

2 novembre 2008

Mémoire de maîtrise en Études urbaines
Une nouvelle conception des rapports entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec? Le contrat de ville de Montréal.

Institut national de la Recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société

Par

Mathieu Rivard

Table des matières

Table des matières.....	2
Liste des tableaux.....	4
Résumé.....	5
Introduction.....	7
1. Problématique.....	11
1.1 Les réformes de 2000.....	11
1.1.1 Le dernier épisode de la première série de réformes : le contrat de ville de Montréal.....	13
1.2 Le contexte institutionnel québécois.....	18
1.4 Le fonctionnement du contrat de ville de Montréal.....	22
1.5 Le cadre d'analyse.....	24
1.5.1 La décentralisation.....	24
1.5.2 Les zones d'incertitude chez Crozier et Freidberg.....	25
1.5.3 Le « Re-scaling ».....	27
1.5.4 L'autonomie locale.....	28
1.5.5 La contractualisation : aspects théoriques.....	32
1.5.6 Critiques générales à l'endroit de la contractualisation.....	34
2. L'expérience française.....	37
2.1 Bref historique des expériences de contractualisation en France.....	38
2.2 À quoi servent les contrats territoriaux?.....	43
3. Questions de recherche.....	46
3.1 La stratégie méthodologique.....	47
3.1.1 Le thème de la recherche dans le temps et l'espace.....	47
3.2 La cueillette des données.....	48
3.2.1 Les sources documentaires.....	48
3.2.2 Les entretiens.....	50
3.3 L'analyse des informations.....	51
3.4 Résumé et pertinence du travail de recherche.....	52
3.4.1 Pertinence sociale et scientifique du travail de recherche.....	52
4. L'Analyse du contrat de ville.....	54
4.1 Le Sommet de Montréal.....	54
4.2 Le contrat de ville de Montréal.....	55
4.2.2 Le processus de négociation de l'entente.....	58
4.2.3 La Forme.....	63
4.2.3.1 Quelques emprunts au modèle français.....	64
4.3 Le contenu.....	66
4.3.1 Culture.....	68
4.3.2 L'habitation.....	69
4.3.3 Renouveau urbain.....	69
4.3.4 Lutte contre l'exclusion sociale.....	70

4.3.5 Accueil et intégration des immigrants	70
4.3.6 Développement économique local	71
4.3.7 Programme Revi-sols	71
4.3.8 Transport routier	71
4.3.9 Infrastructures d'eau potable et eaux usées	72
4.3.10 Programme d'enfouissement des réseaux câblés Radiocommunication	72
4.4 Bilan	73
4.4.1 L'absence de politique urbaine ou de politique gouvernementale-cadre.....	74
4.4.2 Des lacunes en ce qui a trait au suivi	74
4.4.3 L'impact du contrat de ville sur l'autonomie dans la gestion des programmes pour la Ville de Montréal	76
4.4.4 Les engagements respectés	77
4.4.5 Les dimensions qui ont moins bien fonctionné.....	78
4.5 Ce qui advient du contrat de ville	80
4.6 Y a-t-il eu des gains d'autonomie?	86
5. Conclusion	91
6. Bibliographie.....	96
Annexe 1. Guide d'entretien	102

Liste des tableaux

Tableau 1. Les nouveaux engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal prévus dans le contrat de ville de Montréal.....	16
Tableau 2 : Chronologie des principaux exercices de contractualisation français.	41
Tableau 3. Les compétences des contrats d’agglomération.....	43
Tableau 4. Le projet d’agglomération.....	65
Tableau 5 : Le contrat de ville de Montréal en chiffre.	67

Résumé

Signé en janvier 2003 par le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, le contrat de ville était présenté comme un outil novateur qui allait modifier les relations entre la métropole et le gouvernement du Québec. Il s'agit en effet de la première expérience de contractualisation réalisée dans le contexte du système municipal du Québec qui est marqué par la notion selon laquelle les municipalités sont des créatures des provinces. Nous étions donc intéressé à comprendre les motivations et les raisons qui ont poussé le gouvernement du Québec à élever au statut de partenaire au sein d'une relation contractuelle la Ville de Montréal et de voir quels ont été les impacts de cette démarche sur les relations entre le gouvernement et la Ville de Montréal.

Étudié sous l'angle du concept d'autonomie locale de Pratchett, de l'analyse politique de la décentralisation de Lemieux ainsi que des écrits théoriques sur la contractualisation – notamment ceux de Gaudin - ce mémoire de maîtrise tente de comprendre dans quelle mesure le contrat de ville a modifié les rapports entre le gouvernement et la Ville de Montréal.

La démarche du contrat de ville peut être divisée en deux grandes phases, soit la négociation et la mise en œuvre du contrat de ville. Nous avons donc analysé le processus de négociation à l'aide des écrits de Lemieux sur la décentralisation et sa typologie des ressources ainsi que du concept de zone d'incertitude de Crozier et Freidberg. Nous avons constaté que lors de cette phase, les signataires du contrat partageaient des motivations compatibles. En effet, le contrat de ville se voulait un outil qui allait contribuer au succès de fusions municipales et soutenir la mise en place de la nouvelle Ville de Montréal. Il s'agissait d'objectifs que poursuivaient le gouvernement et la Ville de Montréal. Dans ce contexte, le rapport de force entre la Ville et le gouvernement a été « horizontalisé » au sens où les auteurs de la contractualisation l'entendent et la Ville a en a profité pour faire des gains dans le contrat de ville.

Le rapport de force a été en quelque sorte renversé lors de la mise en œuvre du contrat. Une phase marquée par un changement de gouvernement élu en avril 2003 qui ne se

sentait, visiblement pas contraint par les engagements pris par le gouvernement précédent dans le cadre du contrat. Cette marche arrière du gouvernement a permis de mettre en lumière un des défauts des mécanismes de contractualisation, soit l'absence de contrainte.

Finalement, l'abandon de certains des engagements inscrits au contrat de ville a eu pour effet de limiter les gains d'autonomie pour la Ville de Montréal qui ont été annoncés lors de la signature de l'entente.

Introduction

Le contrat de ville de Montréal s'inscrit dans la suite des réformes municipales réalisées en 2000 et 2001 alors que le gouvernement du Québec avait procédé à la fusion forcée de municipalités locales à Montréal ainsi que dans les autres grandes agglomérations de la province. Le contrat de ville était présenté comme un outil novateur qui allait modifier les relations entre le gouvernement et la nouvelle Ville de Montréal et donner les moyens à cette dernière d'être à la fois plus compétitive par rapport aux autres métropoles nord-américaines et de mieux servir ses citoyens. Le contrat de ville propose de nouvelles façons de faire qui reposent sur certaines règles : la définition préalable de priorités, l'autonomie administrative de la Ville de Montréal ainsi que la transparence des actions (issues notamment du Sommet de Montréal de 2002).

Dans le contexte politique canadien et québécois où les municipalités n'ont pas de statut constitutionnel et sont considérées comme étant des « créatures des provinces », le contrat - inspiré de ce que l'on retrouve dans certains pays comme la France - entre le gouvernement du Québec et sa métropole a été présenté à l'époque comme un mécanisme tout à fait novateur. Bien qu'il s'agisse d'une pratique dont les résultats demeurent à évaluer au Québec puisque l'expérience se limite pour l'instant au contrat de ville de la Ville de Montréal, la contractualisation est un outil de gestion éprouvé dans certains pays d'Europe, particulièrement en France où il accompagne la décentralisation de compétences vers les villes et les intercommunalités.

Ailleurs au Canada, notamment dans le domaine des infrastructures, on commence aussi à voir apparaître des formes d'ententes du même type pour accompagner des transferts conditionnels du gouvernement fédéral vers les municipalités, en passant par les gouvernements provinciaux. Des ententes de ce genre existent déjà depuis un certain temps en Colombie-Britannique et pour la Ville de Winnipeg (Kamal-Chaoui, 2004). La formule des contrats entre les municipalités ou institutions locales suscite de plus en plus d'intérêt du côté des villes, mais aussi des gouvernements centraux et sub-nationaux qui veulent revoir leurs méthodes d'intervention auprès des villes et dans les régions métropolitaines. « There is a growing interest in contracts between levels of government

as a practice that could provide a response to central government involvement in local spending and bring different partners together with a common focus » (OCDE, 2005).

Dans notre mémoire, nous cherchons à voir si le contrat de ville a résulté en un gain d'autonomie pour la Ville de Montréal et si le processus de négociation qui a précédé a contribué à modifier les rapports entre la Ville et le gouvernement du Québec. Nous voulons savoir si la démarche de contractualisation et le fait que le gouvernement ait accepté de négocier le contenu de l'entente ont permis à la Ville de Montréal d'obtenir davantage de pouvoirs et d'autonomie dans la gestion de certains programmes.

Tout au long de notre démarche, nous tenterons de comprendre les motivations de chaque acteur et comment celles-ci ont influencé la démarche du contrat de ville. Plus précisément, nous chercherons à comprendre si le fait que la Ville de Montréal et le gouvernement qui souhaitent tous les deux assurer le succès de la nouvelle ville fusionnée a eu un impact sur la négociation du contrat de ville ainsi que sur sa mise en œuvre. Afin d'analyser le processus de négociation du contrat de ville, nous aurons recours aux écrits de Vincent Lemieux sur l'analyse politique de la décentralisation et sa typologie des ressources. Nous utiliserons également les travaux de Michel Crozier et Erhard Freidberg sur l'analyse stratégique, notamment le concept de zones d'incertitude afin de comprendre le résultat des négociations. Finalement, nous aurons recours aux travaux de Lawrence Pratchett et sa définition du concept d'autonomie locale afin de comprendre si le contrat de ville s'est traduit par une plus grande autonomie de la Ville dans la gestion de certains programmes, plus précisément ceux qui sont compris dans le contrat de ville.

Le premier chapitre de notre mémoire explicite la problématique en présentant notamment les éléments qui ont amené la création du contrat de ville ainsi que le contexte institutionnel dans lequel il s'inscrit. Nous verrons notamment l'importance des réformes municipales et plus précisément des fusions des municipalités locales qui ont mené à la mise en place de la Ville de Montréal pré-défusions. Cette partie se termine par une présentation du cadre théorique utilisé et principalement les travaux de Lemieux et

Pratchett ainsi que les écrits sur la contractualisation qui seront repris plus tard dans l'analyse.

La deuxième partie du mémoire porte sur les expériences de contractualisation à l'étranger et notamment en France. Ce détour illustre l'origine des contrats d'action publique et leurs caractéristiques dont certaines qui expliquent en partie l'origine de certaines lacunes de l'expérience de contractualisation dans le contexte du système municipal québécois.

C'est donc l'intérêt que nous portons à cet emprunt au modèle français qu'est le contrat de ville et son application dans le contexte des relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal marqué par la dichotomie entre « créature » et « créateur » que nous cherchions à comprendre comment le contrat de ville vient modifier ces rapports. C'est ce dont il est question dans la troisième section de notre mémoire. Afin de répondre à cette question nous utilisons deux hypothèses de travail, soit que le contrat de ville vient modifier les rapports entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec et qu'il donne à la Ville une plus grande autonomie dans la gestion des programmes en la libérant de certains mécanismes de contrôle. Nous présentons également la stratégie méthodologique utilisée qui mise, entre autres, sur la réalisation d'entretiens avec des fonctionnaires et hauts-fonctionnaires impliqués dans la négociation et la mise en œuvre du contrat de ville.

La section suivante porte sur l'analyse du contrat de ville et tente de montrer comment est née l'idée du contrat de ville, quelles sont les motivations qui ont mené les acteurs lors de la négociation et quel a été le résultat final de la démarche. Lors de la négociation, nous verrons si le fait que la maîtrise des ressources au sens où l'entend Lemieux et le contrôle des zones d'incertitudes ont eu un impact sur le contenu du contrat. De plus, nous verrons si l'existence de motivations partagées par le gouvernement et la Ville a profité à la Ville. Pour ce faire, nous expliquerons et analyserons le contenu du contrat de ville et nous décortiquerons les éléments qui ont bien fonctionné ainsi que ceux qui ont moins bien marché. Nous tenterons d'y voir quels ont été les gains enregistrés par chacune des

parties et leurs impacts sur l'autonomie de la Ville de Montréal dans la gestion des programmes.

Avant toute chose, nous proposons de jeter un œil sur les événements qui ont précédé le contrat de ville qui expliquent en partie d'où est née cette idée.

1. Problématique

1.1 Les réformes de 2000

Le début des années 2000 fut pour le moins fertile en rebondissements dans le domaine des Affaires municipales au Québec. Après avoir signé un « Pacte fiscal » avec les unions de municipalités et la Ville de Montréal. Le gouvernement du Québec enclenche une grande réforme de l'organisation municipale au Québec qui se fera en deux parties. Une première partie de 2000 à 2004, marquée par les fusions municipales et la création de la Communauté métropolitaine et une deuxième phase entre 2004 et 2006 caractérisée par la défusion de 15 municipalités et la création du Conseil d'agglomération. Dans le cas de la région de Montréal, la première phase de la réforme se divise en trois axes principaux : la création d'une structure métropolitaine, la Communauté métropolitaine de Montréal; la fusion de municipalités locales et finalement la création d'arrondissements responsables, principalement, des services de proximité.

En fonction depuis janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal (projet de loi 134) est une structure de planification, de coordination et de financement avec des responsabilités dans les compétences qualifiées de stratégiques de la région métropolitaine (aménagement du territoire, développement économique, transport, équipements métropolitains, etc.). Elle couvre approximativement le territoire de la région métropolitaine de recensement, soit 82 municipalités. La Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) fut dotée d'un conseil composé d'élus municipaux de la région et est présidée par le maire de Montréal (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Puis, dans un deuxième temps, le gouvernement du Québec adopte en décembre 2000 la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais* (projet de loi 170). Cette mesure mène à la fusion de 28 municipalités locales sur l'île de Montréal et par le fait même, à la création de ce qui était la nouvelle Ville fusionnée de Montréal de 1, 8 millions d'habitants. Cette nouvelle ville représentait en termes de poids démographique, pas moins de 25 % de la

population de la province (CMM, 2004). Cet exercice de fusion municipale fut aussi accompagné par la création d'arrondissements à Montréal et à Longueuil. Les arrondissements dotés de conseils élus se sont vus attribuer des responsabilités en ce qui concerne principalement des services dits de proximité. Il est aussi important de noter que dans sept des nouvelles grandes villes, le gouvernement a décidé de créer des arrondissements dans but d'assurer une certaine « reconstitution de la vie démocratique au niveau municipal » (Collin et Robertson, 2003, p.815).

Cette première phase de réformes s'inscrit également dans la suite du Pacte fiscal, signé le 28 juin 2000¹ qui prévoit différentes mesures permettant aux municipalités de récupérer environ 75% des sommes que le gouvernement leur avait retirées durant les dernières années dans le cadre de la rationalisation des finances publiques et de la poursuite du déficit zéro. Parmi celles-ci, notons le remboursement, par le gouvernement de paiements tenant lieu de taxes plus généreux sur les immeubles des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation. En bout de ligne, l'entente aura permis aux municipalités de récupérer 1,5 milliard de dollars canadiens² des 2 milliards de dollars que le gouvernement leur avait retiré à partir du 1^{er} janvier 1998 (Hamel 2002). Suite à des négociations qui tardaient à produire un consensus, le gouvernement du Québec avait décidé de la forme que prendrait la contribution à la réalisation du déficit zéro. Il fut finalement décidé que les municipalités allaient verser 355,9 millions \$ dans le nouveau Fonds spécial de financement des activités locales (FSAL)³. Le pacte comprend également une série de dispositions administratives que réclamaient les municipalités depuis un certain temps déjà. On n'a qu'à penser à l'établissement d'un mécanisme d'ajustement des valeurs au rôle d'évaluation et au resserrement des critères d'exemptions exigibles par les organismes à but non lucratif.

La deuxième série de réforme a débuté avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement libéral élu en avril 2003, en partie sur la promesse de laisser aux citoyens la possibilité de

¹ Une entente complémentaire fut signée le 1^{er} octobre 2000 et une autre entente avec la fédération québécoise des municipalités fut signée le 29 novembre 2000.

² À moins d'explication contraire, les montants en dollars dans le texte sont en dollars canadiens.

³ Comme le mentionne le rapport de la Commission nationale des finances et de la fiscalité locales (CNFFL), on évoque souvent le montant de 375 millions \$. Mais, selon les estimations de la CNFFL, la contribution municipale annuelle a été de 355,9 millions \$ (CNFFL, 2000, p. 210).

se prononcer sur les fusions municipales. Le gouvernement déposa deux projets de loi en lien avec l'organisation municipale dès les premiers jours de sa première session parlementaire. Le projet de loi 1 (Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal) permettait à la Ville de Montréal de décentraliser certaines responsabilités vers les arrondissements et le projet de loi 9 (Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités) déterminait les règles du jeu en ce qui concerne les référendums sur les défusions municipales. En bout de ligne, 15 municipalités se sont défusionnées ou démembrées selon le vocable de la loi. La défusion de ces municipalités a été accompagnée de la création du Conseil d'agglomération. Une structure composée des élus des municipalités défusionnées et un nouveau partage des compétences sur l'île a été rendu nécessaire suite à la création de ce quatrième palier de gouvernance.

1.1.1 Le dernier épisode de la première série de réformes : le contrat de ville de Montréal

Ce qui devait, à l'époque, être le dernier épisode des réformes du début des années 2000 réalisée par le gouvernement du Parti Québécois fut la signature des contrats de ville avec la Ville de Montréal en janvier 2003 et avec la Ville de Québec en avril 2003⁴. « Au printemps 2002, le gouvernement du Québec annonçait sa volonté de conclure avec Montréal et les huit autres grandes villes de plus de 100 000 habitants des « contrats de ville » adaptés à la situation de chacune » (Boisclair, 2003, p. 1). Les villes et particulièrement Montréal, dans le contexte de la fusion, étaient disposées à revoir leur partenariat avec le gouvernement du Québec. Profitant de la tenue du Sommet de Montréal, les 4, 5 et 6 juin 2002, le gouvernement et la Ville de Montréal ont signé une déclaration conjointe qui jetait les bases d'une nouvelle entente qui allait prendre la forme d'un contrat de ville signé en janvier 2003.

Le contrat de ville est présenté comme un outil novateur et doit offrir davantage d'autonomie aux grandes villes en les libérant d'un certain nombre de contrôles « a

⁴ Il faut toutefois noter que le contrat de ville de Québec, signé juste avant les élections d'avril 2003 remportées par le Parti Libéral ne fut pas reconnu par celui-ci et ne fut donc pas mis en œuvre. Il était toutefois prévu que des contrats de ville soient éventuellement signés avec les huit grandes villes fusionnées.

priori ». Le ministre Boisclair a proposé un allégement des contrôles administratifs en justifiant qu' « ... il ne fait pas de sens que nous exigeons tant de contrôle a priori dans ces grandes villes, les mêmes contrôles en fait qu'on exige pour de plus petites municipalités qui n'ont pas l'appui d'une fonction publique compétente » (Boisclair, 8 mars 2002, p. A-3).

Les singularités de l'entente résident dans le fait que les mesures s'inscrivent dans la logique d'une modernisation des relations entre le gouvernement du Québec et découlent d'une vision élaborée pour la ville définie conjointement par la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec. En signant le contrat de ville, le gouvernement du Québec s'engage ainsi pour cinq ans à tenir compte des priorités contenues dans l'entente lors de l'attribution des fonds.

Le gouvernement reconnaît également que la mise en place de la nouvelle ville exige de nouvelles façons de faire et de gérer pour mieux répondre aux besoins et asseoir cette association sur des règles de véritable partenariat à long terme aptes à permettre des actions, souples, efficaces et rapides (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2004, p. 8).

Il s'agit d'une entente de cinq ans qui impliquait à l'origine des montants de l'ordre de 1,2 milliard de dollars. Elle rassemble, d'une part, des interventions dans les domaines de l'habitation, de la revitalisation urbaine, du renouvellement des infrastructures, du transport routier et collectif, du développement social, communautaire et économique et de la culture. Ces interventions comprennent des ententes existantes entre dix ministères du gouvernement du Québec et la Ville de Montréal et auxquelles devaient à l'origine, s'ajouter de nouveaux engagements représentant des montants de l'ordre de 587 millions de dollars. Or, l'achat prévu par le gouvernement du parc de l'Île Notre-Dame au montant de 240 millions de dollars et qui est comptabilisé dans les nouveaux engagements ne s'est jamais concrétisé. La transaction a été abandonnée en échange du financement pour un emprunt de 240 millions de dollars (Cardinal, 2004). Le contrat de ville prévoit également que la Ville de Montréal fasse sa part et s'engage à son tour dans une série de

mesures, principalement dans un effort d'assainissement de ses propres finances. Le tableau 1 présente un résumé des interventions prévues dans l'entente.

