith, Neil. 2004. « Scale Bending and the Fate of the National ». In *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, sous la dir. de Robert McMaster et Eric Sheppard, p. 192-212. Londres : Blackwell Publishing.
- . 2002. « New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy ». In *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, sous la dir. de Neil Brenner et Nik Theodore, p. 80-103. Oxford : Blackwell Publishing.
- . 1993. « Homeless / Global: Scaling Places ». In *Mapping the Futures – Local Cultures, Global Change*, sous la dir. de Jon Bird, Barry Curtis, Tim Putnam et George Robertson, p. 87-119. Londres : Routledge.
- . 1992a. « Geography, Difference, and the politics of Scale ». In *Postmodernism and the Social Sciences*, sous la dir. de Joe Doherty, Elspeth Graham et Mo Malek, p. 57-79. Oxford et Cambridge : Blackwell.
- . 1992b. « Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale ». *Social text*, no 33, p. 55-81.
- Smith, Neil et Dennis Ward. 1987. « The restructuring of Geographical Scale : Coalescence and Fragmentation of the Northern Core Region ». *Economic Geography*, no 63, p. 160-182.
- Staheli, Lynn A. 1994. « Empowering Political Struggle: Spaces and Scales of Resistance ». *Political Geography*, no 13, p. 387-391.
- Stake, Robert. 1994. « Case Studies ». In *Handbook of Qualitative Research*, sous la dir. de Norman Denzin et Yvonna S. Lincoln, p. 236-247. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Stevenson, Don et Richard Gilbert. 1999. *Restructuring Municipal Government in Greater Toronto – Amalgamation to Form the New City of Toronto and Creation*

- of the Greater Toronto Services Board 1996-1999*. Montréal : Ville de Montréal, 43 p.
- Stoker, Gerry. 1995. « Regime Theory and Urban Politics ». In *Theories of Urban Politics*, sous la dir. de David Judge, Gerry Stoker et Harold Wolman, p. 54-71. Thousand Oaks : SAGE Publications.
- Stone, Clarence. 2001. « The Atlanta Experience Re-Examined: The Link Between Agenda and Regime Change ». *Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25, p. 20-34.
- . 1989. *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence : University Press of Kansas, 314 p.
- Swyngedouw, Erik. 2005 « « Glocalisation » and the Contested Politics of Scale: Scalar Reconfiguration, Autocratic Governance and Contested Citizenship ». In *Rethinking Radical Spatial Approaches – 20 Years Seminars of the Aegean*, sous la dir. de P. Delladetsima, C. Hadjimichalis, V. Hastaoglou, M. Matouvalou et D. Vaiou, p. 333-354. Athens/Thessaloniki : Harokopio University.
- . 2004. « Globalisation or « glocalisation »? Networks, territories and rescaling ». *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, no 1, p. 25-48.
- . 2000. « Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling ». *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 18, p. 63-76.
- . 1997. « Neither Global Nor Local – « globalization » and the Politics of Scale ». In *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*, sous la dir. de Kevin R. Cox, p. 137-166. New York : The Guilford Press.
- . 1996. « Reconstructing Citizenship, the Re-scaling of the State and the New Authoritarianism: Closing the Belgian Mines ». *Urban Studies*, vol. 33, no 8, p. 499–521.
- . 1992. « The Mammon Quest. « Glocalization », Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales ». In *Cities and Regions in the New Europe*, sous la dir. de Mick Dunford et Grigoris Kafkalas, p. 39-67. Londres : Belhaven Press.
- Tellier, Luc-Normand. 1998. « L’agglomération montréalaise à la croisée des chemins : région en tutelle, « mégaville » ou Vile-État? ». In *La CUM et la région métropolitaine. L’avenir d’une communauté*, sous la dir. de Yves Bélanger, Robert Comeau, François Desrochers et Céline Métivier, p. 97-109. Sainte-Foy : Presses de l’Université du Québec.

- (dir. pub.). 1997a. *Les défis et les options de la relance de Montréal*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 196 p.
- . 1997b. « Une synthèse des trois options est-elle possible? » In *Les défis et les options de la relance de Montréal*, sous la dir. de Luc-Normand Tellier, p. 195-196. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Thomas, Timothy Lloyd. 1997. *A City with a Difference : the Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*. Montréal : Vehicule Press, 214 p.
- Tocqueville, Alexis de. 1986 [1835-1840]. *De la démocratie en Amérique*. Paris : Gallimard.
- Towers, George. 2000. « Applying the Political Geography of Scale: Grassroots Strategies and Environmental Justice ». *Professional Geographer*, vol. 52, no 1, p. 23-36.
- Van Der Veen, Paula Louise. 1990. « Women and Political Participation: the Montréal Citizens Movement: 1974-1989 ». Mémoire de maîtrise. Montréal, Université McGill, 140 p.
- Veltz, Pierre. 1999. « Métropoles, périphéries et économie mondiale : une économie d'archipel ». In *Entre la métropolisation et le village global*, sous la dir. de Jean-Marc Fontan, Juan-Luis Klein et Diane-Gabrielle Tremblay, p. 49-60. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec.
- Vézina, François. 1996. « Démocratie de participation ou démocratie consultative : l'évolution politique du RCM ». Mémoire de maîtrise. Montréal, UQAM, 139 p.
- Vision Montréal. 2001. *Votre programme 2001-2005 – Les engagements de L'Équipe Bourque/Vision Montréal*. Montréal : Vision Montréal, 36 p.
- . 1998. *Montréal. Une ville modèle – Poursuivre vers l'an 2000*. Montréal : Vision Montréal, 19 p.
- . 1994. *Avec Pierre Bourque et son équipe, ça va changer!* Montréal : Vision Montréal, 69 p.
- Vogel, Ronald K. 2005. « Governing Large Cities : A Comparative Perspective ». Présentation au Munck Centre for International Studies, Université de Toronto, 19 octobre, 8 p. <http://www.utoronto.ca/mcis/imfg/pdf/Governing%20Lrg%20Cities%20presentation%20Oct05.pdf>. Page consultée le 26 mars 2007.

- Whitehead, Mark. 2003. « Love thy Neighbourhood – Rethinking the Politics of Scale and Walsall’s Struggle for Neighbourhood Democracy ». *Environment and Planning A*, vol. 35, p. 277-300.
- Williams, Robert W. 1999. « Environmental Injustice in America and its Politics of Scale ». *Political Geography*, no 18, p. 49-73.
- Wright, Frederick (dir. pub.). 1947 [1928]. *The Borough system of Government for Greater Montreal*. Montréal : The Municipal Service Bureau, 40 p.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research – Design and Methods (deuxième édition)*. Thousand Oaks : SAGE Publications, 171 p.

#### **PUBLICATIONS OFFICIELLES**

- Arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, Corporation de développement de l’Est (CDEST). 2005. Plan d’action local pour l’économie et l’emploi 2005-2008. Montréal : Arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve et CDEST, 159 p.
- Arrondissement Ville-Marie. 2003. *Portrait de quartier – Le Faubourg Sainte-Marie*. Montréal : Arrondissement Ville-Marie, 46 p.
- Bernard, Louis. 2000. *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire*. Québec : gouvernement du Québec, 13 p.
- Comité de transition de Montréal. 2002. Rapport final, comité de transition de Montréal. Québec : gouvernement du Québec, 26 p.
- Conseil régional de développement de l’île de Montréal (CRDIM). 2001. *Avis du forum régional sur le développement social de l’île de Montréal au comité de transition de Montréal « le développement social et la nouvelle ville de Montréal »*. Montréal : CRDIM, 4 p.
- Gouvernement du Québec. 2005. *Charte de la ville de Montréal (L.R.Q., c. C-11.4)*. Québec : gouvernement du Québec, 185 p.
- . 2003. *Contrat de ville entre la Ville de Montréal et le Gouvernement du Québec 2003-2007*. Québec : gouvernement du Québec, 90 p.

- Hancock, Trevor et Leonard Duhl. 1986. *Healthy cities: Promoting health in the urban context*. Healthy Cities Paper #1. Copenhague : Organisation Mondiale de la Santé, section Europe.
- Lemay, Martin. 2004. Le projet de revitalisation urbaine intégrée dans Sainte-Marie – Bilan et perspectives. Notes pour une intervention de monsieur Martin Lemay, maire de l'arrondissement Ville-Marie et conseiller du district de Sainte-Marie, devant les membres de la Commission permanente du conseil sur le développement culturel et la qualité du milieu de vie (4 novembre). Montréal : arrondissement Ville-Marie, 9 p.
- Office de consultation publique de Montréal (OCPM). 2003. *Projet de règlement P-03-025 modifiant le plan d'urbanisme, plan directeur de l'arrondissement de Mercier – Hochelaga-Maisonneuve (propriété de l'hôpital Louis-H. Lafontaine). Rapport de consultation publique*. Montréal : OCPM, 28 p.
- Ville de Montréal. 2003a. *Appel de propositions – Projet pilote de revitalisation urbaine intégrée. Guide à l'intention des arrondissements admissibles*. Montréal : Ville de Montréal, 26 p.
- . 2003b. *Montréal, une ville à réussir ensemble. Modèle d'organisation*. Montréal : Ville de Montréal, 66 p.
- . 2003c. *Commission spéciale du conseil sur la délimitation territoriale de l'arrondissement Centre-ville et son mode de gestion – Rapport de consultation et recommandations*. Montréal : Ville de Montréal.
- . 2003d. *Commission spéciale du conseil pour étudier la délimitation territoriale de l'arrondissement Centre-Ville et sa gestion – Réflexion sur la délimitation du Centre de Montréal et sur sa gestion*. Montréal : Ville de Montréal, 46 p.
- . 2003e. *Mandat concernant l'évaluation et de développement d'indicateurs confié à l'Institut National de la Recherche Scientifique, Urbanisation, Culture et société (INRS)*. Montréal : Ville de Montréal, 12 p.
- . 2002a. *Secteur développement social et communautaire – Document de travail*. Montréal : Ville de Montréal, 32 p.
- . 2002b. *Rapport du sommet sectoriel – Le centre de Montréal*. Montréal : Ville de Montréal, 11 p.

- , 2000. *Une île une ville. Nous sommes tous Montréalais*. Montréal : Ville de Montréal, 13 p.
- , 1999a. *Une île une ville. Un projet de société pour le Québec - synthèse*. Montréal : Ville de Montréal, 4 p.
- , 1999b. Fonds du Comité de la santé. Document Internet. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/guide/guide.htm>. Page consultée le 2 avril 2003.
- , 1999c. Fonds de la Commission d'hygiène. Document Internet. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/guide/guide.htm>. Page consultée le 3 avril 2003.
- , 1999d. Fonds du Service de santé. Document Internet. <http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/guide/guide.htm>. Page consultée le 2 avril 2003.
- , 1973. *Les quartiers municipaux de Montréal depuis 1832*. Montréal : Ville de Montréal, 89 p.
- Vivre Montréal en santé. 1993. *Agir ensemble... pour une meilleure qualité de vie. Guide pour un portrait de quartier*. Montréal : Ville de Montréal, 89 p.

#### ARTICLES DE MAGAZINES ET DE JOURNAUX. AUTRES DOCUMENTS DE TYPE JOURNALISTIQUE

- [Inconnu]. 1995. « Conseils de quartier ». *Le Devoir*, vendredi 2 juin, p. A3.
- Boileau, Josée. 2002. « Logement social : Montréal pourra passer outre les arrondissements ». *Le Devoir*, jeudi 7 novembre, p. A3.
- Boivin, Jacques et Louis Massicotte. 2002. « Une vision pour l'avenir. La vision stratégique du développement économique, social et environnemental ». *Municipalité*, janvier – février, p. 25-27.
- Bouchard, Étienne. 2006. « À l'ombre de la station Radisson, les Cours Lafontaine ». *Le Flambeau*, jeudi 26 octobre, <http://www.leregionalestemontreal.com/article-46554-A-lombre-de-la-station-Radisson-les-Cours-Lafontaine.html> (Page consultée le 6 février 2007).