Tableau 1. Les nouveaux engagements du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal prévus dans le contrat de ville de Montréal

Secteur d'intervention	Nouveaux engagements du gouvernement du Québec	Nouveaux engagements de la Ville de Montréal
Assainissement des finances publiques	355 millions\$ ⁵	525 millions\$
Projets structurants	100 millions\$	174 millions\$
Culture et patrimoine	42 millions\$	42,5 millions\$
Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	10 millions\$	
Accueil et intégration des immigrants	1 million \$	
Programme Revi-Sols	15 millions\$	1, 5 million\$
Transport routier	42 millions\$	
Enfouissement des réseaux câblés	15 millions\$	6 millions\$
Radiocommunication	7 millions\$	
Total	587 millions\$	779 millions\$

Source : Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003b, p. 2.

Le contrat de ville a été mis en œuvre par le ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau de l'époque, André Boisclair qui estimait qu'il était temps pour le gouvernement de passer de la « gestion a priori à une évaluation des résultats » en ce qui concerne les grandes villes du Québec (Boisclair cité dans Le Devoir, 8 mars 2002, p. A3). Le ministre Boisclair avait parlé de son intention de signer un contrat de ville avec Montréal avant même l'ouverture du Sommet de Montréal, auquel il a participé. Il avait alors déclaré : « L'idée, c'est d'arriver à discuter de ce que pourrait être un contrat de ville avec la nouvelle municipalité de Montréal où nous pourrions aborder de nouveaux rapports sous l'angle des relations Québec/Montréal » (Thériault, 2002). La démarche s'inscrit dans un contexte où d'autres ministères s'étaient également tournés vers des mécanismes comparables. On n'a qu'à penser aux contrats de performance avec les universités et les centres hospitaliers qui visaient à donner davantage d'autonomie aux organismes publics et à assurer une certaine pérennité dans le financement des programmes.

⁵ Ce montant comprend l'achat du parc de l'Île Notre-Dame à la Ville de Montréal. Une transaction évaluée à 240 millions de dollars qui a fait place à une garantie de prêt d'un montant équivalent.

C'est ainsi que dans le contexte de la création de nouvelles très grandes villes, le gouvernement était à la recherche de nouveaux mécanismes d'intervention qui tiennent compte du nouveau poids de ces grandes villes. De là l'idée de proposer les contrats destinés à l'origine pour l'ensemble des nouvelles « grandes » villes. D'autre part, l'état des finances publiques de la Ville de Montréal, à cette époque, appelait à une intervention de la part du gouvernement du Québec pour venir en aide à l'administration municipale. Le contrat de ville offrait ainsi un moyen pour résoudre une partie des problèmes financiers de la Ville, notamment en ce qui a trait au déficit actuariel du régime de retraite des employés.

Il faut également noter que le gouvernement et la Ville avaient déjà l'expérience des ententes et des tentatives de partenariats. En plus des nombreuses ententes sectorielles qui existent entre les ministères du gouvernement du Québec et la Ville de Montréal, une entente-cadre dont certaines des dispositions ne sont pas sans rappeler le contrat de ville de Montréal a été signée en 1999 (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 1999). L'entente-cadre portait sur quatre points précis qui ont d'ailleurs été repris dans le contrat de ville:

Soutenir la création d'emplois sur le territoire de la ville; améliorer les conditions de vie des Montréalais; articuler les interventions des parties autour de trois axes, à savoir le développement social, le développement économique et urbain et le développement culturel; fournir un cadre permettant de prioriser les interventions, de miser sur leur complémentarité et d'assurer leur convergence (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 1999).

Un peu comme dans le contrat de ville, le gouvernement et la Ville de Montréal s'étaient conjointement engagés à réaliser un certain nombre d'interventions et à investir jusqu'à 150 millions de dollars chacun. Mis-à-part les investissements totaux moins importants et le nombre plus restreint de champs de compétences couverts, la principale différence entre l'entente-cadre et son successeur, le contrat de ville, était l'absence d'exercice de planification stratégique préalable comparable à ce que le Sommet de Montréal de 2002 avait été pour le contrat de ville. D'autre part, la plupart des annonces concernant des

interventions du gouvernement et de la Ville de Montréal prévues dans l'entente-cadre étaient floues et la réalisation de certaines d'entre elles était conditionnelle à l'approbation par le conseil municipal d'engagements financiers importants de même qu'à une participation équivalente du gouvernement fédéral (Cabinet de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, 1999, p. 2). Par ailleurs, l'entente-cadre n'avait pas l'ambition de redéfinir les relations entre le gouvernement et la Ville de Montréal comme le prétend le contrat de ville de 2003.

Cela étant dit, l'entente prévoyait tout de même quelques projets d'importance. Parmi les actions annoncées dans le document, notons un engagement de 24 millions de dollars du gouvernement du Québec dans le développement du projet de quartier international de Montréal; un autre engagement de 50 millions de dollars pour la réhabilitation de quartiers ciblés ainsi que la reconnaissance de la spécificité culturelle de Montréal (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 1999).

1.2 Le contexte institutionnel québécois

Pour comprendre le caractère particulier du contrat de ville de Montréal, il convient de dresser un portrait sommaire du contexte institutionnel québécois. Premièrement, le Canada est un État fédéral où le gouvernement central n'intervient pas directement dans les affaires municipales. Les municipalités canadiennes, y compris les grandes villes n'ont pas d'assises constitutionnelles (Collin et Léveillé, 2003, p. 7). Elles sont créées et régies par des lois des provinces. Au Québec, c'est plus de 40 lois qui ont une incidence directe sur les municipalités et qui régissent toutes les sphères de leurs activités⁶ et dans le cas particulier de la Ville de Montréal, celle-ci est régie par une charte qui lui est propre. Les municipalités sont donc contraintes d'opérer dans les champs de compétences que leur accordent les provinces (Tindal et Tindal, 2000, p. 13). Sur le plan financier, les municipalités sont, de la même façon, tenues aux ressources financières que la province leur cède via des paiements de transfert ou qu'elle leur permet de prélever directement. Dans le cas de Montréal et des autres municipalités québécoises, le champ foncier fournit

⁶ Les principales sont le Code municipal pour les municipalités rurales et les municipalités régionales de comté (MRC) et la Loi sur les Cités et Villes pour les municipalités de cités et de villes constituée en corporation par une loi spéciale ou par une lettre-patente.

l'essentiel des revenus autonomes. Par exemple, en 2004, pour la Ville de Montréal, c'est environ 72% des revenus totaux de la Ville qui sont puisés dans le champ foncier. La tarification de services et l'attribution de permis est l'autre source de revenus locaux importante et compte pour environ 15% des revenus totaux de Montréal (Ville de Montréal, 2005, p. 5).

Malgré le fait que les municipalités soient autonomes financièrement pour près de 90% de leurs revenus, elles sont tout de même tributaires des différents programmes et transferts gouvernementaux. Comme quoi, autonomie financière et autonomie juridique ne vont pas nécessairement de pair (Prémont, 2005). De plus elles sont aussi concernées par les politiques sectorielles des différents ministères. Au fil des années, le nombre de ces ententes sectorielles augmente. « Ces politiques peuvent en effet susciter des duplications et interférer involontairement les unes avec les autres, retardant le développement urbain au lieu de le stimuler » (Kamal-Chaoui, 2004, p. 27). L'objectif de la mise en œuvre des contrats territoriaux est justement d'intégrer un certain nombre de ces ententes sectorielles en une seule.

Les relations entre le gouvernement du Québec et les municipalités peuvent parfois sembler paradoxales. D'une part, on sent bien qu'au Québec, les municipalités sont des créatures des provinces sans statut constitutionnel et que leurs activités sont fortement balisées par plus de 40 lois. D'autre part, on assiste également à des accords négociés, soit entre le gouvernement et l'ensemble des municipalités locales et régionales de comtés représentées par les deux unions municipales (Pacte fiscal de 2000 et Partenariat fiscal et financier 2007-2013), soit entre le gouvernement et une municipalité comme c'est le cas avec le contrat de ville. Les provinces définissent les responsabilités, attribuent des ressources financières et fiscales aux municipalités. Les gouvernements des provinces peuvent aussi modifier les frontières des municipalités, procéder à des fusions, des annexions et exercer plusieurs formes de contrôle administratif sur les municipalités. Certains peuvent s'avérer particulièrement contraignants et relativisent l'autonomie dont disposent les municipalités.

Cela étant dit, les municipalités québécoises sont des instances territoriales décentralisées qui disposent d'une autonomie financière considérable. Par contre, le gouvernement du Québec et particulièrement, le ministre des Affaires municipales exercent ce que Baccigalupo (1984b) appelle une tutelle administrative qui est en fait un « contrepoids indispensable à l'exercice de la décentralisation » (p. 822). La tutelle administrative est définie comme : « un contrôle exercé par une autorité administrative supérieure de niveau gouvernemental ou para-gouvernemental sur les actes et agents des administrations décentralisées » (Garant, 1981, cité dans Baccigalupo, 1984b, p. 845). Donc, si la décentralisation attribue une forme plus ou moins grande d'autonomie aux instances décentralisées, la tutelle administrative, souvent moins visible, vient circonscrire cette autonomie.

Selon Bergeron (1965) :

L'autorité de tutelle tient de la loi le pouvoir d'annuler les actes des organes qu'elle contrôle, voire de se substituer à ces organes; mais ce pouvoir n'existe que dans les conditions prévues par la loi et non comme une compétence générale qui s'attache au pouvoir hiérarchique. Le pouvoir de tutelle met en rapport l'État et d'autres personnes publiques et met en œuvre des relations entre l'État, gardien de l'intérêt général le plus large à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêts propres, à ce titre contrôlées (p. 273).

Baccigalupo (1984b) identifie trois types de tutelle administrative⁷. Le premier est le contrôle de régularité ou de légalité d'un acte ou d'une activité qui consiste à « la confrontation d'un acte ou d'une abstention avec une norme objective » (Garant, 1981 cité dans Baccigalupo, 1984b, p. 848). Le ministère des Affaires municipales ou la Commission municipale du Québec qui sont les principales instances à disposer de pouvoir de tutelle sur les municipalités, exercent cette forme de tutelle lors de l'**approbation** d'une action (le ministère qui approuve un règlement d'emprunt d'une

⁷ Il est important de faire la distinction entre la tutelle administrative et la mise en tutelle des municipalités. La mise en tutelle survient lorsque le gouvernement ou la cour charge la Commission municipale du Québec d'assumer les responsabilités du conseil d'une municipalité ou d'approuver les décisions prises par celui-ci.

municipalité par exemple); lorsque le ministère **désavoue** une mesure ou règlement municipal. Finalement, dans des cas extrêmes, la Commission municipale du Québec peut être appelée à se **substituer** à une administration municipale défaillante.

Le deuxième type est le contrôle d'opportunité. Il est question dans ce cas-ci de la pertinence et l'utilité d'une action « par rapport à l'intérêt général ». Cela dit, le contrôle d'opportunité peut aussi servir à s'assurer que certaines mesures proposées par une municipalité demeurent cohérentes avec des politiques ou des plans gouvernementaux. On peut très bien concevoir, par exemple, qu'une municipalité régionale de comté se voit rappeler de tenir compte de la politique sur le développement durable du gouvernement lors de l'élaboration d'un plan de gestion des matières résiduelles. Finalement, le contrôle de rentabilité ou d'efficacité d'une mesure déjà prise ou en voie d'exécution est probablement la forme de contrôle la moins connue. Elle s'applique dans le cas où le ministère procède à une appréciation des coûts en fonction des résultats obtenus dans le cadre de la réalisation d'un projet subventionné par le gouvernement. Il s'agit d'une forme de contrôle dite, *a posteriori* (p. 848).

Parallèlement à l'exercice de la tutelle administrative à l'utilisation des différentes formes de contrôle qui ont un impact sur l'autonomie des municipalités, dont certains ont un caractère tranchant, le gouvernement du Québec entretient des relations avec les municipalités qui sont d'une toute autre nature. En effet, le gouvernement et les municipalités ont, en avril 2006, reconduit un nouveau Pacte fiscal, re-baptisé *Partenariat fiscal et financier*, issu d'une entente négociée. De la même façon, le contrat de ville est le résultat d'un processus de négociation. C'est donc dire que malgré les pouvoirs dont dispose vis-à-vis les municipalités, le gouvernement du Québec consent à négocier des ententes d'envergure et à s'engager dans des mécanismes contractuels avec une ou l'ensemble des municipalités.

Ce détour par le concept de tutelle administrative et l'exercice des contrôles, nous apparaît important pour mieux circonscrire l'autonomie des municipalités, y compris celle de la Ville de Montréal. De là, il sera ainsi possible d'évaluer les aboutissants du

contrat de ville et ses impacts sur l'autonomie de la Ville de Montréal à l'égard du gouvernement du Québec.

1.4 Le fonctionnement du contrat de ville de Montréal

De par son caractère intégré, le contrat de ville de Montréal semble s'inspirer du contrat d'agglomération français plus que de tous les autres types de contrats territoriaux français. L'entente entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal regroupe en effet un mélange de politiques et programmes existants et un certain nombre de nouvelles mesures. Toutefois, plutôt que de s'inscrire dans une démarche de décentralisation de pouvoirs vers les gouvernements locaux et de s'avérer être un outil pour faciliter la coopération intercommunale (ministère de l'Aménagement, du Territoire et de l'Environnement, 2001), le contrat de ville de Montréal prétend surtout offrir davantage d'autonomie à la Ville en limitant les contrôles gouvernementaux associés à chaque entente sectorielle. « *Le contrat qui se présente comme une véritable stratégie d'intervention en milieu urbain, est un outil novateur et structurant qui redéfinit, élargit et modernise le partenariat établi de longue date entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal* » (gouvernement du Québec, 2003, p. 8). Parmi les aspects du contrat qui doivent se traduire en gain d'autonomie administrative pour la Ville de Montréal, notons, la gestion d'une enveloppe globale permettant d'assumer l'ensemble des mesures contenues dans le contrat de ville. Soulignons cependant que certains auteurs remettent en cause la justesse de cette proposition et croient qu'à l'inverse le contrat de ville menace l'autonomie administrative de la Ville de Montréal dans la gestion de certains programmes puisqu'il impose de nouveaux mécanismes de reddition de compte (Séguin et Divay, 2003, p. 827).

Le contrat de ville reprend les orientations énoncées dans le cadre du Sommet de Montréal en 2002 (gouvernement du Québec, 2003). Pour le ministre à l'origine du projet, André Boisclair, l'entente avait pour but de donner une plus grande marge de manœuvre à Montréal et éventuellement, aux autres grandes villes du Québec, dans la gestion de certains programmes. « Il ne fait pas de sens que nous exigeons tant de contrôle *a priori* dans ces grandes villes, les mêmes contrôles en fait qu'on exige pour de

plus petites municipalités qui n'ont pas le même appui d'une fonction publique compétente » (Boisclair, 2002).

Le contrat de ville comprend un aspect « gestion » qui consiste à regrouper les programmes sectoriels au sein d'une même entente et qui modifie, en théorie, la forme de contrôle exercé par le gouvernement sur l'administration de la ville. Le gouvernement prétendait également à l'époque que le contrat de ville assurerait « la stabilité de la contribution financière du gouvernement » (gouvernement du Québec, 2003). D'autre part, le contrat de ville ainsi que la démarche qui a mené à la signature de l'entente soulèvent un certain intérêt en ce qui a trait aux implications de la contractualisation sur les rapports entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Il est en effet intéressant de voir un gouvernement (*le créateur*), dans le contexte institutionnel du Québec, s'engager dans une démarche de la sorte vis-à-vis une ville (*sa créature*).

En conséquence, il est possible de se demander si la signature du contrat de ville annonce ou marque une rupture dans la nature des relations entre le gouvernement du Québec et ses grandes villes. D'une part, cette démarche pourrait-elle être l'illustration d'une modification des rapports entre le gouvernement et Montréal? Il faut dire également que suite aux fusions municipales, la Ville de Montréal était alors (jusqu'au 31 décembre 2005) une ville de 1,8 million d'habitants et par le fait même devenue un acteur plus important et qu'il serait concevable que cet événement à lui seul suffise à commander une nouvelle façon de concevoir les rapports inter-paliers.

D'autre part, certains auteurs ont manifesté des réserves vis-à-vis cette démarche puisqu'elle ouvrirait la porte à un empiètement par le gouvernement dans les champs de compétences consacrés des municipalités. On note surtout cette crainte à l'égard des engagements du gouvernement fédéral pris dans le cadre d'ententes tripartites dans les villes de l'Ouest canadien (Sancton et Young, 2004). Or, dans le cas d'ententes comme le contrat de ville, le gouvernement fédéral n'est pas signataire, mais il pourrait toutefois permettre, comme le suggèrent Séguin et Divay, un resserrement des contrôles du gouvernement québécois sur certaines opérations de la Ville de Montréal par l'ajout de nouveaux mécanismes de reddition de compte.

1.5 Le cadre d'analyse

L'étude des relations entre les gouvernements centraux et les municipalités par le biais des écrits sur la décentralisation présente un cadre d'analyse pertinent pour essayer de voir si la négociation et la mise en œuvre du contrat de ville modifient les rapports entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec.

1.5.1 La décentralisation

Il existe une quantité assez importante d'écrits sur les expériences de décentralisation dans différents pays. En Angleterre, les études sur la décentralisation ont surtout porté sur les réformes de la fin des années 1970 qui marquaient des coupures budgétaires importantes pour les municipalités (Ranson et Walsh, 1985). La France a aussi connu plusieurs épisodes de décentralisation dont une à la fin des années 1990 qui fut accompagnée par la mise en œuvre des contrats d'agglomération. Gaudin qui a particulièrement étudié la contractualisation, s'est questionné sur la transformation des rapports entre l'État et les collectivités locales découlant de cette réforme (Gaudin, 1999). Au Québec, Léveillé, Fortin et Parent ainsi que Gravel se sont penchés sur la création des MRC et la décentralisation vers cette nouvelle structure au début des années 1980 (Léveillé, Fortin et Parent, 1982; Gravel, 1983). Puis, Collin a étudié les expériences de régionalisation qu'a connues le Québec (Collin, 1996).

Lemieux a théorisé davantage le concept de décentralisation en s'appuyant sur des cas de figure québécois (Lemieux, 1996; 1997). D'abord, il définit la décentralisation comme « un transfert d'attributions du centre en direction de la périphérie » (Lemieux, 1997, p. 14). C'est-à-dire d'un gouvernement central vers un ou des organismes régionaux. Ensuite pour Smith, la décentralisation s'inscrit dans un système caractérisé par des relations hiérarchiques entre des organisations (Smith, 1980). Vincent Lemieux (1997), dans ses travaux sur la décentralisation, identifie trois catégories d'attributions pouvant faire l'objet d'un exercice de décentralisation : les postes d'autorité, les ressources financières et les compétences.

Pour Hinings (1985), les gouvernements centraux sont dans un dilemme constant : accorder plus ou moins de pouvoirs aux gouvernements locaux et concilier l'autonomie locale avec la nécessité d'implanter des standards nationaux. Cette distribution de pouvoirs et de ressource influence les relations de pouvoirs entre les instances locales et le gouvernement central (Hinings, Leach, Vielba et Flynn, 1983 cité dans Hinings 1985).

1.5.2 Les zones d'incertitude chez Crozier et Freidberg

Dans leurs travaux, Crozier et Freidberg (1977) expliquent que « l'incertitude (l'indétermination) ou des incertitudes spécifiques... constituent la ressources fondamentale dans toute négociation. S'il y a incertitude, les acteurs capables de la contrôler l'utiliseront dans leurs tractations avec ceux qui en dépendent » (p. 24). Dans le contexte des relations entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec et dans le contexte du système municipal québécois en général, les municipalités ont à composer avec davantage d'incertitudes que le gouvernement. « Le niveau provincial est ici dans une position avantageuse par rapport aux instances municipales et scolaires puisque c'est lui qui détermine les compétences et les ressources fiscales des instances » (Belley, 2005, p. 209). Les instances en questions sont ici les commissions scolaires et les municipalités. De la même façon, le gouvernement fédéral a la maîtrise de ressources qui sont pour les gouvernements provinciaux, des incertitudes. C'est moins le cas pour ce qui est des compétences puisque celles des provinces sont inscrites dans la Constitution, mais le gouvernement fédéral a le pouvoir de fixer le montant des paiements de transfert, y compris la péréquation.