- Bourgault-Côté, Guillaume. 2007. « Les maires des villes défusionnées siègeraient au conseil de Montréal – Tremblay réclame l'abolition des conseils d'arrondissement » [Note de l'auteur de cette recherche : nous devrions plutôt lire « l'abolition du Conseil d'agglomération »]. *Le Devoir*, vendredi 1 juin, p. A4.
- Chartrand, Luc. 1989. « Où va Jean Doré? ». *L'Actualité*, vol. 14, no 4, p. 38-48.
- Corriveau, Jeanne. 2005a. « L'arrondissement de Ville-Marie perd des pouvoirs au profit de la ville centrale ». *Le Devoir*, samedi et dimanche 23 et 24 avril, p. A6.
- , 2005b. « Tremblay veut mettre la main sur Ville-Marie – Benoît Labonté tentera de se faire élire maire de l'arrondissement ». *Le Devoir*, samedi et dimanche 26 et 27 février, p. A3.
- Despins, Éline, Dominique Engel et François Lafontaine. 2004. « Arrondissement Ville-Marie : Dehors, tout le monde! ». *Le Devoir*, vendredi 5 novembre, p. A8.
- Divay, Gérard. 2004. « La revitalisation urbaine intégrée. L'art de réussir un puzzle complexe ». *Urbanité*, novembre, p. 16-17.
- Dutrisac, Robert. 2007. « Conseils d'agglomération. Normandea légiférera sur les consensus ». *Le Devoir*, mercredi 16 mai 2007, p. A4.
- Favreau, Mariane. 1988. « La « consultationnité » reprochée à [Jean] Doré : Claude Dupras dit en avoir eu la prémonition... et le RCM consultera sur les conseils consultatifs de quartier ». *La Presse*, vendredi 10 juin, p. A6.
- Grandmont, Charles. 1998. « Bourque rejette les critiques sur sa tournée des quartiers ». *La Presse*, lundi 13 juillet, p. A3.
- Joseph, Marilyne. 2004. « Le projet Préfontaine va de l'avant ». Site Internet [www.arrondissement.com](http://www.arrondissement.com), jeudi 22 juillet. <http://www.arrondissement.com/rosemontpetitepatrie/article.asp?id=3183&sort>. Page consultée le 26 mars 2007.
- Lacoursière, Ariane. 2007. « Longueuil piétine ». *La Presse*, mardi 9 janvier 2007, p. A5.
- Le Hirez, Carole. 2003a. « Projet Préfontaine : l'arrondissement rencontre le maire Tremblay ». Site Internet [www.arrondissement.com](http://www.arrondissement.com), mercredi 19 novembre. <http://www.arrondissement.com/rosemontpetitepatrie/article.asp?id=2242&sort=>. Page consultée le 26 mars 2007.

- . 2003b. « Report du projet Préfontaine : Le Comité Logement Rosemont s'inquiète ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mardi 11 novembre. <http://www.arrondissement.com/rosemontpetitepatrie/article.asp?id=2221&sort=>. Page consultée le 26 mars 2007.
- . 2003c. « Projet Louis-H.-Lafontaine : « Oui, mais pas à n'importe quel prix » ». Site Internet *www.arrondissement.com*, jeudi 24 avril. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=1476&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=1476&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- . 2003d. « La consultation sur les terrains de Louis-H-Lafontaine fait salle comble ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mardi 1<sup>er</sup> avril. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=1388&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=1388&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- Léonard, Jean-François et Jacques Léveillé. 2003a. « Les arrondissements de Montréal. Des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse ». *Le Devoir*, jeudi 16 janvier, p. A7.
- . 2003b. « Les arrondissements de Montréal : une île, oui, mais quelle ville? ». *Le Devoir*, mercredi 17 janvier, p. A9.
- . 2003c. « Centralisme à Montréal. Monstre bureaucratique ou tigre de papier? ». *Le Devoir*, mercredi 11 juin, p. A7
- Léveillé, Jacques et Jean-François Léonard. 1988. « La consultation : parler pour parler, ou parler pour agir? ». *La Presse*, mercredi 9 novembre, p. A8.
- Medam, Alain. 1975. « Bologne : une crise positive? ». *Le Jour*, 9 avril (1<sup>ère</sup> partie), p. 9, 11 avril (2<sup>e</sup> partie), p. 9, 12 avril (3<sup>e</sup> partie), p. 9, 14 avril (4<sup>e</sup> partie), p. 9.
- Myles, Brian. 1996. « La manière Bourque jette le discrédit sur les conseils de quartier ». *Le Devoir*, mardi 16 janvier, p. A3.
- Ouimet, Michèle. 2007. « Gérald Tremblay : « Je n'arrive pas à bâtir la métropole » ». *La Presse*, jeudi 27 avril, p. A7.
- . 2001. « Rouler dans la farine ». *La Presse*, mercredi 5 septembre, p. A17.
- Rioux-Soucy, Louise-Maude. 2006. « À la défense de la maison Lafontaine ». *Le Devoir*, jeudi 30 mars, p. A1.

- Tremblay, Anne-Marie. 2005. « Centre Préfontaine : les citoyens mécontents ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mercredi 9 mars. <http://www.arrondissement.com/rosemontpetitepatrie/article.asp?id=3974&sort=>. Page consultée le 26 mars 2007.
- , 2004a. « Logement social sur Les Cours Lafontaine : une lueur d'espoir ». Site Internet *www.arrondissement.com*, jeudi 2 décembre. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=3652&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=3652&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- , 2004b. « Louis-H. Lafontaine : les travaux débutent ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mercredi 14 juillet. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=3164&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=3164&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- , 2004c. « Louis-H. Lafontaine : les groupes communautaires sur un pied de guerre ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mercredi 23 juin. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=3095&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=3095&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- , 2004d. « Du Trianon : monnaie d'échange pour des logements sociaux? ». Site Internet *www.arrondissement.com*, mardi 18 mai. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=2916&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=2916&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.
- , 2004e. « Logements sociaux sur les terrains de Louis-H. Lafontaine : Aucune garantie ». Site Internet *www.arrondissement.com*, jeudi 5 février. [http://www.arrondissement.com/Mercier\\_Hochelaga\\_Maisonneuve/article.asp?id=2482&sort=](http://www.arrondissement.com/Mercier_Hochelaga_Maisonneuve/article.asp?id=2482&sort=). Page consultée le 26 mars 2007.



## ANNEXE A

### RÉFLEXIONS ANTÉRIEURES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE MONTRÉLAISE ET LES ÉTAPES DE LA RÉFORME HAREL

L'idée de réformer la structure municipale de l'île de Montréal est une entreprise colossale, voire impensable pour certains. Comment, en effet, réconcilier les « deux solitudes » linguistiques au sein d'un même gouvernement local? Quels sont les compromis acceptables par tous? La gouvernance de Montréal a fait l'objet de réflexions et d'actions depuis de nombreuses années. Celles-ci sont ici regroupées en deux tableaux distincts : le premier concerne les principales réflexions et actions sur la gouvernance montréalaise depuis le début des années 1960 et le second relate les principales étapes ayant mené à la situation actuelle.

**TABLEAU A.1 – QUELQUES RÉFLEXIONS ET ACTIONS ANTÉRIEURES SUR LA  
GOUVERNANCE MONTRÉLAISE DEPUIS LES ANNÉES 1960**

<b>Actions et réflexions</b>	<b>Faits saillants</b>
<b>Action – Annexions municipales par le maire Jean Drapeau (1961-1982)</b>	Rivière-des-Prairies, Saraguay, Saint-Michel, et Pointe-aux-Trembles
<b>Action – Communauté Urbaine de Montréal (CUM). (1969-2001)</b>	<i>Principales compétences :</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Aménagement du territoire et parcs - nature</li><li>• Développement économique</li><li>• Environnement, assainissement de l'eau et de l'air, ainsi qu'inspection des aliments</li><li>• Arts, culture et relations interculturelles</li><li>• Transport en commun et bureau du taxi</li><li>• Sécurité publique, police et sécurité civile</li></ul>
<b>Réflexion – Comité d'étude de la Communauté</b>	<i>Propositions :</i>

<b>urbaine de Montréal – Rapport Hanigan (1972-1974)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conserver l'actuelle CUM</li> <li>• Favoriser la coopération intermunicipale</li> <li>• Fusion des municipalités de l'île en cinq villes</li> </ul>
<b>Réflexion – Groupe de travail sur Montréal et sa région (1993)</b>	<i>Propositions :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer la Région métropolitaine de Montréal dirigé par un Conseil métropolitain</li> <li>• Créer des organismes intermunicipaux de services</li> </ul>
<b>Réflexion – Commission de développement de la métropole (1997)</b>	<i>Proposition :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un gouvernement métropolitain dont les compétences touchaient le développement économique, l'aménagement du territoire et les transports</li> </ul>
<b>Réflexion – Commission sur les finances et la fiscalité locales (1999)</b>	<i>Propositions :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer une instance métropolitaine</li> <li>• Fusionner certaines municipalités de l'île pour en constituer trois ou cinq</li> </ul>
Sources diverses	

**TABLEAU A.2 LES ÉTAPES DE LA RÉCENTE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE  
MONTRÉALAISE**

<b>Événements, principales propositions de réforme et projets de loi</b>	<b>Principales dispositions des projets de loi et des différentes propositions</b>
<b>Élection du Parti Québécois</b> (novembre 1998)	Prévoit la fusion de l'ensemble des municipalités de l'île et la création de 60 quartiers administratifs puis, dans une deuxième mouture du projet, de neuf arrondissements. Dans les deux cas, la gestion se veut tout de même assez centralisée.
<b>Projet « Une île une ville », Pierre Bourque</b> (1999-2000)	<i>Propositions :</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regrouper les municipalités locales – un mandataire est nommé pour trois grandes régions, dont Montréal, pour étudier cette question</li> <li>• Renforcer les agglomérations urbaines – envisage la création des communautés métropolitaines</li> </ul>
<b>Dépôt du Livre Blanc sur la réforme municipale</b> (avril 2000)	Permet au Ministre des affaires municipales et de la Métropole d'exiger qu'une demande commune de regroupement lui soit présentée
<b>Projet de loi n° 124</b> (juin 2000) Loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives	Autorise le gouvernement à décréter un regroupement
<b>Projet de loi n° 134</b> (juin 2000) Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal	Institue la Communauté métropolitaine de Montréal et détermine son organisation et ses pouvoirs.

---

**Proposition de l'Union des municipalités de banlieue de Montréal (2000)**

Ne prévoit pas de fusions, mais plutôt la création d'une municipalité d'agglomération qui remplacerait la CUM. Prévoit aussi la fragmentation de l'ancienne ville de Montréal en plusieurs entités municipales autonomes.

Propositions :

- Créer une seule ville à l'échelle de l'île
- Créer 27 arrondissements
- Prévoit le partage des pouvoirs entre les services centraux et les arrondissements

**Rapport du mandataire Louis Bernard (octobre 2000)**

**Projet de loi n° 170** (décembre 2000)  
Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais

Crée les nouvelles villes de Montréal, de Québec, de Longueuil, de Lévis et de Gatineau et détermine leur organisation

**Élections municipales** (novembre 2001)

La décentralisation vers les arrondissements est au cœur des débats. Victoire de l'Union des citoyens et citoyennes de Montréal (UCIM), principalement appuyée par les citoyens des municipalités de banlieue.

**Fusion des 29 municipalités de l'île** (1<sup>er</sup> janvier 2002)

Modifie la Charte de Montréal suite au « Plan Tremblay »

**Projet de loi n° 33** (décembre 2003)  
Loi modifiant certaines dispositions législatives en matière municipale

Ce projet de loi renforce considérablement la décentralisation vers les arrondissements montréalais

**Projet de loi n° 9** (décembre 2003)  
Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités

Prévoit les modalités, complexes, relatives aux défusions

**Référendums sur les défusions** (20 juin 2004)

Les citoyens de 15 municipalités de l'île de Montréal optent pour retrouver leur statut de municipalité autonome

*Principales compétences du Conseil d'agglomération :*

**Défusion effective de 15 municipalités de l'île et création du conseil d'agglomération** (1<sup>er</sup> janvier 2006)

- La police et la prévention des incendies
  - La production d'eau potable et le traitement des eaux usées
  - La gestion du réseau routier artériel
- 

Sources diverses



## **ANNEXE B**

### **LES INTERVENANTS RENCONTRÉS**

Les entretiens avec divers intervenants locaux ont constitué l'essentiel du matériel à la base des réflexions présentes dans cette recherche. On retrouve dans cette annexe d'abord les principaux éléments de réflexion sur la construction de nos guides d'entretien, puis sur les questions éthiques rattachées à la recherche scientifique avec des êtres humains. Finalement, on trouvera quelques éléments d'identification des intervenants rencontrés.

#### **LE GUIDE D'ENTRETIEN**

Pour Deslauriers (1991), un guide d'entretien comprend habituellement une douzaine d'éléments de question. Il suggère aussi d'entreprendre l'entretien par des questions ne suscitant pas de controverses, plus générales, menant à des réponses de nature descriptive. Les questions reliées aux sentiments, aux opinions et à l'interprétation ne devraient pas survenir avant d'avoir établi une certaine confiance entre l'interviewé et le chercheur. Finalement, les questions plus techniques devraient être conservées pour la fin de l'entretien.

Le guide d'entretien a été quelque peu adapté en fonction de l'intervenant (communautaire, institutionnel, élu) et des dynamiques spécifiques à chaque dossier,

mais la structure générale de chaque guide respecte un certain ordre. Pour chaque intervenant rencontré, nous avons d'abord tenté d'en savoir davantage sur les actions de l'organisme, du service administratif ou de l'élu. Nous avons ensuite systématiquement demandé aux interviewés de nous rappeler les moments forts de l'évolution des dossiers à l'étude pour lesquels ils étaient concernés, sous forme d'une « histoire ».