Dans le cas des relations entre les municipalités et le gouvernement du Québec, la zone d'incertitude contrôlée par le gouvernement est particulièrement importante puisqu'il s'agit des ressources financières (paiements de transfert) et fiscales (pouvoirs de taxation et de prélèvement de tarifs) ainsi que des compétences que peuvent exercer les municipalités. Il s'agit là de ressources essentielles au fonctionnement même des municipalités. D'ailleurs, le fait que la plupart des revendications des associations de municipalités et des grandes villes portent presque exclusivement sur des questions fiscales ou dans une moindre mesure, d'autonomie dans la gestion de certaines compétences, illustrent l'importance des ressources et donc de la zone d'incertitude que

contrôle le gouvernement lors des tractations avec les municipalités. Pour Crozier et Freidberg (1977), la pertinence et l'ampleur de la zone d'incertitude de même que l'imprévisibilité de son comportement déterminent le pouvoir d'un acteur social et la stratégie qu'emploieront les acteurs sociaux (p.71).

Lemieux (1997) fait la même distinction dans le cas particulier des exercices de décentralisation. En parlant des ressources susceptibles d'être utilisées dans le contrôle des décisions.

...ces ressources peuvent être plus ou moins habilitantes ou contraignantes, et qu'il y a une certaine hiérarchie des ressources, les unes étant plus déterminantes que les autres pour l'exercice du pouvoir. Parce qu'elles sont plus déterminantes, elles sont aussi des enjeux plus importants du contrôle des décisions, étant entendu que les ressources sont à la fois des atouts et des enjeux du pouvoir (p. 668).

Dans le contexte qui nous intéresse, un exemple de ressource qui serait à la fois un enjeu et un atout du pouvoir est la question des nouvelles sources de revenu. Les villes et les municipalités en général par le biais des associations municipales demandent aux gouvernements l'octroi de nouvelles sources de revenu. À cette étape, les nouvelles sources de revenu sont l'enjeu du pouvoir ou des négociations. Si le gouvernement cède aux demandes des municipalités, il réduit à ce moment la zone d'incertitude qu'il maîtrise dans le contexte des relations avec les municipalités. Pour les municipalités, en plus d'un gain en termes d'autonomie financière, il s'agit d'un gain en termes de ressources au sens où l'entend Lemieux.

Il s'agit donc d'un dilemme qui interpelle le gouvernement québécois: « dans un Québec qui demeurerait un État fédéré au sein du Canada, une décentralisation trop poussée des responsabilités et des ressources fiscales au profit des instances locales et régionales affaiblirait dangereusement, prétendait le gouvernement péquiste en 1995, les pouvoirs du Québec vis-à-vis du gouvernement fédéral » (Belley, 2005, p. 222). Ce qui illustre le caractère politique des choix et des décisions portant sur la décentralisation dans le contexte de la fédération canadienne.

Après avoir constaté qu'il n'y avait pas de théorie du pouvoir dans les travaux sur la décentralisation, Lemieux (1996) propose une définition qu'il utilise dans ses travaux sur l'analyse politique de la décentralisation ainsi que dans ses écrits sur l'étude des politiques publiques. Pour Lemieux, « le pouvoir d'un acteur consiste dans le contrôle des décisions ou plus généralement des opérations qui concernent ses ressources ou celles d'autres acteurs » (Lemieux, 1996, p. 667). Cette définition n'est pas sans rappeler le concept des zones d'incertitudes de Crozier et Freidberg (1977) présenté ci-haut qui incidemment ont noté aussi la difficulté de définir le pouvoir. «Le pouvoir reste bien l'éternel blanc dans nos théories de l'action sociale » (p. 28).

1.5.3 Le « Re-scaling »

Dans la foulée des études sur la mondialisation, des auteurs soutiennent que l'on assiste à un phénomène de « re-scaling » ou de reconfiguration de l'organisation territoriale des États afin de s'ajuster à cette nouvelle donne. C'est-à-dire que depuis quelques années, les grandes villes ou les villes-régions du monde seraient maintenant en compétition entre elles pour accueillir les entreprises et les investissements. En conséquence, ces grandes villes réclament de l'État de nouvelles ressources pour être compétitives et s'affirmer par rapport à ses concurrentes étrangères. Comme ce même phénomène de mondialisation exige également des États qu'ils confient un certain nombre de leurs prérogatives à des organisations supra-nationales⁸, les gouvernements centraux sont donc sollicités à la fois du bas (local) et du haut (supra-national) pour l'octroi de pouvoirs et de ressources. Cela dit, étant donné l'importance que prennent les grandes villes pour l'économie des États, la situation peut appeler à trouver de nouveaux procédés en matière de relations intergouvernementales ou « centre-périphérie ». « As the local state's linkages to the regional and central levels of the state are reconfigured, so too are its institutional and financial capacities to regulate the urban contradictions of globalisation » (Brenner, 1999, p. 444). Ces nouveaux arrangements ont également un impact sur la gouvernance de la ville. « Reconfigurations of intergovernmental relations can have significant ramifications for the governance of major urban regions to the extent that they rearrange

⁸ Ce phénomène est particulièrement marqué en Europe, notamment à cause de l'existence de l'Union européenne.

the local state's administrative, organisational and financial links to the central state, and thereby affect its capacity to mobilise regulatory resources » (Brenner, 1999, p. 443).

1.5.4 L'autonomie locale

Pour certains, le transfert des attributions aux instances décentralisées contribue à accroître l'autonomie de ces dernières par rapport au gouvernement central ou supérieur. Pour Rhodes (1981), l'autonomie des instances locales est justement tributaire du contrôle sur les ressources et s'inscrit dans un système de relations entre les niveaux de gouvernement. Pour les auteurs de l'approche néo-institutionnaliste, plus particulièrement ceux du courant historique, les rapports de pouvoirs sont en quelque sorte inhérents aux institutions. « L'idée est que les institutions reflètent et cristallisent des rapports de pouvoir qui assurent leur survie. Elles forcent aussi les acteurs à s'adapter à elles, ce qui confirme une légitimité qui s'accumule et s'accroît dans le temps » (Lecours, 2002, p. 12).

Page et Goldsmith (1987), dans le contexte des comparaisons internationales de gouvernements locaux utilisent la notion apparentée de « *discretion* ». « Discretion refers to the ability of actors within local government to make decisions about the type and level of services it delivers within the formal statutory and administrative framework for local service delivery, and about how that service is provided and financed » (p. 5).

Pratchett (2004) de son côté, va plus loin. Pour lui: « Local autonomy, [...] is an issue of sovereignty – if not sovereignty over everything within a territory, then at least sovereignty over certain spheres of activity » (p. 362). Il définit son concept à l'aide de trois approches : la liberté d'agir des instances locales sans contrainte de la part des gouvernements supérieurs (*local autonomy as freedom from higher authorities*); la liberté d'entreprendre certaines activités (*local autonomy as freedom to achieve particular outcomes*) ainsi que la capacité de laisser transparaître les identités locales (*local freedom as the reflection of local autonomy*). Il s'agit d'une définition que nous reprendrons tout au cours du travail.

Inspiré des travaux de Clark (1984), Pratchett définit la première approche de l'autonomie locale comme étant la liberté d'agir des instances locales sans contraintes de la part des gouvernements supérieurs. Elle se concentre sur les institutions locales et évalue les compétences, leur pouvoir d'initiative (*principle of initiation*) dans la conduite de leurs politiques et l'immunité (*principle of immunity*) à l'égard des gouvernements supérieurs qui leur permet d'agir dans les limites sans crainte de sanctions.

Initiation is essentially permissive and refers to the « power to act », whatever the circumstances, provides that prior rights to do so exist. In contrast, immunity is essentially the power of localities to act without fear of the oversight authority of higher tiers of the state. In this sense immunity allows local governments to act however they wish within the limits imposed by their initiative powers (Clark, 1984, p. 197 et 198 cité dans Pratchett, 2004, p. 363 et 364).

La question de l'autonomie financière est centrale aux discussions sur l'autonomie locale vue sous cet angle, puisque sans capacité de prélever des revenus de façon autonome et de décider de l'affectation des sommes perçues, le pouvoir d'initiative est difficile à exercer et la notion d'immunité ne peut plus s'appliquer non plus. Si on reprend les concepts de Lemieux et de Crozier et Freidberg, les ressources financières et fiscales sont des zones d'incertitude ou des ressources importantes maîtrisées par le gouvernement dans le contexte des relations avec les municipalités. Un gain d'autonomie financière pour une municipalité, tel que le présente Pratchett, serait par exemple obtenir du gouvernement le pouvoir de percevoir de nouvelles taxes, la possibilité d'élargir l'assiette fiscale ou obtenir de nouvelles sources de revenus. Cela pourrait également se traduire par la réduction des contrôles gouvernementaux.

La seconde dimension met plutôt l'emphase sur les réalisations des gouvernements locaux. Wolman et Goldsmith (1990) se demandent si les interventions des municipalités ont des impacts importants dans la vie urbaine en générale. « Does urban politics matter? » se demandent les auteurs (Wolman et Goldsmith dans Pratchett, 2004, p. 365).

La troisième dimension conceptualise l'autonomie locale comme étant la capacité de définir et d'exprimer l'identité locale à travers les activités politiques de la municipalité (Pratchett, 2004, p. 366). « Although this approach does not deny the importance of the nation state in circumscribing action, it argues that localities' are made powerful or powerless not by a sovereign but by those who represent them through events in social life » (Brown, 1993, p. 264 in Pratchett, 2004, p. 366). Selon cette vision, l'autonomie locale émanerait davantage des citoyens des municipalités que de l'État. Il s'agit donc d'une représentation qui insiste plutôt sur le caractère « bottom-up » de l'autonomie locale qu'une approche « top-down » tel que représentée dans les deux visions précédentes.

Selon Pratchett, l'autonomie locale n'est pas un concept qui est fixe, mais plutôt quelque chose de relatif et qui peut être altéré. « In other words, local self-government in both unitary and federal systems occurs only because a higher-level authority delegates some of its sovereign powers and responsibilities. These powers can be withdrawn or altered at the whim of the sovereign power » (Pratchett, 2004, p. 362). L'autonomie locale peut être affectée par le gouvernement qui peut déléguer ou reprendre des pouvoirs à sa guise. Cependant, le gouvernement n'agit pas toujours unilatéralement lorsqu'il décide d'altérer l'autonomie locale en donnant ou retirant des pouvoirs, des ressources fiscales ou des compétences aux municipalités. En effet, le gouvernement n'a pas avantage à chercher la confrontation avec les municipalités et une décision consensuelle est habituellement préférable. C'est dans ce contexte qu'il peut choisir de négocier les modalités d'une décentralisation de pouvoirs et de ressources comme dans le cas du contrat de ville. C'est lors de ce processus que le jeu des acteurs, l'utilisation de leurs ressources et la maîtrise des zones d'incertitude intervient et peut décider du résultat de la négociation.

C'est le concept d'autonomie et sa déclinaison en trois dimensions tel que l'a définie Pratchett qui nous permettra d'évaluer l'impact du contrat de ville sur les relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Le choix de ce cadre est, en partie, motivé par le fait que la mise en œuvre du contrat de ville de Montréal répondrait, en théorie, à des objectifs que partagent les entreprises de décentralisation. Dans ce contexte, il nous apparaît justifié d'avoir recours au cadre proposé par Pratchett pour analyser la

démarche du contrat de ville. Rappelons que la mise en œuvre de contrats territoriaux en France fut envisagée comme un outil pour gérer la décentralisation de compétences au profit des instances régionales. Selon Lemieux, les objectifs visés par la décentralisation ont pour but d'améliorer l'efficacité, l'efficience ou la responsabilité – ou une combinaison de ces trois motifs – dans l'administration des affaires publiques en dégageant des responsabilités du gouvernement central au profit d'instances plus aptes à le faire. Dans cette optique, la décentralisation s'inscrit dans la logique du principe de subsidiarité selon lequel une compétence doit être assumée par l'instance la plus près des citoyens capable de l'exercer (Millot-Delsol, 1993). C'est-à-dire que si une compétence exercée par le gouvernement central peut être assumée plus efficacement par une instance régionale ou locale, le principe de subsidiarité commande que cette compétence soit décentralisée.

Les objectifs derrière la mise en œuvre du contrat de ville étaient comparables, à la différence que le gouvernement ne se retire pas d'un champ de compétence, mais plutôt d'une série de mesures de contrôle. En laissant une plus grande autonomie à la Ville de Montréal et en diminuant la supervision administrative, le gouvernement décentraliserait en fait l'autorité. Sur ce plan, Rhodes qui s'est surtout penché sur le cas de la Grande-Bretagne, identifie le « degré de supervision » exercé par le gouvernement central sur les gouvernements locaux comme étant une des dimensions importantes des relations de pouvoirs entre paliers. « Plus les ressources hiérarchiques sont petites plus il y a de chances que le pouvoir des instances locales soit grand » (dans Lemieux, 1996 et Rhodes, 1981). En ce sens, la lecture proposée par Lemieux des mesures de décentralisation et la définition de l'autonomie de Pratchett semblent être des outils intéressants pour percevoir les gains ou les pertes en terme d'autonomie que le contrat de ville offre pour la Ville de Montréal et son impact sur les rapports entre la Ville et le gouvernement.

Comme nous l'expliquerons plus tard, les entretiens avec des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales et de la Métropole et de la Ville de Montréal viennent compléter notre démarche. Plus précisément, ils nous permettront de savoir quelles sont les motivations derrière le contrat de ville et dans quelle mesure, par exemple, comme le suggère Rhodes (1985), les critères menant à la décision de procéder à la décentralisation

ou dans ce cas-ci à la contractualisation, reposent sur le résultat d'un rapport de force entre les acteurs et non pas au partage d'objectifs commun comme la gestion plus efficace des programmes par une instance plus près des citoyens.

1.5.5 La contractualisation : aspects théoriques

Fondamentalement différent sur certains points, la contractualisation publique telle qu'on la retrouve pratiquée en France depuis les années 1970 et les contrats synallagmatiques partagent tout de même quelques notions théoriques en commun. Nous tenterons dans cette section de préciser comment s'articule un contrat territorial. Notons, dès le départ que lorsque l'on parle de contractualisation, il s'agit non pas d'un mécanisme, mais d'une démarche qui peut être décomposée en trois axes différents : le partenariat, la négociation et la coopération (Boutet, 2003, p. 19).

Les contrats territoriaux ou contrats d'action publique diffèrent passablement de la notion de « contrat » tel qu'on la connaît dans le droit civil. En effet, le contrat a une signification juridique précise : il fait habituellement référence à « un mode de passation d'accords, souvent financiers, classique et ancien » (Boutet, 2003, p. 9). « Le terme « contractualisation » s'est davantage répandu dans le domaine public pour désigner des accords entre l'État et ses appendices ou des entreprises privées » (Boutet, 2003, p. 9).

Gaudin (1999) quant à lui, identifie trois critères qui permettent de caractériser ce qui constitue un contrat d'action publique :

D'abord, la présence d'un accord négocié sur des objectifs mêmes d'action; puis, l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'inscrit, dans un terme moyen, entre l'annualité budgétaire et l'horizon lointain de la planification; enfin, des contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (en termes de financements ou de compétences humaines et techniques; le tout inscrit dans un texte d'engagement cosigné par différents participants (Gaudin, 1999, p. 28).

On remarque l'absence d'un critère habituellement associé à la définition des contrats dans la sphère privée, soit l'imposition de contraintes relatives au non-respect des

engagements pris par un ou des signataires du contrat. À l'inverse, les contrats d'action publique ne comptent que peu ou pas d'incitatifs à la réalisation des dispositions du contrat. C'est d'ailleurs une des limites à la négociation, puisqu'il existe nécessairement une asymétrie dans les rapports de force entre les parties qui n'est pas compensée par l'imposition de sanctions résultant du non-respect des engagements pris. Dans le cas des contrats d'action publique, les collectivités territoriales demeurent en quelque sorte, à la merci de la bonne volonté de l'État qui est à la fois juge et partie. Il n'existe pas d'autorité supérieure qui puisse contraindre l'État à respecter ses engagements. Toutefois, l'État a plusieurs moyens à sa disposition pour contraindre ses « partenaires » au respect des dispositions du contrat.

En conséquence, les contrats d'action publique inspirés du modèle français diffèrent considérablement des contrats juridiques. Mais, il faut savoir qu'ils ne servent pas non plus les mêmes objectifs : « la valeur qui est reconnue au contrat n'est pas de produire des obligations, c'est de procéder d'une négociation et d'aboutir à un accord » (Marcou, Rangeon et Thiébault, 1997 cité dans Boutet, 2003, p. 16). Moquay (2005) va plus loin dans sa critique des contrats d'action publique :

Du contrat de droit privé, le contrat d'action publique n'a que l'apparence formelle, dans la mesure où son contenu ne paraît pas juridiquement contraignant pour les parties, même s'il peut faire l'objet d'une sanction politique. Ainsi précisément le contrat d'action publique ne régit pas réellement les relations qu'il postule, mais n'offre pour l'essentiel qu'un cadre de mise en scène de ces relations, relations (et contrats) qui obéissent en définitive à des formes traditionnelles de régulation politique croisant pouvoirs et intérêts respectifs des parties (p. 101-102).

Selon Boutet (2003), « le contrat d'action publique se rapproche davantage d'un contrat synallagmatique, c'est-à-dire un contrat qui comporte des obligations réciproques des parties, que d'un contrat unilatéral. La régulation des contrats des politiques publiques reste néanmoins largement à l'écart des règles de droit : les partenaires visent par leurs actions conjointes à atteindre certains objectifs mais

l'éventuel échec de leur association n'engendre pas de sanction juridique » (p. 17). Pour Gaudin (1999), les contrats de politiques publiques sont en effet des engagements moins juridiques que moraux et politiques : le contrôle de la responsabilité et le système de sanctions pour manquement aux engagements s'avèrent encore très lacunaires (p. 53).

Du point de vue administratif, le recours à la contractualisation s'inscrit dans une démarche de gestion par résultats où l'État substitue un certain nombre de contrôles *a priori* pour des contrôles *a posteriori*.

Cela étant dit, la contractualisation ou plutôt le processus de négociation qui mène à la signature des contrats est présenté, peut-être de façon exagérée, comme une « horizontalisation » des rapports (Gaudin, 1999) ou comme une « mise à égalité des acteurs » (Boutet, 2003, p. 123). Puisque dans le processus de négociation, il rassemble des acteurs possédant des ressources importantes (le gouvernement central) et des acteurs aux ressources moindres (collectivités locales, municipalités, etc.).

1.5.6 Critiques générales à l'endroit de la contractualisation

Les mécanismes de contractualisation et les processus de négociation qui précèdent sont souvent présentés comme permettant de mettre les parties sur un pied d'égalité. Or, en réalité, il en est souvent autrement. La principale raison est que bien que le gouvernement central consente à négocier certains aspects des contrats, son statut lui assure une position plus que privilégiée dans les négociations. « La capacité et la légitimité du niveau central à fixer le cadre, les conditions et le calendrier des contrats placent toujours les collectivités à un niveau subordonné » (Boutet, 2003, p. 132). « Les capacités des parties prenantes à la contractualisation ne sont pas symétriques, ni en termes de financement, ni de capacités juridiques » (Gaudin, 1999, p. 110).

Ce qui différencie les contrats d'action publique des contrats synallagmatiques est le fait que le gouvernement central y joue deux rôles simultanément. En effet, le gouvernement est à la fois une des parties, un des signataires et il est non-seulement arbitre, mais aussi le garant des règles et des procédures. En conséquence, il est difficile de s'imaginer qu'il

puisse y avoir une complète « horizontalisation » des relations entre les collectivités locales et le gouvernement central comme le suggèrent certains auteurs. Malgré l'ouverture à la négociation dont fait preuve le gouvernement central à l'égard des municipalités à l'intérieur des mécanismes de contractualisation, on est toujours en face d'un rapport de force clairement inégal. Il s'agit d'une situation d'autant plus marquée dans le contexte canadien et québécois que les municipalités ne disposent pas de statut constitutionnel sur lequel elles peuvent s'appuyer lorsqu'elles négocient avec la province. Contrairement à la France où on rencontre davantage d'interdépendances entre l'État, les collectivités locales et les autres instances coincées entre les deux, la relation entre les municipalités et le gouvernement du Québec en est marquée par le fait que les municipalités sont considérées comme des « créatures » des provinces. La présence d'un échelon supra-national (l'Union Européenne) qui intervient par le biais de différents programmes dans les affaires des collectivités locales, constitue également une différence importante par rapport à la situation des municipalités québécoises et canadiennes.