Nous avons regroupé les questions plus spécifiques autour de quatre thèmes. Nous avons tenté de cerner, dans un premier temps, quels éléments, décisions, actions ou individus avaient le plus influencé le cheminement du dossier. Nous avons cherché, dans un second temps, à décortiquer ce qui caractérise les relations entre les différents paliers de gouverne dans des dossiers qui, rappelons-le, sont de nature multi-scalaires. Il a par la suite été question des dynamiques de l'action communautaire dans l'arrondissement en insistant notamment sur la présence de plusieurs quartiers et de dynamiques communautaires bien établies. Nous avons terminé chaque entretien par certains éléments de perspectives quant à l'évolution du dossier ainsi que sur les enjeux de l'élection municipale de l'automne 2005. Les questions ont été rédigées avec pour objectif de saisir la dynamique politique générale au sein des arrondissements étudiés en insistant sur les représentations (perception et discours) et actions des différents acteurs rencontrés, le tout dans le cadre spécifique des dossiers étudiés et non de manière générale.

Il n'y a donc pas un guide d'entretien général que nous pourrions reproduire ici, mais plutôt un canevas de base, exposé dans les lignes précédentes, qui a été adapté légèrement en fonction du contexte d'une entrevue semi-dirigée. Par exemple, l'implication des acteurs étant différente, certaines questions ont aussi été modifiées selon que l'on s'adressait à un élu, un fonctionnaire ou un représentant d'un organisme communautaire. Dans d'autres cas, là où certaines questions s'avéraient non pertinentes, elles ont été tout simplement rayées du guide. Pour respecter l'idée et

la pensée des gens rencontrés (Deslauriers, 1991) lors de cette recherche, tous les entretiens ont été retranscrits de façon intégrale sous forme de verbatim.

### **LA QUESTION ÉTHIQUE**

Dès lors que nous entendons, et c'est le cas dans cette recherche, traiter avec des sujets humains, certaines considérations éthiques se doivent d'être abordées. S'il n'y a pas, comme le note Punch (1994), d'unanimité sur ce qui est de caractère public ou privé, ou encore sur ce qui peut constituer un risque pour l'interviewé, une réflexion s'impose tout de même sur les impacts de notre recherche. Comme l'évoque Creswell (2003), mais aussi bon nombre d'auteurs, quelques règles générales s'appliquent en matière de recherche avec les êtres humains : respect de la confidentialité et nécessité d'utiliser un formulaire de consentement pour les entretiens et utilisation de pseudonymes.

Comme toutes autres recherches menées à l'INRS-UCS, la présente étude a été soumise au Comité d'éthique en recherche (CER) de l'institution. En accord avec le CER, nous avons établi certaines mesures susceptibles d'assurer la confidentialité et le respect des individus rencontrés. Tout d'abord, dans la lettre d'introduction envoyée à chaque informateur clé potentiel, les grandes lignes des objectifs de la recherche et de ce qui est attendu de cette personne (durée de l'entrevue, en qualité de quoi la personne est interpellée pour participer à la recherche, etc.) ont été décrites.

Avant de commencer chaque entretien, de nouvelles explications sur les visées de la recherche, ses buts, les méthodes employées, les risques et les bénéfices potentiels de la recherche à court et à long terme, ont été également présentés à la personne rencontrée. Celle-ci a alors eu la possibilité de poser des questions à ce sujet. Les personnes rencontrées ont été par la même occasion informées de la possibilité de

mettre fin à leur collaboration, et ce, en tout temps. Finalement, après leur avoir signifié que les données recueillies seront gardées confidentielles, les participants ont été invités à signer un formulaire de consentement répondant aux exigences du CER en la matière.

Pour assurer l'anonymat des informateurs clés rencontrés, plusieurs moyens techniques ont été utilisés. Premièrement, les sujets sont impérativement rencontrés seuls. L'entreposage des cassettes et des verbatim imprimés s'est fait dans un classeur sous clé dans le bureau du directeur de recherche. Seuls le chercheur et son directeur auront accès à ce classeur. Sur ces verbatim, exempts de données nominales, des noms fictifs ont donc été employés et le document permettant de faire le lien entre les noms fictifs sur les verbatim et les noms réels des informateurs clés rencontrés sera gardé sous clé.

Les intervenants rencontrés dans le cadre de cette thèse – sauf les intervenants #1 et #32, rencontrés de façon informelle et non enregistrée – ont tous rempli et signé un formulaire de consentement. Seuls les noms de ceux qui ont explicitement accepté d'être cités et nommés dans la thèse voient leur nom indiqué dans cette liste.

#### **LES INTERVENANTS RENCONTRÉS**

##### Ville centrale, autres paliers de gouvernement et organismes couvrant plusieurs arrondissements

Intervenant #1	Anonyme	Fonctionnaire, gouvernement Provincial
Intervenant #2	Anonyme	Fonctionnaire, services centraux
Intervenant #3	Anonyme	Fonctionnaire, services centraux
Intervenant #4	Anonyme	Personnel politique

Intervenant #5	Anonyme	Fonctionnaire, services centraux
Intervenant #6	Cosmo MACIOCIA	Élu
Intervenant #7	Jean-François GILKER	GRT Bâtir son quartier
Intervenant #8	Anonyme	Centraide

#### Arrondissement Ville-Marie

Intervenant #9	Serge THIBAUT	Fonctionnaire, arrondissement
Intervenant #10	Alain DUBUC	Fonctionnaire, arrondissement
Intervenant #11	Anonyme	Organisme communautaire
Intervenant #12	Anonyme	Élu
Intervenant #13	Anonyme	Organisme communautaire
Intervenant #14	Ron RAYSIDE	Table d'aménagement Centre-Sud
Intervenant #15	Jean-François HALLÉ	Alertes Centre-Sud

#### Arrondissement Sud-Ouest

Intervenant #16	Line HAMEL	Élu
Intervenant #17	Denise BIBEAULT	Fonctionnaire, arrondissement
Intervenant #18	Guy BIRON	RESO
Intervenant #19	Jacqueline MONTPETIT	Élu
Intervenant #20	Steeve DUPUIS	Concertation Ville-Émard – Côte-St-Paul
Intervenant #21	Marianik GAGNON	Convercité
Intervenant #22	Maggie ST-GEORGES	Solidarité Saint-Henri

Arrondissement Rosemont – La Petite-Patrie

Intervenant #23	France BROCHU	CDCR
Intervenant #24	Denise LAROUCHE	Élu
Intervenant #25	Caroline COIN	CDEC Rosemont – La Petite-Patrie
Intervenant #26	Stephan CORRIVEAU	CLR
Intervenant #27	Jean-François LALONDE	CDEC Rosemont – La Petite-Patrie
Intervenant #28	Anonyme	Groupe communautaire

Arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve

Intervenant #29	Michel ROY	Table de concertation Hochelaga-Maisonneuve
Intervenant #30	Benoît CARRIÈRE	CLSC Olivier-Guimond
Intervenant #31	Mireille GIROUX	Mercier-Ouest Quartier en Santé
Intervenant #32	Anonyme	Fonctionnaire, arrondissement
Intervenant #33	Jean-François PLOUFFE	CDEST
Intervenant #34	Ginette MONGRAIN	Infologis de l'est de l'île
Intervenant #35	Anonyme	Fonctionnaire, arrondissement
Intervenant #36	Serge PAIEMENT	Collectif en Aménagement urbain Hochelaga-Maisonneuve

## ANNEXE C

### PARTAGE DES POUVOIRS À LA VILLE DE MONTRÉAL SUITE AU PROJET DE LOI 33 (PLAN TREMBLAY)

**TABLEAU C.1 PARTAGE DES POUVOIRS SUITE AU PROJET DE LOI 33**

<i>Services</i>	<i>Arrondissement</i>	<i>Corporatif (ville centrale)</i>
	<i>Finances</i>	
<b>Budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établit son budget, reçoit une dotation, tarifie et peut taxer pour financer des services supplémentaires</li> <li>• Est responsable de son budget</li> <li>• Établit son PTI</li> <li>• Est soumis aux électeurs pour ses emprunts</li> <li>• Gère sa tarification qui demeure identique pour tous les citoyens de l'île</li> <li>• Est seul responsable de la gestion et de l'affectation des surplus qu'il génère</li> <li>• Effectue ses transferts à l'intérieur de ses postes budgétaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établit le budget des services communs et de la péréquation;</li> <li>• Consolide le budget de la ville;</li> <li>• Contrôle a posteriori;</li> <li>• Est responsable du budget de la ville, des emprunts et de la dette;</li> <li>• Émet et perçoit le compte de taxes;</li> <li>• Établit son PTI.</li> </ul>
<b>Comptabilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gère la comptabilité de l'arrondissement</li> <li>• Émet ses chèques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gère la comptabilité des services corporatifs</li> </ul>
<b>Trésorerie</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable</li> </ul>
	<i>Gestion du capital humain</i>	
<b>Stratégies</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voit à la bonne gestion du capital humain dans l'arrondissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établit la stratégie de la gestion du capital humain</li> </ul>
<b>Relations de travail (négociation)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Négocie les objets locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Négocie sur les objets corporatifs</li> </ul>
<b>Dotation, rémunération, évaluation des emplois,</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Applique toutes les politiques pour l'ensemble des domaines</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournit l'encadrement (politiques du capital humain)</li> </ul>

<i>avantages sociaux, paie, mobilisation, services aux employés</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable de sa structure organisationnelle (embauche, rémunération, organigramme, etc.)</li> </ul>	
<i>Technologies de l'information</i>	<b>Ressources matérielles et informatiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Établit le plan directeur, les normes, la formation;</li> <li>• Est responsable des applications communes.</li> </ul>
<i>Immeubles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable des achats / ventes de terrains (besoins d'arrondissement);</li> <li>• Gère des baux;</li> <li>• Gère les immeubles (sauf immeubles corporatifs).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable des achats / ventes de terrains (besoins corporatifs);</li> <li>• Gère l'inventaire global et assure son optimisation;</li> <li>• Gère les immeubles corporatifs (hôtel de ville...).</li> </ul>
<i>Approvisionnements</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable de son inventaire;</li> <li>• Fait les appels d'offres, achats et paiement pour ses besoins propres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectue des analyses, compile des catalogues, assure la vigie et les ententes cadre avec les fournisseurs;</li> <li>• Optimise des lieux de stockage et d'inventaire pour les pièces coûteuses;</li> <li>• Fait les appels d'offres, achats et paiement pour ses besoins propres et les édifices gérés;</li> <li>• Est un fournisseur non exclusif de produits et services.</li> </ul>
<i>Matériel roulant et ateliers spécialisés</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définit ses besoins;</li> <li>• Effectue ses achats/location;</li> <li>• Gère et effectue l'entretien, sauf entretien majeur des véhicules incendie;</li> <li>• Gère ses ateliers locaux spécialisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assure la vigie;</li> <li>• Est responsable de l'inventaire, de la négociation avec les fournisseurs, de l'assurance et de l'immatriculation;</li> <li>• Gère et effectue l'entretien majeur des véhicules incendie;</li> <li>• Gère les ateliers (ville) spécialisés.</li> </ul>
<i>Déneigement Travaux majeurs Travaux d'entretien Ponts et tunnels</i>	<b>Transport, voirie et circulation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encadre les sites de disposition.</li> <li>• Définit les normes et planifie le réseau artériel, incluant les ponts et tunnels;</li> <li>• Effectue l'ingénierie du réseau artériel;</li> <li>• Détermine les priorités sur le réseau artériel en fonction des demandes des arrondissements (PTI ville).</li> </ul>
<i>Construction – Grands travaux</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planifie;</li> <li>• Effectue l'ingénierie et son exécution.</li> </ul>
<i>Permis d'occupation du domaine public temporaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable</li> </ul>	

<i>Stationnements non payants et tarifés</i>	• Est responsable	
<i>Contrôle du stationnement</i>	• Est responsable	
<i>Gestion des flux</i>	• Est responsable pour le réseau local	• Est responsable de ce qui a un impact sur le réseau artériel
<i>Planification du transport</i>		• Est responsable
	<b>Culture</b>	
<i>Bibliothèques</i>	• Est responsable de la gestion des bibliothèques d'arrondissements	• Gère la grande bibliothèque
<i>Mécénat</i>	• Assure le soutien aux activités et organismes locaux	• Représente la ville auprès des gouvernements
		• Supporte les organismes de portée ville
		• Assure le partenariat culturel
		• Activités culturelles de niveau ville
<i>Activités culturelles</i>	• Est responsable des activités culturelles de niveau local	• Est responsable des activités culturelles de niveau ville
	• Maisons de la culture	
<i>Équipements culturels et art public</i>	• Gestion des collections des œuvres d'art publiques de portée locale	• Gère les collections des œuvres d'art publiques de portée ville
	• Équipements culturels de niveau local (ex. : musées)	• Est responsable des équipements culturels ville et privés
<i>Mise en valeur du patrimoine</i>	• Est responsable des activités locales	• Est responsable des activités de portée ville (animation, etc.)
<i>Loisirs culturels</i>	• Est responsable des loisirs locaux	
	<b>Parcs</b>	
<i>Parcs locaux et réseau bleu associé</i>	• Est responsable	• Planifie le réseau bleu
<i>Parcs métropolitains, parcs nature et réseau bleu associé</i>		• Est responsable
<i>Forêt urbaine</i>	• Est responsable	
<i>Milieu naturel</i>	• Planifie et exploite	• Encadre, définit les politiques et normes
	<b>Environnement et développement durable</b>	
<i>Gestion des matières résiduelles</i>	• Collecte, transporte et dispose	• Planifie et gère les grandes infrastructures (sites de transbordements)
	• Exploite les éco-centres et éco-quartiers	• Offre l'expertise spécialisée
		• Fait office d'interface avec les instances gouvernementales
<i>Nuisances</i>	• Est responsable	
<i>Qualité de l'air et de l'eau</i>		• Est responsable
<i>Pesticides</i>	• Est responsable	• Définit les politiques et normes
<i>Sols contaminés</i>	• Est responsable	• Représente la ville auprès des gouvernements
		• Définit certaines normes et politiques
		• Assure le financement
<i>Inspection des aliments</i>		• Est responsable
	<b>Sports et loisirs</b>	
<i>Activités, événements et installations locaux</i>	• Est responsable	
<i>Activités, événements,</i>		• Est responsable