Les tutelles classiques [en France] ont été, pour l'essentiel, effacées et les arènes de décision sont devenues nettement multipolaires, sous l'effet conjugué de la décentralisation et des procédures contractuelles, mais également du fait de la globalisation des politiques publiques, des décloisonnements poussés entre public et privé, et de la production interactive des normes de droit (Gaudin, 1999, p. 110).

Ce constat a des implications directes sur l'appréciation que l'on peut faire des postulats de Pratchett quant à l'autonomie des municipalités. Cela dit, il n'est pas exclu que les mécanismes de contractualisation se traduisent par des gains en terme d'autonomie, peut-être minimes, pour les collectivités locales signataires. « Pourtant, dans les formes contractuelles coexistent tout à la fois certains types de relations horizontales, caractérisés par l'équilibre relatif des dépendances réciproques, et d'autres qui restent fortement hiérarchisés et polarisés autour d'un acteur dominant » (Gaudin, 1999, p. 110).

Selon certains auteurs, la contractualisation s'avère un substitut à la perte ou à l'abandon du pouvoir de tutelle de la part du gouvernement central sur les instances territoriales

signataires. Dans le cas des contrats d'agglomérations français, le contrôle du gouvernement s'exerce de deux façons différentes. D'une part, parce que le partage des compétences entre les différentes collectivités est condamnée à demeurer complexe et qu'il est marqué par l'enchevêtrement, appelle inéluctablement des accords » (Boutet, 2003, p. 30). Cette situation aurait tendance à jouer en faveur du gouvernement central qui peut profiter de l'existence d'un certain sentiment d'urgence de la part de ses partenaires pour imposer certaines de ses orientations.

D'autre part, les parties sont obligées de s'entendre pour assurer de la cohérence des interventions dans les domaines liés aux compétences décentralisées (Boutet, 2003, p. 30). Dans le processus de négociation, le gouvernement peut en arriver à des ententes avec ses partenaires qui lui permettent de mettre en œuvre ses orientations. Pour ce qui est des communautés d'agglomération, elles se voient contraintes de céder et de mettre en œuvre des orientations qu'elles n'auraient pas nécessairement choisies en dehors du contrat. Le fait que la négociation du contrat attache plusieurs interventions ensemble fait en sorte que les signataires et plus souvent, les instances territoriales en viennent à faire des compromis pour s'assurer du financement.

En résumé, c'est à partir de ce cadre théorique que nous proposons une analyse du contrat de ville. Les écrits sur l'analyse stratégique, en particulier le concept de la zone d'incertitude de Crozier et Friedberg, les travaux de Lemieux sur l'analyse politique de la décentralisation et la maîtrise des ressources par les acteurs nous seront particulièrement utiles pour l'analyse du processus de négociation du contrat de ville. Le résultat des négociations et la mise en œuvre du contrat de ville seront quant à eux étudiés sous l'angle du concept d'autonomie locale de Pratchett. Puis, nous ferons également référence aux concepts associés à la contractualisation pour situer notre démarche. De cette façon, nous espérons être en mesure de fournir des éclairages quant aux gains d'autonomie que procure l'expérience du contrat de ville à la Ville de Montréal.

Avant de passer à l'analyse du contrat de ville de Montréal, nous proposons une présentation de l'expérience des contrats d'action publique en France et un regard sur leur composition et leur fonctionnement.

2. L'expérience française

Les premières expériences de contractualisation en France remontent à une trentaine d'années. Les exercices de contractualisation territoriale entre gouvernements (centraux ou sub-nationaux) et instances territoriales décentralisées sont relativement nombreux et se présentent sous différentes formes. Les Pays-Bas et l'Italie misent sur des mécanismes de contractualisation. On retrouve aussi des ententes et des formules inspirées des exercices de contractualisation aux États-Unis et dans les provinces canadiennes du Manitoba, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique où des ententes tripartites mettant en cause, respectivement, les villes de Winnipeg, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver avec les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral. Mais, c'est sans doute en France que ce type de démarche est le plus souvent utilisé. Souvent, mais uniquement accompagnée d'exercices de décentralisation, la contractualisation fait maintenant partie du paysage administratif et politique français depuis les années 1960 et la pratique semble encore gagner en popularité :

... le déploiement actuel des politiques contractuelles frappe les acteurs politiques et les observateurs. Ces démarches, sous des intitulés divers, chartes, conventions, contrats, pactes, mettent en forme, par la négociation d'objectifs ponctuels et de moyens ciblés, des coopérations entre des mondes multiples, à la fois partenaires et concurrents... (Gaudin, 1999, p. 10).

On retrouve des contrats d'action publique dans plusieurs États unitaires d'Europe, mais à peu près pas dans les régimes fédéraux. Deuxièmement, il faut aussi dire que l'Union européenne, en tant qu'institution, joue un rôle important dans la diffusion de cette forme de pratiques.

L'intégration croissante des politiques publiques dans le cadre de l'Union européenne jouerait, enfin, un rôle essentiel, puisqu'elle cherche à associer à ses actions les régions au moins autant que les États, procédant par contrats d'action publique pour les programmes intégrés méditerranéens et les fonds

structurels et proposant ainsi une pédagogie de ce mode de faire à des pays peu familiers encore de telles pratiques (Gaudin, 1999, p. 87).

Cela dit, la France est certainement un des endroits où l'expérience de la contractualisation entre l'État central et les instances territoriales (locales ou régionales) est la plus achevée. « La recherche d'un développement équilibré du territoire et une amélioration des équipements publics introduit l'idée d'une contractualisation territoriale infra-régionale, entre l'État et les collectivités locales. Jacques Chaban-Delmas, alors premier Ministre, l'évoque pour la première fois lors des débats au Sénat sur le budget du ministère de l'Intérieur en décembre 1969 » (Boutet, 2003, p. 9).

L'ensemble des différents types de contrats français est regroupé sous la notion de contrat d'action publique. Ce type de mesures « constituent des procédures d'accord formalisé, portant sur des objectifs à moyen terme qui impliquent pour leur réalisation des contributions conjointes » (Boussagnet, Jacquot et Ravinet, 2004, p. 116) Dans le cas de la France, les contrats territoriaux sont invariablement initiés par l'État central. Toutefois, les collectivités locales sont impliquées rapidement dans le processus. Dans le cas des contrats d'agglomération par exemple, les collectivités locales sont invitées à présenter un projet de développement concerté qui détermine le contenu du contrat et sur lequel se base les engagements pris par les signataires. Pour qualifier l'expérience de la contractualisation à la française, Gaudin la présente comme se situant à mi-chemin entre le partenariat informel, cher aux Britanniques, et les accords de type intergouvernemental que requiert les systèmes fédéraux; elle combinerait ainsi un peu de la formalisation juridique des compromis diplomatiques avec les souples médiations de la négociation d'entreprise » (Gaudin, 1999, p. 87).

2.1 Bref historique des expériences de contractualisation en France

C'est sans doute en France où l'expérience de contractualisation est la plus achevée. « Peu codifiés, inclus dans des textes de portée limitée (décrets, circulaires) sortes d'objets politiques non identifiés à leurs débuts, ces contrats traduisent avant tout une nouvelle méthode de conduite des politiques publiques (négociation sur les objectifs, accord sur un calendrier de réalisation, cofinancement)... » (Gaudin, 1999, p. 31). Depuis

le début des années 1970, le gouvernement français a en effet tenté plusieurs exercices de contractualisation avec les régions, les communes et les intercommunalités presque autant en milieu rural qu'en milieu urbain (communautés de pays, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés métropolitaines, etc.). Au fil des années, les contrats ont porté sur plusieurs domaines d'activités ciblées (habitation, développement social, reconversion industrielle, etc.). La mise en place des premiers contrats en France représentait un changement dans les façons de faire selon trois modalités : « L'idée d'un projet co-débatu dès le début de la démarche par différents acteurs publics et privés, un engagement réciproque pluriannuel sur les moyens, un décloisonnement relatif d'interventions publiques longtemps compartimentées par ministères et par familles d'équipements collectifs » (Gaudin, 1993, p. 49).

Vinrent ensuite les contrats de plan État-région. Ces derniers constituent les véhicules d'application des priorités de l'État en matière d'aménagement du territoire et comprennent un noyau « dur » où est inscrites des priorités de l'État non-négociables et un noyau « souple » où les interventions y sont déterminées par voie de négociation.

L'idée de contractualisation de la planification stratégique de l'aménagement du territoire apparaît en réponse aux modifications institutionnelles et économiques. Le contrat de plan est un engagement financier à moyen terme entre l'État et la région, qui ne comporte que des clauses contractuelles (consensualisme), pour la mise en cohérence de priorités de développement économique, social et culturel du territoire régional (Leroy, 1999, p. 576).

Le gouvernement français a proposé des contrats qui intègrent une série d'interventions rassemblées dans la politique de la ville comme c'est le cas pour les contrats de ville. Comme le souligne Boutet (2003), la contractualisation « territoriale » ne s'amorce qu'avec l'entrée en vigueur des lois de décentralisation de 1982 et 1983⁹. Dès 1984

⁹ Il s'agit de la Loi 82-213 (loi Defferre) relative aux droits et libertés des communes et des régions, de la Loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification; de la Loi 83-8 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et la Loi 83-1186 de 1983 portant modification de disposition relatives aux relations financières et aux transferts de compétences entre l'État

apparaissent les contrats de Plan État-région qui portent sur l'aménagement et le développement du territoire.

Les derniers contrats ont plutôt été pensés dans l'optique d'accompagner la décentralisation de certaines compétences au profit des collectivités locales. En ce sens, les contrats proposés par l'État aux intercommunalités s'inscrivent dans la démarche de décentralisation et visent à favoriser la coopération intercommunale dans l'optique des orientations contenues dans la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) sanctionnée le 25 juin 1999 et confirmés par la Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement) sanctionnée le 12 juillet 1999 et finalement, dans une moindre mesure par la Loi sur la Solidarité et le renforcement urbain (Loi SRU).

et les collectivités locales. C'est suite à la mise en œuvre de ces lois que se formalisent, notamment, les contrats de plan État-Région.

Le tableau 2 présente une chronologie des principaux exercices de contractualisation français et de leurs objectifs.

Tableau 2 : Chronologie des principaux exercices de contractualisation français.

Année	Contrats	Signataires	Objectifs
1970	Contrats de plan	État et communautés urbaines	Développement urbain, équipements régionaux
1973	Contrats de villes moyennes	État (DATAR) et villes de moyennes importance	Revitalisation urbaine, insertion, développement économique local
1975	Contrats de pays	État et communautés de pays (milieu rural)	Lutte contre le dépeuplement, renforcement des solidarités et développement du territoire.
1977	Contrats habitats et vie sociale	État (ministère de l'Équipement), collectivités locales et organismes de logement social.	Améliorer les conditions du logement abordable, aménagement d'espaces collectifs
1984	Contrats de plan État-Région	État et les régions administratives	Planification de l'aménagement et développement économique ¹⁰
2001	Contrats d'agglomération	État (DATAR) et communautés d'agglomération	Développement économique, aménagement, équipements régionaux, etc.

Sources : inspiré de Gaudin, 1999 et de Boutet, 2003

Les premières incarnations des contrats sont apparues dès le début des années 1970. À l'époque, la Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR) lance les *contrats villes moyennes* et les *contrats de pays* (1973). Les contrats de pays étaient « destinés à financer, avec l'appui des établissements publics régionaux, des projets de développement élaborés localement par des élus et des représentants de la société civile avec l'aide technique des services déconcentrés de l'État » (Ségas, 2005, p. 341). Puis en 1977, le ministère de l'Équipement instaure les contrats habitats et villes

¹⁰ La dernière génération des contrats de plan État-région concernent maintenant l'ensemble des activités relatives au développement régional (Boutet, 2003, p. 12)

sociales et les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) (Gaudin, 1999, p. 27). La démarche sera ensuite élargie à des secteurs comme l'environnement et la culture dans le cadre des lois sur la décentralisation. Ce n'est qu'au début des années 1980, avec l'entrée en vigueur de la politique de la ville, qu'on verra apparaître les premiers contrats de ville regroupant plusieurs programmes et qui servira donc de modèle aux contrats d'agglomération et aux contrats métropolitains (Gaudin, 1999, p.28).

En 2001, le gouvernement français offrait pour la première fois aux communautés urbaines et aux communautés d'agglomération, un « outil de territorialisation et de contractualisation des politiques publiques, à caractère incitatif et volontaire : les contrats d'agglomération » (OCDE, 2004, p. 136). Ce mécanisme repose tout d'abord sur l'identification d'un projet de développement qui est en fait une sorte de vision stratégique pour l'agglomération. Ce projet de développement comporte un diagnostic des forces et faiblesses de l'agglomération, l'identification d'enjeux politiques et une série de mesures devant permettre la réalisation d'objectifs définis en fonction des enjeux de l'agglomération. « Le projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et d'autre part, les moyens pour les mettre en œuvre » (Loi sur l'Aménagement et le Développement durable du territoire, art. 26). Le contrat d'agglomération vient ensuite asseoir le cadre financier qui devra permettre de réaliser les objectifs du projet et pose les engagements de chacune des parties signataires du contrat (État central, la région, le département, la communauté de communes et divers autres acteurs institutionnels, comme la Caisse des Dépôts, dont le nombre varie d'une agglomération à l'autre).

Les contrats d'agglomération sont d'une durée de six ans. La signature des contrats par le gouvernement français est conditionnelle à la prise en charge d'un minimum de responsabilités à l'échelle de la communauté d'agglomération (Tableau 3). Le gouvernement central impose quatre compétences obligatoires et au moins deux parmi un choix de cinq compétences optionnelles.

Tableau 3. Les compétences des contrats d'agglomération

Compétences obligatoires	Compétences facultatives (au moins deux)
Aménagement de l'espace	Voirie
Développement économique	Eau (distribution)
Politique de la ville	Eau (assainissement)
Habitation	Équipements sportifs et culturels
	Environnement

2.2 À quoi servent les contrats territoriaux?

Comme a pu le voir dans le bref historique de la section précédente, les expériences de contractualisation en France sont nombreuses et variées. Les pratiques contractuelles ont évolué et les applications qu'on en a faites se sont considérablement élargies au fil des années. Dans les premières expériences contractuelles, les contrats servaient d'outils de planification. Certains auteurs soulignent que les derniers contrats sont les manifestations concrètes d'une territorialisation des politiques publiques. C'est-à-dire que les contrats permettent à l'État de mettre en œuvre des interventions qui répondent aux besoins et au contexte de chacune des régions, régions métropolitaines, agglomérations, communautés de pays, etc.

La contractualisation sert plus d'un objectif. Leroy (1999) parle de trois principes formels à la base des contrats de plan : le principe de contractualisation impliquant l'égalité des partis concrétisé par le fait que l'État et, dans ce cas-ci les régions, définissent de façon consensuelle les priorités communes et s'accordent sur leur engagement financier. Ensuite, les contrats s'appuient sur un principe de planification qui reprend l'idée d'une programmation pluriannuelle d'actions définies et finalement sur un principe de territorialisation qui synthétise aménagement du territoire et développement local de façon consensuelle (p. 577). D'une part, les expériences de contractualisation peuvent être des outils de territorialisation des politiques publiques. C'est-à-dire que les

gouvernements centraux désireux d'arrimer les politiques nationales avec les particularités régionales ou locales, peuvent choisir de négocier l'application de ces politiques avec les instances régionales ou locales et entériner le tout dans un contrat.

Ainsi, le contrat peut être un outil qui permet d'adapter le contenu des politiques aux territoires d'intervention et les mécanismes de négociation permettent aux partenaires d'y défendre leurs intérêts respectifs. Les gouvernements centraux ne peuvent plus dicter aussi facilement les politiques à mettre en œuvre sur son territoire. Les contrats et le processus de négociation agissent comme des mécanismes de coopération ou de concertation avec les acteurs locaux dans le but d'en arriver à des politiques pertinentes adaptées aux spécificités régionales.

La contractualisation peut également permettre de rassembler des interventions de différents ministères au sein d'un même contrat négocié. En parlant du contrat d'action publique, Moquay (2005) explique :

il sert de base pour la définition même du territoire et du collectif qui y œuvre et représente par ailleurs un cadre d'apprentissage cognitif. Sur ce dernier plan, le contrat permet un apprentissage collectif et officiel de l'adaptation des règles, qui relevait précédemment du domaine quasi occulte des arrangements politiques (Moquay, 2005, p. 101).

Pour d'autres auteurs, la contractualisation est une réponse à la fragmentation des mécanismes de décisions. C'est-à-dire que les contrats peuvent s'avérer des moyens de coordonner les interventions des différents ministères ou agences qui disposent de logiques et de ressources propres :

La complexité du système rend plus nécessaire l'établissement de relations stables qui permettent à chaque partenaire d'anticiper les conduites des autres. Le contrat permet à la fois une institutionnalisation des relations, la définition d'orientations communes et donc d'un cadre de référence commun qui assurent cette stabilité (Marcou, Rangeon et Thiebault cité dans Boutet, 2003, p. 117).

Cet argument fut d'ailleurs invoqué lors de la présentation du contrat de ville de Montréal.

3. Questions de recherche

Inspiré des expériences de contractualisation française, le contrat de ville signé entre le gouvernement et la Ville de Montréal constitue, au Québec, une innovation dans le domaine des relations entre le gouvernement et la Ville.

- **Le processus de contractualisation constitue-t-il une modification sensible dans les rapports entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal?**

Et dans un deuxième temps :

- **Le contrat de ville engendre-t-il des gains au niveau de l'autonomie dans la gestion des programmes pour la Ville de Montréal?**

En considérant ces questions de départ, les hypothèses de recherche sont les suivantes :

1) *La signature du contrat de ville dans lequel le gouvernement s'engage à respecter une série d'engagements à l'égard de la ville modifie les rapports entre le gouvernement et la Ville de Montréal*

2) *La négociation et la signature du contrat de ville procure davantage d'autonomie – au sens où l'entend Pratchett, d'une plus grande liberté d'agir – à la Ville de Montréal par rapport au gouvernement du Québec et il en résulte pour la Ville une plus grande maîtrise des ressources (normes, postes de commandes et ressources financières).*

3.1 La stratégie méthodologique

Malheureusement, l'évaluation que l'on peut faire de l'expérience du contrat de ville ne peut, à ce moment-ci, être complète. Premièrement, lors de nos travaux, le contrat de ville n'était pas encore venu à échéance. L'entente couvrait la période 2003-2007 et il aurait été périlleux de vouloir tracer un bilan complet avant même que le contrat ne prenne fin. De plus, au fil des entretiens réalisés, nous nous sommes aperçu que les mécanismes de suivi du contrat de ville, sans être inexistant, demeurent limités et difficiles d'accès. D'autre part, comme nous le verrons plus en détails dans les prochaines sections, le contrat de ville constitue également un rendez-vous manqué à plusieurs égards. En effet, l'initiative du contrat de ville a grandement souffert du changement de gouvernement survenu quelques mois à peine après sa signature et s'est en quelque sorte, buté au manque de volonté de certains responsables

Du coup, la stratégie méthodologique adoptée s'articule en deux temps. Nous verrons dans un premier temps, les outils de collecte de données puis, de quelle façon l'information sera analysée. Dans le cas qui nous intéresse, deux outils ou familles d'outils seront privilégiés dans le cadre de l'étape de la collecte de données : les sources documentaires et la réalisation d'entretiens. Nous procéderons en fait à l'analyse documentaire et du contenu des entretiens. Pour l'essentiel, ce thème de recherche et l'angle adopté se prêtent à une démarche de nature qualitative. Voyons donc dans le détail comment s'élabore la stratégie méthodologique appliquée à l'étude des relations entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec dans le contexte de la signature du contrat de ville.

3.1.1 Le thème de la recherche dans le temps et l'espace

Avant de passer aux outils de collecte et d'analyse des données, il importe de situer dans le temps et dans l'espace le thème du travail de recherche. Le contrat de ville de Montréal est une expérience assez récente. La mise en œuvre de l'entente date de janvier 2003 et le processus de négociation qui a mené à sa ratification s'est étendu sur plusieurs mois à partir des premières négociations entre la Ville de Montréal (juin 2002) et le

gouvernement du Québec jusqu'à la signature de l'entente en janvier 2003. Mais pour mieux comprendre les origines du contrat de ville, il convient de remonter aux débuts de la période des réformes dans le domaine municipal. En conséquence, la période qui sera à l'étude couvre la mise en place de la ville fusionnée, le processus de négociation, la signature de l'entente et la mise en œuvre ou le suivi, soit de 2000 à aujourd'hui. Pour des fins d'analyse, certaines expériences de contractualisation française en place depuis 2001 seront également étudiées.

On peut considérer que le territoire à l'étude est celui de Ville de Montréal d'après la fusion. En fait, le territoire importe dans la mesure où on tentera d'évaluer les impacts des mesures contenues dans le contrat de ville. C'est le cas notamment pour les objectifs de mise en valeur de l'environnement et pour certaines mesures liées à la remise en état d'infrastructures. Pour ce qui est des questions de modification des rapports entre le gouvernement et la Ville de Montréal, il s'agit d'enjeux qui demeurent relativement difficiles à territorialiser. En fait, ce sont surtout les impacts découlant de ces relations qui se feront ressentir sur un territoire donné, en l'occurrence celui de la Ville de Montréal fusionnée ou ce qui est aujourd'hui le territoire correspondant au conseil d'agglomération de Montréal.

3.2 La cueillette des données

3.2.1 Les sources documentaires

Dans le cas des sources documentaires, deux grandes familles de documents ont été consultées. Dans un premier temps, nous avons utilisé la littérature grise en lien avec la question du contrat de ville de Montréal ainsi que celle qui porte sur les expériences étrangères comparables. Des pays comme la France font déjà usage de mécanismes de contractualisation et possèdent un éventail considérable de documentation à ce sujet. La Direction de l'Aménagement du territoire et de l'Action régionale (DATAR)¹¹ qui était l'organisme du gouvernement français responsable des exercices de contractualisation

¹¹ La DATAR est devenue la DIACT, la Délégation interministérielle à l'Aménagement et la Compétitivité territoriale en 2005 lorsque le gouvernement a décidé d'élargir son mandat pour y inclure « l'accompagnement des mutations économiques », une mission qui relevait auparavant de la Mission interministérielle aux mutations économiques (www.diact.gouv.fr)

territoriale produit et compile de la documentation sur les expériences des contrats d'agglomération et contrats de ville notamment. Parmi la documentation institutionnelle française pertinente, notons deux types de documents distincts, d'une part, les contrats des plus grandes agglomérations comme Lyon, Toulouse et Nice et, d'autre part, les documents rapportant les évaluations des premiers contrats d'agglomération réalisées par la DATAR.

Pour ce qui est des documents institutionnels en lien avec le contrat de ville de Montréal, nous avons inclus dans cette catégorie les documents juridiques et législatifs qui précisent le contexte dans lequel évoluent les municipalités au Québec et permettent de comprendre la nature des relations entre les paliers de gouvernements ainsi que les impacts que peuvent avoir la mise en place d'un contrat de ville sur celles-ci. En fait, si l'on se fie au modèle de Lemieux et à l'approche de Pratchett, il y a trois dimensions particulièrement importantes : les champs de compétences occupés par les municipalités ou dans ce cas-ci la Ville de Montréal, l'autonomie en matière de prises de décision de la Ville par rapport au gouvernement ainsi que les ressources financières autonomes (pour Lemieux seulement). C'est-à-dire que dans la mesure où on est capable d'identifier que le contrat de ville vient modifier l'équilibre entre le gouvernement et la Ville de Montréal, on pourrait être en mesure d'apprécier l'impact de la contractualisation sur les relations entre le gouvernement et la Ville de Montréal et sa portée décentralisatrice.

La seconde source de documentation est davantage théorique. Font nt de cette catégorie, les articles scientifiques, les monographies ainsi que les autres ouvrages portant sur la question de la contractualisation des relations entre les paliers de gouvernements. La majeure partie de la documentation sur ce sujet est d'origine française, puisque cette pratique demeure, pour le moment, concentrée dans certains États unitaires. Bien qu'il existe des ententes de partenariat dans l'Ouest du Canada, la littérature canadienne sur le sujet est encore limitée. De plus, rappelons que la question des rapports de pouvoir entre les municipalités et le gouvernement est, dans le cas qui nous intéresse, étudié à travers le prisme de la décentralisation. Il s'agit donc du second grand thème qui a été exploré à travers les sources documentaires à caractère scientifique. Les écrits de Lemieux sur l'analyse politique de la décentralisation nous ont d'ailleurs été particulièrement utiles.

C'est pourquoi, parmi les thèmes des ouvrages consultés, on retrouve inévitablement de la documentation sur les relations entre le centre et la périphérie, sur le partage des ressources financières entre paliers de gouvernement, sur le principe de subsidiarité afin de mieux comprendre les motivations derrière les décisions de décentraliser ainsi que des ouvrages d'administration publique qui permettront de mieux cerner le contexte organisationnel de la Ville de Montréal et du ministère des Affaires municipales et des Régions, les deux principaux acteurs institutionnels dans le dossier.

3.2.2 Les entretiens

Si les sources documentaires nous ont été particulièrement utiles dans le choix des hypothèses et de la question de recherche, les entretiens ont été particulièrement utiles et nous ont permis d'obtenir des informations privilégiées concernant le processus de négociation. Ne serait-ce qu'en ce qui a trait à la succession de réformes qui ont eu lieu en l'espace de quatre ou cinq ans. L'impact du contrat de ville a été, en quelque sorte, noyé dans le flot de bouleversements institutionnels qui ont touché le monde municipal et en particulier la région de Montréal. De là l'importance de réaliser des entretiens avec des intervenants qui ont été impliqués de près dans le dossier du contrat de ville.

En fait, les entretiens nous ont permis de comprendre certaines des subtilités du processus de négociation et comment les mécanismes de contrôles prévus dans le contrat de ville et comment le contrat de ville viennent modifier l'exercice par le gouvernement des mécanismes de contrôles existants. Le tout dans le but d'évaluer l'impact de ces changements sur le degré d'autonomie dont dispose la Ville de Montréal par rapport à son autorité de tutelle. De la même façon, nous avons cherché à savoir si le processus de négociation, indépendamment du document final (contrat de ville) entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal marque un changement dans les rapports entre les deux entités.

Pour ce faire, des entretiens avec les fonctionnaires autant à la Ville de Montréal qu'au ministère des Affaires municipales, impliqués soit dans la négociation du contrat de ville, dans sa mise en œuvre ainsi que dans le comité de suivi ont été ciblés. En tout, six

intervenants, soit deux hauts fonctionnaires qui étaient ou qui sont toujours au ministère des Affaires municipales et des Régions (ministère des Affaires municipales et de la Métropole à l'époque) et deux fonctionnaires du même ministère sont visés par les entretiens. Nous avons également rencontré deux fonctionnaires de la Ville de Montréal impliqués dans le dossier du contrat de ville. Il nous est apparu essentiel de rencontrer quatre personnes du ministère étant donné le fait que deux des fonctionnaires rencontrés avaient une connaissance fragmentaire du dossier. Dans un cas, deux personnes rencontrées étaient en place uniquement dans la phase de négociation du contrat de ville alors qu'un autre fonctionnaire était arrivé en fonction lors de la phase de mise en œuvre. À la Ville de Montréal, les personnes rencontrées ont été impliquées dans les négociations ainsi que dans la mise en œuvre et le suivi du contrat de ville.

Les questions du guide d'entretien (voir annexe) font références d'une part au processus de négociation (le climat des négociations, les enjeux conflictuels, les tractations, etc.) à la mise en oeuvre et (les difficultés rencontrées, le respect des engagements pris dans le contrat, etc.) et au suivi du contrat de ville.

3.3 L'analyse des informations

Compte tenu de la démarche adoptée qui est presque exclusivement qualitative ainsi que du choix des méthodes de collecte de données, l'étape de l'analyse des informations est difficilement dissociable de celle de la collecte. Nous avons décidé de procéder à une analyse des documents utilisés pour ce qui est de la littérature grise et d'articuler une réflexion à l'aide des informations reçues dans le cadre des entretiens. Pour ce qui est de la documentation plus théorique, elle nous a permis de modeler le cadre théorique qui sert à articuler la réflexion et de faire ressortir les informations importantes pour répondre à la question de recherche.

Les lectures ont aussi contribué à construire le guide d'entretien qui a été adapté aux différentes entrevues à réaliser. Puis, suite aux entretiens, il a été possible de comparer les réponses des intervenants à ce qui ressort des ouvrages théoriques. C'est le cas notamment pour ce qui est des motivations qui ont pu amener la mise en place du contrat de ville. Dans quelle mesure, par exemple, comme le suggère Rhodes (1985), les critères

de procéder à la décentralisation ou dans ce cas-ci à la contractualisation, reposent sur le résultat d'un rapport de force entre les acteurs et non pas au partage d'objectifs commun comme la gestion plus efficace des programmes par une instance plus près des citoyens. Les entretiens et la documentation ont également permis de situer dans quelle dimension de l'autonomie locale, telle que conceptualisée par Pratchett (2004) se situent les gains (ou les pertes) en matière d'autonomie engendrés par le contrat de ville. Bref, un des défis de cette étape a consisté à faire le lien entre le bilan des lectures et les réponses obtenues aux entretiens.

3.4 Résumé et pertinence du travail de recherche

En résumé, la démarche méthodologique comporte une étape de collecte de données provenant principalement de deux familles de sources. Dans un premier temps, les ressources documentaires, notamment, la littérature grise de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec portant sur le contrat de ville. Puis, dans un deuxième temps, une série d'entretiens qui ont été réalisés avec des intervenants impliqués dans le dossier. Les personnes visées par la démarche ont soit été impliquées dans le processus de négociation, dans la mise en œuvre et le suivi ainsi que dans les relations entre le ministère des Affaires municipales et des Régions et la Ville de Montréal. Les données recueillies et l'analyse qui en sera faite permettra on l'espère de répondre à la question de recherche suivante : le contrat de ville de Montréal résulte-t-il pour la Ville, en des gains d'autonomie en ce qui a trait à l'administration de ses programmes?

3.4.1 Pertinence sociale et scientifique du travail de recherche

Pour plusieurs, la pertinence sociale de ce travail de recherche peut être difficilement perceptible. Pourtant, il est important de comprendre les répercussions que peuvent avoir de nouvelles formes d'articulation des rapports entre le gouvernement et les municipalités. Parce qu'en bout de ligne, les conséquences de ce type d'entente se font ressentir au niveau des services publics et à la limite, l'augmentation ou la perte d'autonomie de la Ville de Montréal a un impact sur l'imputabilité des élus par rapport à la population. En même temps, pour la plupart des gens, ce genre d'arrangement est passé plus ou moins inaperçu et le traitement journalistique du contrat de ville ne permet pas

réellement de saisir les subtilités et les conséquences de cette innovation. Sans prétendre que le contrat de ville va complètement bouleverser les vies des citoyens de Montréal, il implique tout de même des sommes de 1,5 milliard de dollars canadiens dont 500 millions de dollars canadiens d'argent neuf tout en s'inscrivant dans une approche intégrée de gestion. Ne serait-ce que pour cela, ce modeste travail pourra offrir, on l'espère, aux intéressés, un outil pour analyser certains impacts du contrat de ville.

Sur le plan de la pertinence scientifique, le contrat de ville constitue la première véritable expérience de contractualisation des relations entre le gouvernement du Québec et une municipalité, en l'occurrence, la Ville de Montréal. Peu de travaux ont, jusqu'à présent, pu mesurer l'impact de ce genre de mécanisme dans le contexte constitutionnel canadien. D'autant plus que dans le contexte où le gouvernement fédéral est aussi prêt à être partie prenante dans des ententes du même genre dans l'Ouest du pays, il peut être pertinent de se pencher sur les conséquences de la contractualisation. Dans la mesure où cette pratique semble être appelée à devenir plus courante, du moins avec les grandes villes. La signature, le 15 avril 2005, d'une entente pour la Ville de Vancouver entre l'Union des municipalités de Colombie-Britannique, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral portant sur les investissements provenant des recettes de la taxe d'accise fédérale sur l'essence.

C'est donc à l'aide des entretiens et des lectures en lien avec le contrat de ville et notre cadre théorique que nous tenterons de vérifier nos hypothèses de travail dans la prochaine section. Auparavant, il convient de présenter le Sommet de Montréal ainsi que le contenu du contrat de ville.

4. L'Analyse du contrat de ville

Dans cette section, il sera question dans un premier temps, du Sommet de Montréal et de ses liens avec le contrat de ville. Nous traiterons ensuite du processus de négociation et des acteurs en présence. Dans un troisième temps, nous traiterons plus en détail du contenu du contrat de ville ainsi que des éléments qui se sont avérés un succès et ceux qui ont moins bien marché.

4.1 Le Sommet de Montréal

Avant de présenter le contrat de ville de Montréal, il convient de parler du Sommet de Montréal tenu en juin 2002 qui est à plusieurs égards, l'élément déclencheur de la démarche du contrat de ville. C'est d'ailleurs lors de cet événement que le ministre avait annoncé l'idée du contrat de ville et à ce moment que les premières tractations ont eu lieu.

Le Sommet de Montréal était une initiative du maire de Montréal, Gérald Tremblay, qui découlait d'une promesse électorale prise lors de la précédente campagne électorale. Le candidat Tremblay avait d'ailleurs basé une partie de sa plateforme électorale sur l'idée d'augmenter la participation publique. Organisé moins d'un an après la mise en place de la nouvelle Ville fusionnée, le Sommet était en quelque sorte l'occasion de préparer une vision stratégique concertée et de définir les grandes priorités pour la nouvelle grande Ville de Montréal. Le Sommet avait été précédé de consultations dans les arrondissements et de treize sommets préparatoires (Rivard, Tomàs et Collin, 2004, p. 36).

L'événement a connu un certain succès, près de 3000 intervenants gouvernementaux, délégués d'arrondissements et représentants de groupes communautaires et d'associations ont participé aux trois jours de discussions et de travaux en ateliers. La première journée étant essentiellement consacrée à la consultation publique alors que les deuxième et troisième jour étaient réservés à ce qui était appelé le Sommet des partenaires (Léveillé et Léonard, 2002, cité dans Rivard, Tomàs et Collin, 2004, p. 36).

Lors du Sommet, les discussions ont porté sur cinq grands thèmes ou « axes » : Montréal, métropole de création et d'innovation ouverte sur le monde; Montréal, métropole de développement durable; Montréal, métropole solidaire, inclusive et agréable à vivre; Montréal, métropole démocratique, équitable et transparente et Montréal, une administration performante, au service des citoyens (www.ville.montréal.qc.ca). Le résultat a été plus de 200 propositions de projets dont 100 qui ont été réalisés en tout ou en partie, la mise en place de 19 chantiers et une série de partenariats réalisés par la Ville de Montréal avec des partenaires comme les centres locaux de développement (CLD), les corporations de développement économiques communautaires (CEDEC) et la Société du Hâvre (Ville de Montréal, 2006). De plus, la Charte des droits et responsabilités de la Ville de Montréal et la création du poste d'Ombudsman municipal sont aussi des réalisations issues du Sommet de 2002. Le gouvernement du Québec a également pris plusieurs engagements dont un qui est la mise en place du contrat de ville qui allait suivre au mois de janvier 2003, soit sept mois après la tenue du Sommet de Montréal.

Afin d'assurer le suivi des projets issus du Sommet de Montréal, la Ville a créé le Secrétariat du Sommet qui a réalisé des bilans annuels des réalisations du Sommet et qui suit le cheminement des travaux des 19 chantiers. Le dernier bilan réalisé date de 2006 et porte sur la période 2002-2005. À ce moment, le Secrétariat affirmait que 60% des projets étaient réalisés et que les 40 autres étaient en voie de réalisation. Les projets réalisés sont extrêmement variés. Ils vont de la normalisation du service de sécurité incendie à un plan d'action en matière de relations interculturelles, en passant par la construction de logements sociaux et un projet de « branding » ou d'image de marque pour la Ville (Ville de Montréal, non daté). Le montant des investissements réalisés par la Ville dans le cadre des projets issus du Sommet était de l'ordre de 18,5 millions de dollars en 2006 (Ville de Montréal, 2006).

4.2 Le contrat de ville de Montréal

Dès le départ, c'est-à-dire avant même le début du Sommet de Montréal, le ministre André Boisclair avait une idée précise de ce que serait le contrat de ville de Montréal :

Ce que je vise, c'est un contrat qui pourrait couvrir une période de cinq ans. Je pense que nous aurons l'occasion de nous entendre sur trois éléments, soit à la fois un chapitre qui viendrait définir des caractéristiques générales du contrat et de nouvelles règles de gestion : il y aura aussi un chapitre davantage sectoriel pour qu'il y ait une plus grande symétrie entre les gouvernements et l'organisation de la ville et un chapitre sur le financement de certaines activités de la Ville, ce qui serait donc véritablement un nouveau départ pour cette grande métropole (cité dans Cardinal, 2002, p. G2).

Nous verrons dans la prochaine section en quoi consistent les détails du contrat de ville de Montréal en y exposant chacun des points qui y sont traités. Mais auparavant, nous nous pencherons sur les acteurs en présence et sur le processus de négociation, dont l'essentiel s'est déroulé après le Sommet de Montréal de juin 2002.

4.2.1 Les acteurs en présence et leurs motivations

Le processus de négociation impliquait deux groupes d'acteurs qui avaient chacun un acteur dont le rôle était particulièrement important. D'un côté, le ministère des Affaires municipales et de l'Environnement dont la délégation était menée par le sous-ministre Jean Pronovost. De l'autre côté, la négociation était dirigée à la Ville de Montréal par le directeur général de l'époque, Guy Coulombe. Ces deux acteurs ont mené le processus de négociation et ont été impliqués dans les tractations dès le départ. Leur rôle était d'autant plus important que les élus, autant le ministre que le maire de la Ville de Montréal n'ont pas participé aux négociations et il en revenait donc au sous-ministre et au directeur général de la Ville de diriger le processus. Comme l'a mentionné un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales qui a été rencontré, des tractations avaient lieu entre les deux négociateurs : « Certains des aspects les plus simples étaient réglés entre les deux négociateurs en chef. Les autres points les plus complexes étaient travaillés par les fonctionnaires de chaque côté de la table et étaient ensuite présentés aux deux négociateurs (entretien numéro 2 réalisé avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, avril 2006).

Les étoiles se sont enlignées dans la constellation des relations entre le gouvernement provincial et la Ville de Montréal pour produire une situation où les motivations des deux groupes d'acteurs étaient convergentes, sinon compatibles. D'une part, la Ville de Montréal était aux prises avec un problème majeur, celui du déficit actuariel du régime de pension des employés municipaux pour lequel elle avait demandé l'aide du gouvernement du Québec. D'autre part, la nouvelle ville était à ses premiers balbutiements et souhaitait une reconnaissance de la part du gouvernement du Québec et souhaitait avoir des ressources financières et autres pour assurer le succès de la fusion, dans un contexte où le mécontentement à l'intérieur de certaines municipalités fusionnées était manifeste. De plus, elle était intéressée à l'idée d'une reconnaissance en tant que partenaire qui serait enchâssée dans un contrat. Il semblerait d'ailleurs que le contrat suscitait un optimisme certain au sein de l'administration de la Ville et y compris chez les hauts fonctionnaires : « Guy Coulombe aurait été vraiment enthousiaste par rapport à cette innovation. Il était un défenseur du contrat de ville (entretien numéro 1 réalisée avec un fonctionnaire de la Ville de Montréal, mars 2006).

Du côté du gouvernement du Québec et du ministère, il y avait également un intérêt à faire fonctionner le contrat de ville. Au-delà du fait que le gouvernement a intérêt à ce que sa métropole soit viable et dynamique et qu'elle ait les outils pour se développer, le gouvernement de l'époque souhaitait également réussir l'opération des fusions municipales sur l'Île-de-Montréal qu'il avait lui-même initiée. « Le ministre avait intérêt à soutenir la nouvelle ville. C'était eux qui avaient fait la réforme. Ça prenait une action importante pour soutenir la nouvelle ville » (entretien numéro 3 avec un fonctionnaire du gouvernement du Québec, avril 2006). Il était évident notamment que l'enjeu du déficit actuariel des employés municipaux de l'ancienne Ville de Montréal devenait une pilule difficile à avaler dans ce contexte. De plus, il semblait y avoir une volonté au gouvernement de « moderniser les relations » entre le gouvernement et sa métropole à l'image de ce que d'autres gouvernements provinciaux comme le Manitoba étaient en train de faire.