---

<p><i>installations ville et installations scientifiques</i></p> <p><b>Programme d'habitation</b> <b>Logements sociaux</b></p> <p><b>Zonage, lotissement, dérogations mineures</b> <b>Réglementation en matière d'urbanisme</b> <b>Plan d'arrondissement</b> <b>Permis et inspection</b> <b>Plan d'urbanisme</b> <b>Code du bâtiment</b></p> <p><b>Accompagnement des entreprises dans leurs relations avec les services municipaux</b> <b>Assistance dans la recherche de services conseils</b> <b>Représentation des intérêts de la ville auprès des organismes locaux</b> <b>Veille économique</b> <b>Vente, marketing et «branding»</b> <b>Développement des secteurs d'activités et encadrements</b> <b>Expertise spécialisée et sectorielle</b></p> <p><b>Intervention auprès des organismes locaux</b> <b>Intervention auprès des organismes ville</b></p>	<p><b>Aménagement, urbanisme et habitation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectue la mise en œuvre</li> <li>• Gère les programmes (par délégation ville)</li> <li>• Est responsable</li> </ul> <p>• Effectue les modifications au plan d'urbanisme pour les chapitres locaux</p> <p>• Applique le code du bâtiment</p> <p><b>Développement économique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable</li> </ul> <p><b>Développement social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Est responsable (en s'appuyant sur les OSBL et le bénévolat)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conçoit les programmes</li> <li>• Identifie les programmes</li> <li>• Effectue l'encadrement général</li> <li>• A un pouvoir de dérogation (art. 89)</li> <li>• Conçoit le plan d'urbanisme</li> <li>• Participe à la conception du code du bâtiment</li> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable</li> <li>• Est responsable (en s'appuyant sur les OSBL et le bénévolat)</li> </ul>
---	--	--

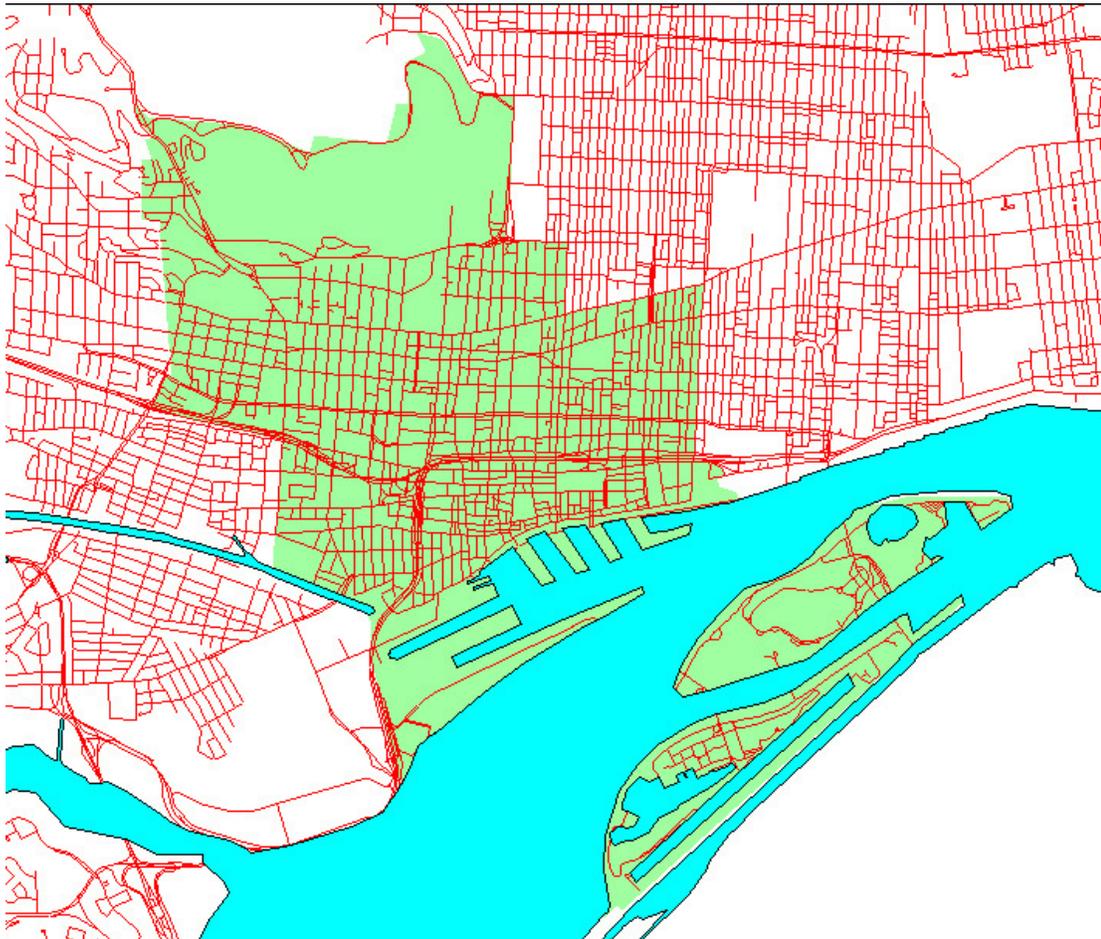
---

Source : Ville de Montréal (2003b).