4.2.2 Le processus de négociation de l'entente

Le processus de négociation est sans doute un des aspects les plus intéressants de la démarche. Les négociations du contrat de ville se démarquent des autres tractations survenues entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec par le nombre d'acteurs impliqués. En effet, contrairement aux ententes sectorielles ou à d'autres politiques et programmes où la mise en œuvre a fait l'objet de négociations entre la Ville et un ou deux ministères, le contrat de ville avait la particularité d'associer dix ministères ainsi que plusieurs des directions de service de la Ville de Montréal.

Comme nous l'avons mentionné, les négociations étaient pilotées du côté gouvernemental par le sous-ministre aux Affaires municipales de l'époque, M. Jean Pronovost et son vis-à-vis était le directeur général de la Ville de Montréal, M. Guy Coulombe. Les deux négociateurs en chef de chaque partie sont certainement les acteurs les plus importants dans la phase de négociation du contrat de ville.

Le négociateur du gouvernement était appuyé par des fonctionnaires du sous-ministériat à la Métropole qui relevaient du ministre des Affaires municipales, de l'Environnement et de l'Eau, M. André Boisclair. Les enjeux à caractère politique étaient discutés principalement entre les deux négociateurs en chef et plusieurs points ont pu être réglés de cette façon. Des tables de travail sectorielles ont aussi été instaurées où des fonctionnaires de la Ville et du gouvernement planchaient sur les aspects plus techniques et plus pointus du contrat de ville. Ces tables faisaient également un tri des demandes venant de la Ville de Montréal qui étaient nombreuses. « Tout ce qui sortait du Sommet de Montréal ne pouvait pas se retrouver inscrites au contrat de ville » (entretien numéro 6 avec un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, mars 2006).

Un des volets les plus complexes de l'entente était le règlement du déficit actuariel du régime de pension des employés de la Ville de Montréal. Tandis que l'entente sur la sécurité du Revenu était, selon nos entretiens, l'aspect qui fut le plus difficile à négocier.

La question du déficit actuariel du régime de pension de la Ville de Montréal était centrale aux négociations du contrat de ville. Il s'agissait d'un point où les deux parties

avaient des objectifs communs, celui d'alléger le fardeau sur les finances de la Ville dans le contexte de la mise en place de la nouvelle ville fusionnée. Lors de la signature de l'entente en 2003, le déficit du régime de pension des employés de la Ville était de l'ordre de 1,7 milliard de dollars. Une dette d'une telle envergure causait des pressions importantes sur l'administration municipale puisque celle-ci devait déboursier des cotisations spéciales de 52 millions de dollars en 2003 et si rien n'était fait, ces cotisations auraient progressivement augmenté pour atteindre 145 millions de dollars en 2045 (gouvernement du Québec, 2003, p. 65).

Une telle facture était donc difficile à avaler pour les municipalités qui venaient d'être fusionnées. Le gouvernement du Québec était donc disposé à venir en aide à la Ville de Montréal et à hauteur de 240 millions de dollars. Cependant, les négociateurs du gouvernement ont fait en sorte d'exiger certaines mesures de rationalisation de la part de la Ville de Montréal et de contribuer à hauteur de 30 millions de dollars par année au remboursement de la dette. La Ville était également contrainte d'utiliser les profits de la vente de l'Île-Notre-Dame (240 millions de dollars) au remboursement de la dette accumulée du régime de pension.

La négociation de cet aspect a été difficile pour deux raisons. D'une part, le gouvernement s'était déjà engagé à venir en aide à la Ville et avait donc ainsi annoncé ses couleurs. Il s'agissait donc d'une zone d'incertitude qui avait été dévoilée au profit de la Ville de Montréal. Le gouvernement a toutefois insisté pour que la Ville fasse sa part et consacre une part de ses revenus au remboursement de la dette du régime de pension. D'autre part, le négociateur du ministère était aux prises avec des contraintes propres à son organisation. En effet, la Loi du déficit zéro, une mesure d'autodiscipline votée par le gouvernement péquiste du Premier ministre Lucien Bouchard pour se forcer à présenter des budgets équilibrés, limitait la marge de manœuvre du ministère des Affaires municipales. «Étant donné la Loi anti-déficit, la question du déficit actuariel était particulièrement complexe. Le budget du gouvernement était tellement serré qu'une transaction de 240 millions \$ pouvait débalancer les comptes publics et faire en sorte de tomber en déficit. Du coup, le ministère des Finances est arrivé avec l'idée d'acheter

l'Île-Notre-Dame » (entretien numéro 3 avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, avril 2006).

Pour ce qui est de l'entente sur la sécurité du revenu, elle avait été mise en place entre la Ville et le ministère afin de permettre à l'ancienne Ville de Montréal d'administrer les services de sécurité du revenu sur son territoire. Selon cette entente, le ministère décentralisait, en quelque sorte, la responsabilité d'administrer le programme à la Ville. L'intérêt pour la Ville était que les dépenses liées à l'administration du programme étaient moindres que le montant attribué par le ministère, si bien qu'il lui était possible de générer des profits.

C'est dans ce contexte que le ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale (MESS) aurait souhaité rapatrier les responsabilités dévolues à la Ville de Montréal et cesser de compenser cette dernière pour assumer les services de prestation du programme de sécurité du revenu. Cependant, dans la mesure où le gouvernement signait un contrat avec la Ville de Montréal et lui accordait de nouvelles responsabilités, le contexte se prêtait mal à la résignation d'une entente déjà en place, signée en 1998 qui représentait exactement l'esprit du contrat de ville. De plus, il s'agissait d'une demande importante de la Ville, étant donné les revenus que cela lui procurait. Ce fut donc aux représentants du ministère des Affaires municipales et au sous-ministre, principaux promoteurs et responsables du contrat de ville de persuader les dirigeants du MESS de maintenir en place l'entente. Selon un haut-fonctionnaire rencontré : « Les deux dossiers complexes étaient le déficit actuariel et l'entente sur la sécurité du revenu. Dans ce cas-ci, il a fallu convaincre les gens du ministère qui ne voulaient plus de l'entente » (entretien numéro 2 avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, avril 2006).

L'exemple précédent illustre bien qu'une des particularités du processus de négociation tient au rôle qu'était appelé à jouer le ministère des Affaires municipales et surtout, ses principaux négociateurs. En effet, le ministère des Affaires municipales était placé position délicate puisqu'en plus de négocier avec la Ville de Montréal, le ministère des Affaires municipales devait au préalable s'entendre avec les autres ministères du gouvernement du Québec en ce qui a trait aux dispositions qui ne concernaient pas

exclusivement le ministère des Affaires municipales. Contrairement à la Ville de Montréal où le directeur général est en position d'autorité sur tous les directeurs de service de l'administration municipale, son vis-à-vis au gouvernement, le sous-ministre aux Affaires municipales n'est pas dans la même situation. C'est particulièrement le cas si on prend l'exemple des relations avec le ministère des Finances dont le poids dans l'appareil gouvernemental est considérable.

Donc, pour les négociateurs du ministère des Affaires municipales, la négociation se faisait des deux côtés. Selon les intervenants interviewés, il semblerait que les négociations ont été aussi ardues du côté gouvernemental qu'avec la Ville. Le cas de l'entente de gestion des services de sécurité du revenu est justement le meilleur exemple où les intérêts d'un ministère, en l'occurrence, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et les objectifs du contrat de ville étaient divergents. En effet, le MESS souhaitait mettre un terme à l'entente de gestion qu'il avait conclue avec la Ville de Montréal quant à la prestation de services de sécurité du revenu. Des services qui sont, ailleurs au Québec, offerts directement par le ministère. Or, la Ville voulait évidemment continuer à offrir ce service pour lequel le ministère la compensait et le gouvernement souhaitait mettre l'accent sur la décentralisation de certaines fonctions à la Ville. L'annulation de l'entente entre la Ville de Montréal et le MESS aurait d'emblée envoyé un signal contradictoire dans le contexte où le gouvernement avait besoin d'exemples de partenariats fonctionnels avec la Métropole et ainsi démontrer la non-viabilité de la démarche du contrat de ville. En bout de ligne, les parties parvinrent à s'entendre sur la reconduction de l'entente, mais le contrat de ville venait en plus, permettre à la Ville d'affecter les surplus qu'elles seraient en mesure de générer en administrant le service de sécurité du revenu à ses propres interventions (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 34). Cela dit, selon les informations obtenues dans le cadre de nos entretiens, la négociation entre les représentants du ministère des Affaires municipales et les autres ministères impliqués dans le contrat de ville n'ont pas toujours été aussi ardues.

Par contre, cet exemple montre bien le caractère particulier du contrat de ville et la dynamique inusitée de l'entente. D'autre part, cela montre également l'engagement et les efforts déployés par le gouvernement et par le ministère des Affaires municipales à faire

fonctionner l'entente. À l'époque, dans un contexte où le gouvernement cherche justement à donner davantage d'autonomie à la Ville de Montréal et va même jusqu'à proposer un nouveau mécanisme comme le contrat de ville, le retrait du gouvernement de l'entente aurait été perçu comme un retour-en-arrière et un geste allant à l'encontre de l'esprit du contrat de ville.

Cela dit, dans l'ensemble, nos entretiens nous ont révélé que les ministères étaient, règle générale, plutôt enthousiastes par rapport au contrat de ville. Pour tous les ministères du gouvernement du Québec, Montréal représente une part très importante de leurs activités. Lorsque le contrat de ville leur fut présenté, les représentants des ministères ont donc bien accueilli l'approche contractuelle. Malgré tout, la plupart des ministères sont demeurés concernés par les dispositions du contrat de ville qui relevaient de leurs responsabilités. « Pour tous les ministères, Montréal représente un gros morceau de leurs activités. Leur « focus » était surtout sur leurs intérêts sectoriels » (entretien numéro 2 réalisé avec un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales avril 2006). Il a donc fallu que le sous-ministre aux Affaires municipales entreprenne de convaincre ses collègues des autres ministères d'embarquer dans la démarche et surtout d'y rester. Le ministère des Affaires municipales était, quant à lui, davantage intéressé dans les enjeux globaux et dans la forme de l'entente.

De plus, le processus de négociation s'est étalé sur une période particulièrement longue. En fait, les négociations étaient amorcées entre le gouvernement et la Ville de Montréal avant même la tenue du Sommet de Montréal. Comme nous l'avons vu précédemment, le ministre avait même décidé de proposer un contrat de ville avant même de connaître ce qu'allaient être les demandes de la Ville de Montréal à l'issue du Sommet. Selon les personnes rencontrées, des démarches avaient en effet été entreprises par la Ville avant le Sommet de Montréal afin de s'assurer de la participation du gouvernement et de son soutien.

Un des volets du contrat de ville de Montréal s'inscrit dans une démarche de territorialisation des politiques publiques par le gouvernement du Québec. L'entente regroupe en effet des interventions de différents ministères s'articulant sur le territoire de

la Ville de Montréal et adaptées en fonction des particularités de la métropole. Selon Boutet (2003), « un contrat territorial place en interaction différents acteurs en faveur d'un seul territoire, même si, selon leurs compétences ou moyens, les apports de chacun varient tout au long du processus » (p. 26).

Rendu public le 30 janvier 2003, le contrat de ville est présenté comme un plan d'action pour Montréal doublé d'un nouveau cadre pour les relations entre la Ville de Montréal et dix ministères du gouvernement du Québec. De plus, le contrat de ville devait permettre de résoudre certains problèmes financiers de la Ville, en particulier, le déficit actuariel des régimes de retraite. Il s'inscrit dans le contexte de la création de la « grande » Ville de Montréal issue des fusions municipales des municipalités de l'île de Montréal de 2000 et dans la suite du Sommet de Montréal, tenu en juin 2002. Il s'appuie également sur la tradition de partenariat ou d'ententes particulières entre le gouvernement et la Ville de Montréal. Certaines d'entre elles avaient d'ailleurs déjà fait l'objet d'une entente-cadre entre les deux parties en 1999.

Dans la prochaine section, nous allons en premier lieu, présenter la forme de l'entente. C'est-à-dire, la présentation des engagements et les spécificités du contrat de ville. Dans un deuxième temps, nous passerons en revue le contenu du contrat de ville, soit la description des engagements pris par les deux parties y compris les montants d'argent correspondants.

4.2.3 La Forme

Sans trop insister sur ce point déjà traité dans la première partie du texte, notons cependant que le contrat de ville de Montréal constitue la première expérience de contractualisation entre le gouvernement du Québec et une municipalité. Il s'agit d'une entente qui découle d'un des plus importants exercices de définition d'une vision stratégique qu'ait connue la Ville de Montréal, le Sommet de Montréal. L'entente s'appuie en effet en partie sur le diagnostic de la situation qui a été dressé dans le cadre du Sommet et des propositions d'actions qui en sont ressorties. « Le contrat, qui se présente comme une véritable stratégie d'intervention en milieu urbain, est un outil

novateur et structurant qui redéfinit, élargit et modernise le partenariat établi de longue date entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal dans un certain nombre de secteurs ou de champs d'intervention » (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 8). Le contrat de ville est effectivement un outil innovateur. D'une part, il met en scène pas moins de dix ministères ou organismes gouvernementaux qui s'engagent chacun à réaliser un certain nombre d'interventions qui relèvent de leurs compétences. D'autre part, il introduit pour la première fois des nouvelles règles de partenariat basées notamment sur l'autonomie décisionnelle, la souplesse, la transparence des actions et l'imputabilité à l'égard des résultats » (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 9). Ces règles comportaient notamment l'instauration de mécanismes de contrôles *a posteriori* dans le but de laisser une plus grande marge de manœuvre à la Ville dans l'administration de ses programmes.

Dans le même ordre d'idées, l'entente prévoit aussi la décentralisation de certaines activités de planification et de gestion des programmes dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. La Ville de Montréal et le gouvernement ont d'ailleurs déjà un modèle en place pour s'inspirer, soit le mandat qui a été délégué à la Ville en matière de logement social. Le contrat de ville marque également la mise en place de l'approche territoriale intégrée dans les secteurs de l'habitation, de l'aménagement et du développement social. L'approche territoriale intégrée fait en sorte de planifier pour un territoire donné, une série de mesures concertées dans les domaines mentionnées ci-haut. Elle permet de prendre en considération l'ensemble des interventions pour un même territoire, alors que l'approche traditionnelle d'interventions implique une vision plus cloisonnée. Mais plus important encore, en reconnaissant les particularités et les besoins de Montréal qui sont dans certains cas, différents de ceux des autres villes de la province, le contrat de ville est la réponse à la demande répétée d'un plan d'action propre à la réalité de la Métropole du Québec.

4.2.3.1 Quelques emprunts au modèle français

On peut certainement identifier certains aspects qui s'inspirent des contrats de ville et des contrats d'agglomération français. D'ailleurs, les entretiens réalisés nous ont permis de confirmer que les mécanismes contractuels français ont inspiré le contrat de ville de

Montréal. Parmi les emprunts aux contrats français, notons tout d'abord le processus de négociation qui a précédé la signature de l'entente. Comme dans le cas des mécanismes de contractualisation français, le processus de négociation est particulièrement important non seulement parce qu'il mène à l'élaboration du contenu de l'entente, mais également parce qu'il marque un contraste par rapport aux relations de type « créateur-créature » tel qu'on l'illustre souvent dans le système municipal québécois et canadien pour tendre vers une approche plus partenariale.

De plus, à l'instar de ce que l'on retrouve dans les contrats d'agglomération en France, le contrat de ville de Montréal constitue le volet programmatique et financier d'un exercice de vision stratégique, en l'occurrence, le Sommet de Montréal tenu en juin 2002. De la même façon, les contrats d'agglomérations remplissent le même rôle. On y retrouve les engagements financiers en lien avec les orientations issues du projet d'agglomération. La loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire qui a entraîné les contrats d'agglomération prévoit que « un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs... » soit créé et consulté lors de l'élaboration du projet d'agglomération (*Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire*, art. 26).

Tableau 4. Le projet d'agglomération

<p>Au-delà des ressemblances que l'on peut noter quant au contenu du contrat de ville de Montréal et les contrats d'agglomération en France, certains aspects de la démarche sont également comparables. En effet, si le sommet de Montréal a en quelque sorte été le catalyseur de la démarche contractuelle entre le gouvernement et ce qui était à ce moment la nouvelle Ville de Montréal, les contrats d'agglomération français sont aussi l'aboutissement d'un exercice de planification stratégique appelé le projet d'agglomération. L'élaboration d'un projet d'agglomération constitue une condition obligatoire et préalable à la signature d'un contrat d'agglomération entre l'État français et une Communauté d'agglomération. Cependant, les collectivités disposent d'une marge de manœuvre importante quant aux mécanismes d'élaboration du projet d'agglomération. Ce qui fait qu'on retrouve plusieurs modèles de conseil de</p>

développement et plusieurs modalités de concertation autour du projet d'agglomération (et de pays). Dans certains cas, les formules retenues se rapprochent de l'exercice du Sommet de Montréal.

« La démarche d'énonciation de choix qui caractérise le projet d'agglomération ne se limite toutefois pas à la préparation du contrat d'agglomération. Elle est plus large et participe à la transformation de l'action publique locale. Elle assure la continuité entre la réflexion stratégique et l'action; elle peut servir de base à la territorialisation des politiques publiques et à l'élaboration du schéma de cohérence territoriale. En ce sens, le projet d'agglomération n'est pas seulement un document de référence formalisé, mais un processus dynamique » (Behar et Mejean in DATAR, 2001, p. 13)

4.3 Le contenu

Le contrat de ville regroupe un nombre considérable d'interventions du gouvernement du Québec réalisées sur le territoire de la Ville de Montréal. Ces actions portent sur des domaines sensibles de la Ville de Montréal. Nous tâcherons de faire un sommaire des principales interventions incluses au contrat de ville pour chaque domaine d'activité.

Tableau 5 : Le contrat de ville de Montréal en chiffre.

Secteur	Gouvernement	Ville	Total
* Cadre financier de la Ville			
* Vente de la collection de la BCM	35 000 000		35 000 000
* Vente d'actifs liée au déficit actuariel	240 000 000	30 000 000	270 000 000
* Compensations pour des dossiers particuliers à Montréal (2004-2007)	80 000 000		80 000 000
* Réduction des dépenses-amélioration de la productivité		525 000 000	525 000 000
TOTAL	355 000 000	555 000 000	910 000 000
Interventions sectorielles			
Projets structurants	100 000 000	174 000 000	274 000 000
* Contribution - Fonds aux projets structurants ou mobilisateurs du Sommet de Montréal	0	60 000 000	
* Augmentation du programme triennal d'immobilisation 2003-05	0	114 000 000	
Culture	54 375 000	53 362 000	107 737 000
Patrimoine	13 600 000	12 067 000	25 667 000
* Bibliothèques	100 000	100 000	200 000
* Équipements culturels	20 540 000	20 510 000	41 050 000
* Création et accès à la culture	1 274 000	1 824 000	3 098 000
* Programmation 2005-2008	18 861 000	18 861 000	37 722 000
* Mont-Royal	à déterminer	à déterminer	
Habitation	280 900 000	106 500 000	387 400 000
Logement abordable Québec	138 700 000	34 900 000	173 600 000
Accès logis	99 300 000	28 700 000	128 000 000
Consolidation de l'habitat	42 900 000	42 900 000	85 800 000
Renouveau urbain	32 000 000	32 000 000	64 000 000
* Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	10 000 000		10 000 000
Accueil et intégration des immigrants	4 320 000		4 320 000
Entente actuelle MRCI/Ville	3 250 000		3 250 000
* Bonification de l'entente	350 000		350 000
* Soutien à des projets d'intégration	720 000		720 000
Développement économique local	90 000 000	4 400 000	94 400 000
Soutien aux CLD	41 500 000	4 400 000	45 900 000
Fonds d'aide aux CLD	48 500 000		48 500 000
Programme Revi-Sols	15 000 000	15 000 000	30 000 000
* Prolongement 2003-2005	15 000 000	15 000 000	30 000 000
Transport routier	422 750 000	65 150 000	487 900 000
* Travaux induits	25 000 000	à déterminer	à déterminer
* Réfection Ponts Viau et Lachapelle	17 000 000	à déterminer	à déterminer
Rue Notre Dame	263 000 000	15 000 000	278 000 000
Rond-point L'Acadie	57 750 000	20 150 000	77 900 000
Accès à l'aéroport Dorval	60 000 000	30 000 000	90 000 000
Réseau de l'Ouest de l'île	à déterminer	à déterminer	à déterminer
Infrastructures d'eau potable et eaux usées	63 000 000	56 200 000	119 200 000
* Programme d'enfouissement des réseaux câblés	15 000 000	6 000 000	21 000 000
* Radiocommunication	7 000 000		7 000 000
TOTAL Interventions sectorielles	1 094 345 000	512 612 000	1 606 957 000
Grand Total	1 449 345 000	1 067 612 000	2 516 957 000

* nouveaux engagements financiers

Source : Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003.

4.3.1 Culture

Le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal se sont entendus pour inclure un certain nombre d'interventions relatives à la culture. Il s'agit dans ce cas, d'interventions qui relèvent, essentiellement, du ministère de la Culture et des Communications du Québec. En tout, pour le volet Culture du contrat de ville, c'est 54,3 millions de dollars que doit injecter la Ville pour la durée de l'entente et une somme équivalente par le ministère de la Culture et des Communications, pour un total de 107,7 millions de dollars.

Les mesures du volet Culture consistent en la création d'un fonds de 41,05 millions de dollars pour les équipements culturels, à partir de 2004 auquel contribuent presque également le ministère de la Culture et des communications et la Ville de Montréal. Lors de la première année, la part de la Ville au fonds des équipements du contrat de ville a été utilisée pour doter l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve d'une maison de la culture et pour rénover le théâtre de Verdure, la Chapelle historique du Bon-Pasteur et le Musée de Lachine. Cela représente des investissements de 1,928 million de dollars (Ville de Montréal, 2004, *Programme triennal d'immobilisations de 2005-2007, Travaux réalisés et entrepris en 2004*, p. 29.1). Pour les années subséquentes, 5 millions de dollars annuellement sont inscrits au plan triennal des immobilisations, pour des travaux dans les maisons de la culture de plusieurs arrondissements dont ceux du Plateau Mont-Royal et de Rivière-des-Prairies.

Le contrat de ville annonce aussi la mise en place d'un nouveau cadre de gestion pour protéger le parc du Mont-Royal dont la mise en œuvre est confiée à la Ville de Montréal. Les montants associés à cette mesure n'ont pas encore été annoncés, mais il est convenu dans l'entente que les coûts associés à la protection du parc du Mont-Royal doivent être assumés également par la Ville et le ministère de la Culture et des Communications.

En plus de ces nouveaux engagements, la Ville de Montréal et le ministère poursuivent les activités programmées pour la période de 2005-2008 et ils conviennent d'étendre aux autres arrondissements, les programmes de création et d'accès à la culture en place dans l'ancienne Ville de Montréal (pré-fusion).

Le transfert de la collection de la bibliothèque centrale de la Ville de Montréal vers la Bibliothèque nationale du Québec a été également inscrit au contrat de ville. Le montant de cette transaction est de 35 millions de dollars. En retour, la Ville de Montréal contribue pour un montant minimal de 7 millions de dollars au fonctionnement de la grande Bibliothèque.

4.3.2 L'habitation

Bien qu'il regroupe des montants d'argent considérables, le volet habitation ne compte pas de nouveaux investissements de la part des parties. Il confirme plutôt des programmes déjà en place, soit Logement abordable Québec et Accès Logis. Le contrat de ville contient également un certain nombre de mesures qui visent à alléger l'administration des programmes pour lesquels la Ville agit à titre de mandataire de la Société d'habitation du Québec¹². Le contrat de ville prévoit également de soustraire la Ville de Montréal à l'application du cadre normatif du programme Rénovation Québec (Boisclair, 2003). Ces dernières mesures s'inscrivent dans la série de dispositions visant à assurer des allègements normatifs et administratifs pour la Ville de Montréal. En tout, pour le volet habitation, les engagements de la Ville de Montréal s'élève à 106 500 000\$ alors que ceux du gouvernement du Québec, via la SHQ sont de l'ordre de 280 900 000\$. Tout comme pour ce qui est du volet Renouveau urbain, une part des investissements en habitation ont été réalisés dans le cadre des projets qui font partie de l'approche territoriale intégrée.

4.3.3 Renouveau urbain

Le volet renouveau urbain s'inscrit dans la suite de l'entrée en vigueur du plan d'urbanisme de Montréal. Le gouvernement du Québec et la Ville ont convenu d'injecter chacun 32 000 000\$ dès 2002 dans le programme *Renouveau urbain*. Les sommes servent à la revitalisation des quartiers et des arrondissements et les projets financés dans

¹² La Ville est mandataire de la SHQ pour les programmes suivants : Accès Logis Québec, Logement abordable Québec, Programme d'adaptation de domicile, Programme de logements adaptés pour aînés autonomes, Programme d'amélioration des maisons d'hébergement, et le Programme d'aide financière aux propriétaires de résidences endommagées par l'oxydation de la pyrite.

le cadre de ce programme sont de diverses natures : « recyclage de bâtiments à des fins communautaires, régénération d'espaces publics, réhabilitation de certains parcs de quartier, modernisation d'artères commerciales, réalisation d'aires piétonnières ou autres » (Gouvernement du Québec, Ville de Montréal, 2003, p. 30). Il est précisé que le gouvernement entend laisser un maximum de souplesse à la Ville pour la mise en œuvre du programme sur son territoire. Cela dit, la Ville doit quand même présenter pour approbation au gouvernement la programmation des projets choisis sur la base des zones prioritaires.

4.3.4 Lutte contre l'exclusion sociale

Identifiée comme une des priorités du gouvernement de l'époque, la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale est aussi un des éléments importants du contrat de ville. En effet, le gouvernement investit 10 000 000\$ pour aider les personnes démunies à s'insérer dans leur milieu, offrir aux jeunes des alternatives à la sécurité du revenu, favoriser l'accès des ménages plus pauvres à des logements abordables ainsi qu'à des services publics et sociaux adaptés. De plus, ce volet traite également des problématiques propres aux grandes villes comme l'itinérance, la prostitution et la toxicomanie. Il s'agit d'un volet d'autant plus important pour la Ville de Montréal du fait qu'il implique de nouveaux investissements financiers de la part du gouvernement du Québec.

4.3.5 Accueil et intégration des immigrants

Il s'agit là aussi d'un autre enjeu particulièrement important pour Montréal. En effet, la Ville de Montréal accueille environ 80% des nouveaux arrivants au Québec (gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 35). Ce volet comporte trois dimensions. D'une part, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration renouvelle l'entente préalable portant sur les mesures d'accueil et d'intégration des immigrants qu'il avait avec la Ville de Montréal. Il s'agit d'une entente qui représente des transferts de l'ordre de 3 250 000 dollars pour cinq ans. D'autre part, le gouvernement fait de nouveaux engagements financiers. En premier lieu, il bonifie cette entente chaque année jusqu'en 2006-2007. Ce qui, à terme, représente 350 000 dollars canadiens pour la Ville de Montréal. Deuxièmement, le gouvernement ajoute 720 000

dollars canadiens à la disposition de six comités partenaires évoluant à l'échelle des arrondissements. Ces montants doivent servir à la réalisation de projets d'intégration pour les immigrants.

4.3.6 Développement économique local

Le volet développement économique local, bien qu'il représente des montants de l'ordre 94,4 millions de dollars canadiens, ne contient pas d'argent neuf. Il rappelle plutôt les engagements du gouvernement à l'endroit des centres locaux de développement (CLD). Le gouvernement réaffirme aussi son appui au fonds d'aide aux CLD. Le tout représente des engagements de 90 millions de dollars canadiens. La Ville s'engage de son côté à soutenir financièrement les CLD de son territoire à raison de 880 000 dollars canadiens annuellement pour cinq ans.

4.3.7 Programme Revi-sols

Après avoir constaté le succès du programme Revi-sols qui a permis la réhabilitation de plus de 170 hectares de terrains contaminés entre 1998 et 2003, le gouvernement s'engage à poursuivre le programme pour la durée du contrat de ville de Montréal. La Ville de Montréal et le gouvernement consentent donc à investir 15 millions de dollars chacun sur cinq ans dans la poursuite du programme. Les modalités de participation des deux parties sont cependant quelque peu différentes.

4.3.8 Transport routier

Le volet le plus important du contrat de ville en ce qui a trait aux engagements financiers est celui concernant les infrastructures de transport routier. En tout, les investissements inscrits au contrat de ville représentent plus de 487 millions de dollars sur cinq ans. Les projets visés sont la réfection des ponts Viau et Lachapelle, les travaux sur la Rue Notre-Dame, le Rond-point l'Acadie, le réaménagement de l'accès à l'aéroport Pierre-Elliott-Trudeau de Dorval ainsi qu'une série de travaux dans le réseau artériel de l'Ouest de l'île. Ces travaux étaient déjà programmés avant la signature du contrat. Les nouveaux investissements dans ce volet se résument aux travaux de réfection des ponts Viau et Lachapelle ainsi qu'à assumer les charges induites par des travaux sur le réseau routier

municipal. Il s'agit là d'investissements de l'ordre de cinq millions de dollars canadiens annuellement. La Ville s'est aussi engagée dans le cadre des travaux sur le réseau routier. Son engagement est initialement estimé à 65 millions de dollars canadiens mais plusieurs modalités restent à préciser et sa participation pourrait s'avérer plus importante que prévue.

4.3.9 Infrastructures d'eau potable et eaux usées

Les infrastructures d'eau potable et d'eaux usées de la Ville de Montréal ont besoin d'entretien. Le réseau de distribution est passablement mal en point et les travaux d'entretien ont pris du retard lors des coupures budgétaires des années 1990. Le gouvernement et la Ville sont conscients du problème et ont pris des mesures pour remédier à la situation. D'une part, les usines de traitement des eaux usées seront mises aux normes avant juin 2007. De plus, les parties s'entendent pour augmenter le taux de remplacement annuel des canalisations de distribution d'eau potable et finalement, une série de mesures seront prises pour améliorer la qualité globale de l'eau potable sur le territoire de l'île de Montréal. Les investissements nécessaires à ces travaux et aux études préliminaires sont évalués à 119 200 000 dollars canadiens (63 millions de dollars canadiens pour le gouvernement du Québec et 56, 2 millions de dollars canadiens pour la Ville de Montréal).

4.3.10 Programme d'enfouissement des réseaux câblés Radiocommunication

Il s'agit de deux projets requérant de nouveaux investissements de la part du gouvernement du Québec. En premier lieu, le ministère des Ressources naturelles accorde 15 millions de dollars canadiens à la Ville pour l'enfouissement des réseaux câblés sur son territoire. La Ville de Montréal injecte à son tour 6 millions de dollars canadiens dans le projet. Puis, les deux parties entendent moderniser leur système de radiocommunication. En gros, le projet permet à la Ville de Montréal d'utiliser certains équipements du gouvernement, ce qui permet à la Ville de dégager des économies de l'ordre de 7 millions de dollars canadiens en immobilisations.

4.4 Bilan

Malgré les promesses qu'il entretenait, le bilan du contrat de ville de Montréal apparaît, à ce jour, mitigé. Nous allons tenter de présenter quelques unes des raisons à l'origine des insuccès du contrat de ville. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur les limites que pose la contractualisation. Puis, nous essaierons d'expliquer, en nous appuyant sur les résultats des entretiens réalisés et sur les données empiriques, certains facteurs d'insuccès de l'expérience du contrat de ville de Montréal.

Dans le cas du contrat de ville de Montréal, Séguin et Divay ont fait sensiblement la même observation en regard des aspects de lutte à l'exclusion sociale contenus dans le contrat : « Le gouvernement accorde par ailleurs plus d'autonomie à la Ville de Montréal dans la mise en œuvre de certains programmes, tout en exigeant plus de reddition de compte et préconise l'élaboration conjointe des orientations dans certains domaines » (Séguin et Divay, 2004, p. 826).

Cela dit, il importe de distinguer deux choses : ce que le contrat de ville aurait dû être si on se fie à ce qui avait été annoncé et ce qu'il est. À tout le moins, nous allons tenter de proposer une réponse à nos questions de recherche à savoir :

- le processus de contractualisation constitue-t-il une modification sensible dans les rapports entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal?
- et
- Le contrat de ville engendre-t-il des gains au niveau de l'autonomie de gestion des programmes pour la Ville de Montréal?

Avant de procéder au bilan du contrat de ville, il importe de souligner certaines lacunes qui ont trait à l'encadrement de l'entente entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal.

4.4.1 L'absence de politique urbaine ou de politique gouvernementale-cadre

Cela peut sembler à première vue loin de notre propos initial, mais l'absence de véritable politique urbaine post-fusions municipales a probablement influencé le bilan du contrat de ville. C'est d'ailleurs, un constat qui est ressorti lors des entretiens d'intervenants impliqués dans la négociation et la mise en œuvre du contrat de ville. En fait, le contrat de ville de Montréal est davantage une réponse pragmatique à des demandes faites par la Ville de Montréal en marge de son sommet de juin 2002 ainsi que la manifestation de la volonté gouvernementale d'appuyer la nouvelle ville fusionnée afin qu'elle se dote d'une vision. En France par exemple, les contrats de ville découlent d'une politique urbaine. Ils sont davantage des véhicules de la politique et des orientations gouvernementales. Alors qu'au Québec, le gouvernement n'avait pas nécessairement l'intention d'utiliser la contractualisation comme outil pour mettre en œuvre une politique urbaine ou pour appuyer un processus de décentralisation plus global. De plus, non seulement le recours aux contrats ne fut pas remis à l'agenda par le gouvernement libéral, mais la pratique de la contractualisation fut délaissée et abandonnée dès les premiers jours du nouveau gouvernement. Ce qui, évidemment, augurait mal pour l'avenir de ce genre de mécanismes au Québec. Le gouvernement élu en avril 2003 a plutôt opté pour d'autres types d'arrangement. En plus du rejet du contrat de ville de Québec, le gouvernement a ensuite présenté le document *Repenser les relations avec les municipalités* qui constituait le document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le Partenariat fiscal et financier 2007-2013. Le document ne fait pas mention de l'utilisation potentielle des contrats pour accompagner une éventuelle décentralisation (voir Gouvernement du Québec, 2004) et il était clair que le nouveau gouvernement avait choisi une autre voie.

4.4.2 Des lacunes en ce qui a trait au suivi

La mise en œuvre des mesures contenues dans le contrat de ville devait être coordonnée par un comité de pilotage. La formule de ce comité de pilotage était pour le moins, ambitieuse. En effet, il était prévu que le comité de pilotage regroupe les sous-ministres de tous les ministères du gouvernement du Québec impliqués dans le contrat de ville, le sous-ministre associé à la Métropole ainsi que le directeur général de la Ville de Montréal et les directeurs de service concernés par les dispositions de l'entente. La composition et

le fonctionnement de ce comité n'avaient pas été annoncés dans les documents officiels, mais tous nos entretiens nous ont confirmé que le principal mécanisme de suivi devait prendre la forme de ce comité de hauts fonctionnaires. Selon les informations recueillies, le comité de pilotage ne s'est jamais véritablement mis en branle. En effet, les entretiens nous ont permis d'apprendre que ce comité ne s'est réuni qu'une seule fois après la signature de l'entente. Compte tenu de l'agenda chargé de ses membres ainsi que d'autres considérations, le comité n'a pas rempli son mandat. Devant l'impasse de la formule de suivi proposée, la Ville de Montréal aurait fait plusieurs propositions pour trouver une alternative possible aux mécanismes prévus dans l'entente. Un comité de pilotage restreint composé de six personnes fut alors créé. Ce comité de pilotage restreint était formé de représentants provenant exclusivement du ministère des Affaires municipales et de la Ville de Montréal. Ce comité n'avait pas nécessairement comme mission d'effectuer un suivi du contrat de ville. Il veillait surtout à faciliter la mise en œuvre de certaines dispositions qui s'avéraient problématiques. En somme, le comité se rencontrait deux à trois fois par année et cherchait à trouver des solutions relativement aux points qui accrochaient.

Des discussions avaient eu lieu pour mettre sur pied quatre sous-comités thématiques pour assurer le suivi de dossiers particuliers. Un des comités devait s'intéresser au dossier de la requalification des sites urbains, un deuxième aux indicateurs de performance, un troisième à l'approche territoriale intégrée et finalement, le dernier devait s'occuper des questions de modernisation des relations entre la Ville et l'État. Deux de ces comités devaient être sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et deux autres devaient être coordonnés par la Ville de Montréal.

Mais dans l'ensemble, il n'existait pas de secrétariat permanent ou d'organe de coordination du contrat de ville. Si bien que la mise en œuvre des différentes mesures de l'entente a été laissée aux ministères et aux services de la Ville de Montréal. Ce qui fait que le suivi a été fait de façon inégale selon les dossiers et cela fut la même chose pour la mise en œuvre. Le manque de suivi ne signifie pas nécessairement que les mesures n'ont pas été effectivement réalisées, il sous-tend que la portée du contrat de ville a pu être minime et que les pratiques de gestion des programmes n'ont pas été modifiées par la

signature du contrat de ville. Les ministères ont donc continué de transiger avec la Ville de Montréal de la même façon qu'ils le faisaient avant la signature du contrat de ville.

4.4.3 L'impact du contrat de ville sur l'autonomie dans la gestion des programmes pour la Ville de Montréal

Il va sans dire que l'impact du contrat de ville a été considérablement moins important que ce qui avait été annoncé lors de la signature de l'entente. En effet, le contrat de ville n'a pas véritablement rempli les attentes pour plusieurs raisons. La principale semblerait être le manque d'enthousiasme manifesté par le gouvernement du Parti Libéral suite à son élection en avril 2003 à l'égard du contrat de ville de Montréal. En fait, il semblerait que le désintérêt du nouveau gouvernement était marqué pour la contractualisation en général. Le gouvernement libéral a notamment annulé le contrat de ville de Québec signé en avril 2003 et a aussi abandonné l'idée de signer des contrats avec la Communauté métropolitaine de Montréal et les autres villes fusionnées. Il faut rappeler que le ministre des Affaires municipales et de l'Environnement, M. André Boisclair avait annoncé son intention d'étendre la pratique des contrats de ville à l'ensemble des grandes agglomérations urbaines du Québec. Le nouveau gouvernement de l'époque avait d'autres ambitions et la procédure de consultation populaire sur les éventuelles défusions ont monopolisé l'agenda du ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir du Parti libéral, M. Jean-Marc Fournier. Il s'agit donc d'une volonté politique ou plutôt une « absence » de volonté politique qui a fait en sorte que le contrat de ville n'est pas ce qu'il aurait dû être.

Malgré tout, le contrat de ville de Montréal n'a quand même pas connu le même sort que celui signé avec la Ville de Québec qui fut réalisé dans un contexte différent et suivant une procédure différente. Par exemple, le contrat de ville de Québec n'était pas issu d'un exercice de consultation comme le contrat de ville de Montréal était né du Sommet de Montréal en 2002. Son contenu avait été élaboré essentiellement par des fonctionnaires et il avait été signé à l'aube des élections par le gouvernement qui allait être défait. Ce qui explique en partie la différence dans le sort qu'ont connu les deux documents. Cela dit, le contrat de ville de Montréal ne semble pas pour autant destiné à faire école en matière de mécanismes de contractualisation au Québec. Un certain nombre des dispositions qu'il

contient n'ont pas été mises en œuvre à ce jour et ne le seront vraisemblablement jamais. Tout de même, nous allons distinguer ce qu'aurait dû être le contrat de ville, c'est-à-dire ce qui avait été annoncé et ce qu'il contient de ce qu'il est finalement devenu. Dans la mesure où il est possible de faire une évaluation de ce qui a effectivement été mis en œuvre étant donné le peu de suivi réalisé. Notre analyse tentera donc de départager les deux côtés de la médaille.

4.4.4 Les engagements respectés

La principale retombée positive du contrat de ville est le fait que le gouvernement a effectivement versé la majorité des sommes pour lesquelles il s'était engagé envers la Ville de Montréal. Sans parler d'un succès retentissant, compte tenu du contexte, le contrat de ville n'est pas non plus l'échec absolu tel qu'il a été qualifié par certains intervenants. Les montants d'argent en jeu sont quand même considérables et ont permis d'enlever d'immenses épines du pied de la Ville de Montréal. On n'a qu'à penser au règlement du déficit actuariel du Fonds de pension des employés de la Ville. En effet, les paiements importants que la Ville avait à payer en raison du déficit accumulé hypothéquaient budget de la nouvelle Ville de Montréal. Donc, avant de voir certains des aspects du contrat de ville qui ont moins bien fonctionné, nous allons nous pencher sur ce qui a mieux fonctionné.