**ANNEXE D**

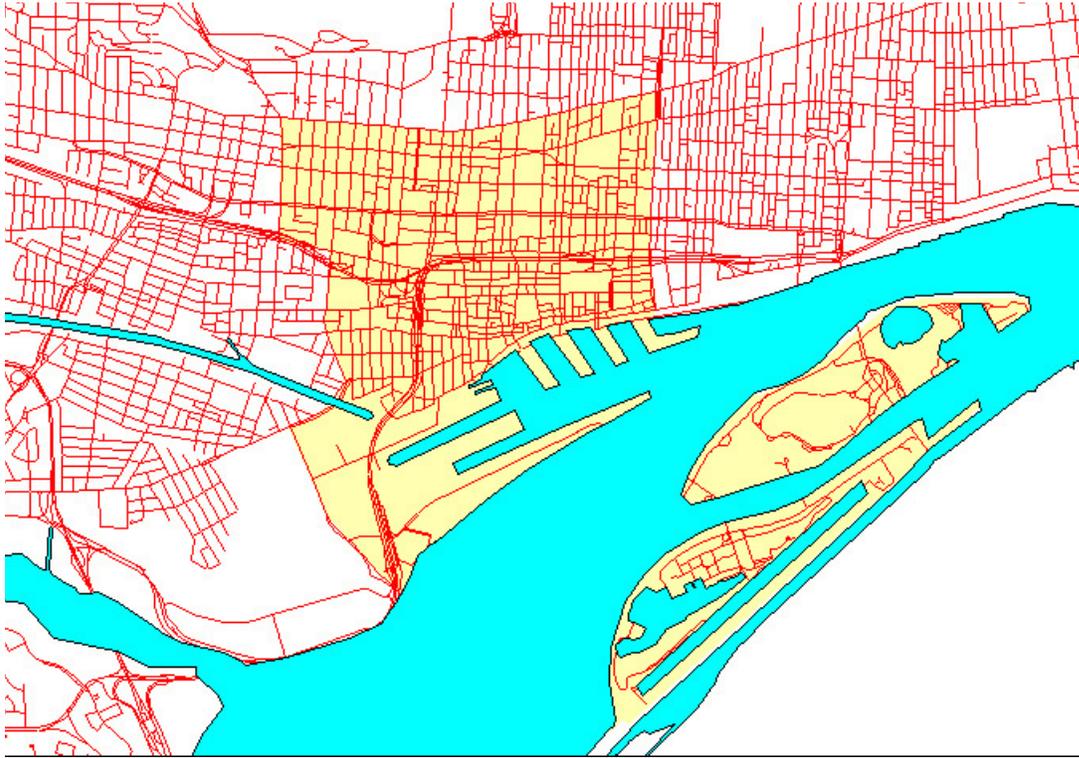
**DIFFÉRENTES PROPOSITIONS DE DÉCOUPAGE DE  
L'ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE**

**FIGURE D.1 – ARRONDISSEMENT VILLE-MARIE, 1992 (AVEC LÉGÈRES  
MODIFICATIONS)**



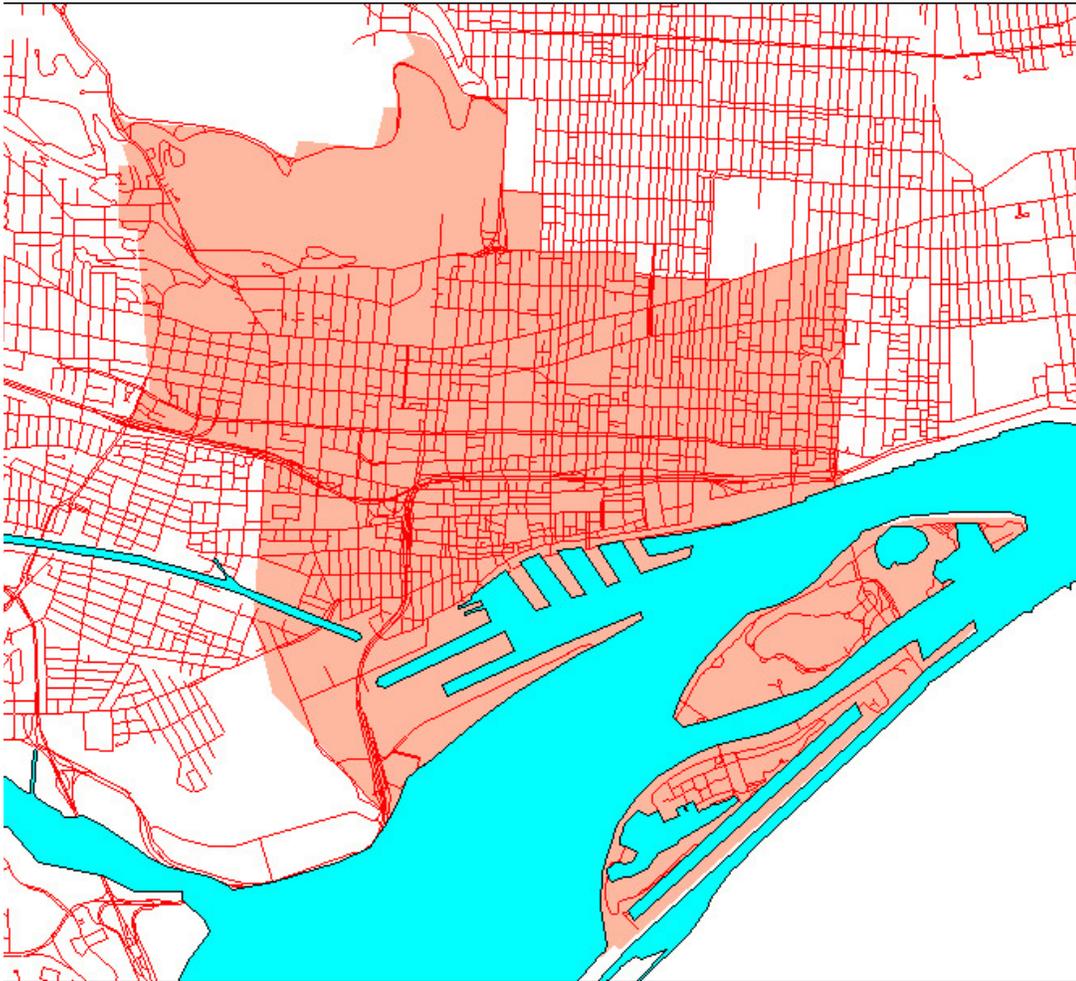
Source : Ville de Montréal (2003d).

**FIGURE D.2 – TERRITOIRE D’ANALYSE DU SDÉDU**



Source : Ville de Montréal (2003d).

**FIGURE D.3 – TERRITOIRE ÉTUDIÉ PAR LE CHANTIER SUR LA RÉORGANISATION DE  
LA VILLE DE MONTRÉAL**



Source : Ville de Montréal (2003d).