Parmi les réussites du contrat de ville de Montréal, le volet développement social est souvent l'élément qui ressort en entrevue. Les intervenants mentionnent notamment, l'amélioration des mécanismes de concertation prévus dans l'entente. Un autre volet qui a connu un succès intéressant est celui de l'approche territoriale intégrée. Il semblerait que dans ce dossier particulier, le gouvernement soit allé plus loin dans l'octroi d'autonomie à la Ville de Montréal. C'est-à-dire que le gouvernement n'approuve pas systématiquement a priori tous les projets que la Ville entend réaliser et laisse à cette dernière une plus grande marge de manœuvre dans l'affectation des fonds du programme. Ce qui en soi, respecte l'esprit du contrat de ville tel qu'il avait été pensé au départ.

L'approche territoriale intégrée a permis à la Ville de choisir les secteurs pour lesquels elle désirait mettre en application les projets de revitalisation urbaine intégrée, soit St-

Michel, Montréal-Nord, St-Pierre, Galt et Sainte-Marie. Les gains d'autonomie de la Ville se trouvent dans la liberté de choisir les secteurs d'intervention. Le gouvernement a donc retiré certains contrôles pour laisser une plus grande marge de manœuvre à la Ville.

4.4.5 Les dimensions qui ont moins bien fonctionné

Ce qui a probablement été le volet le plus médiatisé de l'entente est probablement aussi un de ses échecs les plus connus : la vente de l'Île-Notre-Dame. Cet aspect du contrat de ville avait soulevé un tollé lors de son annonce au point où les parties décidèrent d'abandonner ce projet. La vente de l'Île-Notre-Dame au gouvernement du Québec au coût de 240 millions\$ devait constituer la principale transaction financière prévue à l'entente. Celle-ci devait servir à combler une des principales demandes de la Ville de Montréal, soit celle d'une aide gouvernementale servant à résorber une partie du déficit actuariel du régime de retraite des travailleurs municipaux. Or, le transfert des actifs n'aura jamais lieu. Les contestations envers cette disposition tournaient principalement autour du casino de Montréal et des craintes ont été formulées quant à un possible agrandissement. Bref, l'idée fut abandonnée en grande partie parce qu'il existait des façons moins complexes pour le gouvernement de soutenir la Ville de Montréal que d'acheter une île qui est en grande partie le résultat de travaux de renflouage réalisés avant Expo 67. Même si la manœuvre ne cachait pas d'intentions de la part du gouvernement de changer la vocation de l'île et de ses équipements et qu'en bout de ligne les craintes vis-à-vis cette mesure apparaissent démesurées, les parties ont convenu de remplacer la transaction par une alternative, certes moins originale, mais aussi moins complexe: un prêt garanti d'une valeur de 240 millions de dollars. Sans vouloir donner trop de poids à cette mesure, l'annonce du contrat de ville et surtout de ses dispositions à caractère financier s'est ajoutée à d'autres facteurs comme la rationalisation de la gestion de certains programmes pour inciter des agences de crédit comme *Moody's* à bonifier la cote de crédit de la Ville de Montréal. En effet, *Moody's* a annoncé la révision de la cote de Montréal qui est passée de A2 stable à A2 positive au début du mois de février 2003 (La Presse, 4 février 2003, p. E1).

Si les impacts négatifs de la vente avortée de l'Île-Notre-Dame ont été, en bout de ligne, nuls, ceux liés aux ratées du volet « transport urbain » sont, quant à eux, bien réels. En

fait, les principaux investissements annoncés dans le cadre du volet « transport urbain » n'ont pas encore été réalisés. Bien qu'il s'agisse d'investissements qui avaient déjà été programmés avant la signature du contrat de ville, ils doivent tout de même être comptabilisés dans le bilan de l'entente. C'est le cas pour les travaux de la rue Notre-Dame dont le dossier perdure sans cesse. La configuration de la rue ainsi que son impact potentiel sur l'environnement et sur les populations qui habitent à proximité ont été débattus dans plusieurs arènes au fil des années sans qu'un compromis ne puisse être trouvé.

Dans le cas du réaménagement de l'accès à l'aéroport Pierre-Elliott-Trudeau, un autre chantier important en matière de transport, les travaux ne sont toujours pas amorcés. Bien qu'il s'agisse d'un projet inscrit au contrat de ville, il nécessitait aussi la participation d'autres partenaires qui ne sont pas signataires de l'entente. En l'occurrence, il s'agit du gouvernement du Canada (ministère des Transports) et Aéroports de Montréal qui injectent respectivement 55 millions de dollars et 10 millions de dollars dans le projet. L'entente entre les parties n'a été signée que le 2 mai 2005 et le rapport du BAPE n'a été rendu public que le 13 mars 2006 (Ministère des Transports du Québec, 2006, http://www.mtq.gouv.qc.ca/fr/regions/montreal/echangeur_dorval.asp).

Malgré tout, certains projets inscrits au contrat de ville ont été réalisés comme prévu. C'est le cas de la réfection du pont Viau dont la fin des travaux était prévue pour 2006. La réfection du Rond-point L'Acadie s'est quand même réalisée en dépit d'un gonflement du coût des travaux. En effet, au lieu des 57,75 millions de dollars prévus, le gouvernement du Québec aura plutôt investi 60 millions de dollars dans les travaux de réaménagement du fameux rond-point (Ministère des Transports du Québec, 2003 et 2004).

L'entente sur l'immigration est probablement l'aspect du contrat où la marche arrière du gouvernement est la plus flagrante. Aucun des montants prévus par le gouvernement n'ont été versés à la Ville de Montréal dans ce dossier. La Ville de Montréal a quant à elle, rempli sa part, soit de constituer une banque de candidatures de personnes issues de l'immigration pour siéger aux instances consultatives et décisionnelles de la ville; de

mettre en œuvre un plan d'action en matière de relations interculturelles et travailler à la création d'un éventuel centre de référence pour les immigrants (Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 36). Le gouvernement, de son côté, s'engageait à bonifier l'entente existante et d'offrir son soutien à la Ville de Montréal pour la réalisation de certaines activités relatives à l'aide aux immigrants. Or, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a manqué à son engagement.

Le contrat de ville prévoit également un montant de l'ordre de 15 millions de dollars pour l'enfouissement de fils électriques sur le territoire de la Ville. On peut déjà dire que ce volet du contrat ne sera pas respecté en totalité. L'entente prévoyait en fait qu'un montant de 15 millions de dollars de l'enveloppe du programme québécois d'enfouissement des fils soit réservé pour les besoins de la Ville de Montréal. Or, il semblerait que ce ne fut pas le cas. La Ville n'a pu se prévaloir de l'intégralité du montant et seuls quelques projets d'enfouissement de fils ont pu être réalisés. La priorité fut accordée aux projets situés dans des secteurs à valeur patrimoniale.

4.5 Ce qui advient du contrat de ville

Au moment d'écrire ces lignes, le contrat de ville n'est pas terminé. Bien que le résultat soit certes, décevant par rapport à ce qui avait été annoncé, le contrat de ville n'est pas non plus un échec total. Il est malheureusement difficile d'évaluer précisément la part des engagements qui ont été respectés. Mais une estimation conservatrice appuyée par les entretiens réalisés nous indique que règle générale, les engagements financiers contenus dans l'entente ont été respectés. Il est difficile d'évaluer les engagements financiers en terme de pourcentage puisque certains engagements n'avaient pas été chiffrés au départ et que dans d'autres cas - notamment pour ce qui est des projets en matière de transport – il s'est avéré que les travaux ont nécessité des investissements jusqu'à deux fois plus importants que ce qui avait été prévu. Le cas du Rond-point L'Acadie est probablement le meilleur exemple de ces dépassements de coûts. Mais dans les circonstances, il faut parler d'un certain succès. En effet, il faut rappeler qu'on aurait difficilement pu imaginer pire conjoncture pour implanter le contrat de ville. D'une part, les principaux négociateurs du gouvernement du Québec et de la Ville de Montréal ont quitté peu de temps après la signature de l'entente. D'autre part, la campagne électorale et les menaces

de défusions de la Ville de Montréal commençaient à se faire entendre et le tout a culminé en avril par l'élection d'un nouveau gouvernement peu enthousiaste par rapport aux mécanismes contractuels en général et particulièrement peu enthousiaste vis-à-vis des contrats de ville. En effet, le contrat de ville de Québec signé peu de temps avant les élections fut « déchiré », l'idée d'étendre la contractualisation aux autres villes fusionnées et à la Communauté métropolitaine de Montréal fut abandonnée et la pratique des contrats de performance avec les universités et les établissements de soins de santé ne fut pas poursuivie par le nouveau gouvernement.

Un autre volet où le bilan du contrat de ville est moins reluisant, c'est dans tout ce qui concerne les aspects « modernisation des relations entre l'État et la Ville ». En effet, la mise en place du contrat de ville devait être l'occasion d'implanter des mécanismes de contrôle *a posteriori* et à assurer davantage d'autonomie à la Ville de Montréal dans l'administration de ses programmes. Il s'agit d'une déception d'autant plus grande pour certains observateurs, compte tenu du fait que l'emphase avait été mise, lors de l'annonce de l'entente, précisément sur ces dimensions. Du même coup, c'est également dans ces dimensions que résidait le caractère innovateur du contrat de ville de Montréal. En effet, aucun autre gouvernement auparavant n'était allé aussi loin et avait promis autant à la Ville de Montréal ou aux municipalités en général. Or, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'innovation en question ne s'est jamais matérialisée. Le *créateur* n'a pas été en mesure d'offrir à sa *créature* la marge de manœuvre additionnelle qu'il lui avait promise et de mettre en place de nouveaux rapports. La seule exception est la mise en place d'une approche territoriale intégrée qui semble fonctionner assez bien et pour laquelle le gouvernement du Québec s'abstient d'exercer certains contrôles *a priori*.

Il s'agit donc là, du principal problème du contrat de ville. Le gouvernement n'a pas revu ses pratiques en matière de contrôle tel qu'il s'était engagé à le faire dans l'entente. L'exercice qui devait s'apparenter en quelque sorte à une décentralisation de postes d'autorité à l'endroit de la Ville de Montréal n'a pas été réalisé. Gérard Bergeron, théoricien de l'État, est probablement celui qui a le mieux expliqué l'intérêt et les objectifs visés par une telle manœuvre :

Par le système de décentralisation, l'État contrôleur se déleste d'une partie de ses contrôles au premier degré : il en a fixé les déterminations générales et laisse un droit de regard aux administrateurs sur l'efficacité qui sortent de leurs rangs. « Le bénéfice de l'opération permet d'adapter la gestion des services aux conditions du milieu qu'ils concernent et, d'autre part, place l'État à même de mieux remplir le rôle dans lequel il est irremplaçable : celui d'arbitre entre des intérêts divergents...[et] évite à l'autorité de se compromettre dans les difficultés de l'administration pour s'imposer, sereine et indiscutable sur le plan très général des directives politiques aussi l'État reformera plus facilement les agences décentralisées qu'il ne touchera à ses propres services (Bergeron, 1965, p. 273).

Or, si en théorie, tous semblent d'accord avec cette prémisse, en pratique c'est autre chose. Le débat sur la décentralisation au Québec est dans l'air depuis toujours, mais les réalisations concrètes sont pratiquement inexistantes. Les pouvoirs des municipalités québécoises ont très peu changé et leur évolution tient davantage à la prise en charge de nouvelles responsabilités qui n'existaient pas avant plutôt qu'à une dévolution de pouvoirs par le gouvernement du Québec. Dans le cas du contrat de ville, malgré l'annonce d'une volonté politique de donner davantage d'autonomie à la Ville de Montréal en se retirant de certains contrôles *a priori*, le résultat est peu concluant. Selon les entretiens réalisés, cette volonté politique s'est butée à deux obstacles. Premièrement, le gouvernement s'est tourné vers les « régions », une réalité beaucoup plus abstraite dans le portrait institutionnel québécois que les municipalités même si le gouvernement a créé les conférences régionales des élus, des structures de concertation dont les activités s'articulent sur le territoire des régions administratives du Québec. Puis, dans un deuxième temps, l'appareil administratif se serait avéré plutôt réfractaire à laisser aller des contrôles et avec eux, l'exercice d'une autorité sur les activités de la Ville de Montréal.

Lorsqu'on se penche sur cette expérience de contractualisation ou que l'on tente d'en tracer un bilan, il faut tenir compte du fait que le contrat de ville de Montréal a été la première véritable tentative de contrat gouvernement-municipalité au Québec. Bien qu'il

s'en inspire à plusieurs égards, le bilan du contrat de ville ne peut pas être comparé avec l'expérience de contractualisation en France. La France dispose d'une expérience de plus de 30 ans en matière de contractualisation et a pu peaufiner son approche et ses façons de faire en cours de route. D'ailleurs, les premiers pas de la contractualisation en France n'ont pas été sans accroc non plus. Il faut dire aussi qu'il y a eu plusieurs « filières expérimentales » qui ont permis d'en arriver avec un modèle achevé et qui fait école auprès d'autres gouvernements. En parlant des premières expériences des contrats villes moyennes qui datent de 1974, Gaudin (1993) y va de la remarque suivante :

Le processus du contrat se veut empirique et peu solennel. Il n'a d'ailleurs pour base qu'une simple circulaire de deux petites pages sur les « modalités de financement et de réalisation des contrats d'aménagement entre l'État et les villes moyennes » signée seulement par un directeur d'administration centrale. Et dans ces pages, il est beaucoup plus question de procédures que de principes : pas de définition de ce qu'est une « ville moyenne », aucune précision sur les critères d'un éventuel accord contractuel (p. 46).

Comme on peut le constater, on était loin de la coupe aux lèvres initialement. Il s'agit de changements importants dans les façons de faire qui demandent du temps et de l'énergie pour se mettre en place. Une fois en place, les mécanismes contractuels ont cependant marqué un changement dans l'approche qu'a pris l'État dans ses relations avec les collectivités locales. « L'État devient prêt à subventionner des opérations en dehors des sacro-saintes nomenclatures, ratios ou grilles classiques d'équipements; et l'idée d'un engagement financier pluriannuel sur un projet global d'aménagement est acquise » (Gaudin, 1993, p. 47).

Un des premiers projets de loi déposés par le gouvernement du Parti libéral en 2003 portait sur le développement régional. La *Loi sur le ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation* entrée en vigueur le 23 mars 2004 prévoyait la création des Conférences régionales des élus (CRÉ), ces structures de concertation évoluant sur le territoire des régions administratives qui venaient remplacer les conseils régionaux de développement (CRD), un autre organe de concertation déjà en

place¹³. À la différence des CRD, les CRÉs reposent essentiellement sur les élus de la région administrative qui s'adjoignent la participation d'acteurs de la société civile. Leur mandat consiste à :

- Évaluer les organismes de planification et de développement aux paliers local et régional dont le financement provient en tout ou en partie du gouvernement ;
- Favoriser la concertation des partenaires dans la région et donner, le cas échéant, des avis au ministre sur le développement de la région ;
- Élaborer et mettre en œuvre un plan quinquennal de développement pour la région en tenant compte en priorité de la participation des jeunes et des femmes à la vie démocratique et
- Conclure des ententes spécifiques pour la mise en œuvre du plan quinquennal de développement.

Source : (MAMR, 2005, http://www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_conf.asp)

Pendant les années 2003 et 2004, le gouvernement du Québec a dépensé beaucoup d'énergie à préciser les modalités de consultation des citoyens au sujet des éventuelles défusions de municipalités et à préparer le nouveau cadre législatif qui allait baliser les conditions des défusions ainsi que définir le statut des municipalités défusionnées (maintenant appelées municipalités-liées). Parallèlement, les CRÉs s'organisaient et tel que le prévoyait leur loi constituante, elles se préparaient à signer des ententes avec leur ministère de tutelle, maintenant le ministère des Affaires municipales et des régions. La loi prévoit en effet que les CRÉs deviennent les « interlocuteurs privilégiés du gouvernement en matière de développement régional » et à ce titre, trois types d'ententes ont été prévus entre les CRÉs et le gouvernement : une entente de gestion (portant entre autres sur les modalités de financement); une entente spécifique avec un ministère ou organisme et finalement, une entente portant sur l'exécution de tout projet de développement spécifique où le ministère consent à déléguer la gestion d'un projet qui relève de sa compétence à la CRÉ (MAMR, 2005,

¹³ Il est à noter que une conférence régionale des élus a été instituée dans chacune des 16 régions administratives. Toutefois, le gouvernement a décidé de créer trois CRÉs sur le territoire de la Montérégie.

http://www.mamr.gouv.qc.ca/regions/regi_conf.asp).

Sans dire qu'on a remplacé les mécanismes de contractualisation par des ententes moins contraignantes, parce que ce type d'entente existait déjà précédemment. Les ententes entre le gouvernement du Québec et les CRÉs marquent quand même un changement dans l'approche des relations entre le gouvernement et les collectivités locales. D'une part, parce que le gouvernement abandonne l'idée des contrats de ville - des ententes entre le gouvernement et des municipalités - pour des ententes avec des organismes comme les CRÉs qui sont des structures de concertation régionales. On sentait d'ailleurs pendant la campagne électorale que le Parti libéral articulait son programme en fonction des régions administratives, alors que la question des défusions monopolisait les discours pré-électorales sur les municipalités. Ce parti pris en faveur des régions s'est également manifesté après les élections par l'association de l'ancien ministère des Régions à l'imposant ministère du Développement économique (Rivard et al., 2005, p. 13).

D'autre part, le contrat de ville était un instrument spécifique à Montréal. Il avait, tel qu'on l'a mentionné, comme objectif de reconnaître le caractère particulier de la Métropole. On ne retrouve plus cette dimension avec les ententes conclues avec l'ensemble des CRÉs, bien que chacune des ententes est censée tenir compte des besoins et de la réalité propre à chacune des régions.

Finalement, sur la forme, les ententes réalisées avec les CRÉs n'ont pas la même portée que le contrat de ville. En effet, les ententes sont vagues quant aux objectifs qu'elles visent ainsi que relativement peu explicites en ce qui a trait aux moyens de les mettre en œuvre. On retrouve toutefois des éléments qui rappellent la démarche des contrats de ville à l'intérieur du nouveau Partenariat fiscal et financier signé en avril 2006 entre le gouvernement et les municipalités québécoises représentées par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM). Le Partenariat s'inscrit dans l'esprit du Pacte fiscal signé en 2000 par les mêmes protagonistes et marque en quelque sorte, un retour à l'approche préconisée par le gouvernement précédent.

Concrètement, l'entrée en scène des CRÉs a également eu un impact sur la mise en œuvre du contrat de ville. Lors de nos entretiens avec une responsable du ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir qui siégeait à un des comités de pilotage : « le groupe qui devait travailler sur la modernisation de l'état a tellement mis de temps à se mettre en branle que la Ville s'est servi du canal de la CRÉ pour faire passer ses demandes et faire avancer le dossier. En gros, c'est comme si le travail s'est fait autrement ». En fait, il semblerait que la Ville a constaté que la CRÉ était justement le canal privilégié du gouvernement et elle a choisi de l'utiliser aux dépens du contrat de ville.

4.6 Y a-t-il eu des gains d'autonomie?

Donc, à la suite à cette évaluation partielle de l'expérience du contrat de ville, pouvons-nous conclure à des gains d'autonomie par la Ville de Montréal découlant des mesures mises en places dans l'entente? Selon ce que nous avons pu observer, ces gains d'autonomie sont présents mais limités et moindres que ce qui avait été annoncé lors de la présentation et de la signature de l'entente.

Comme on l'a mentionné auparavant, nous avons emprunté à Pratchett, la définition d'autonomie locale qu'il a développé dans son analyse des politiques du Parti travailliste britannique inspirée du « *New Localism* ». Pratchett explique que l'autonomie locale devrait tenir compte de la réalité suivante: « *From a theoretical perspective, autonomy must not only be conceptualised as freedom from higher powers, but also include the capacity for developing or expressing local identity* » (2004, p. 359). Selon lui, l'autonomie locale devrait donner aux identités et particularités locales la possibilité de s'exprimer. Dans le cas qui nous intéresse, il est évident que Montréal est un cas particulier au Québec. L'administration montréalaise a à faire face à des enjeux que la plupart des villes ne rencontrent jamais ou à moins grande échelle (immigration, développement économique, transport, développement social, etc.). C'est d'ailleurs ce que visait à reconnaître le contrat de ville. Pour faire face à ses problèmes particuliers, le contrat de ville devait assurer à la Ville de Montréal, des moyens particuliers. Comme le mentionne Pratchett (2004): « *Local autonomy [...] is an issue of sovereignty – if not*

over everything within a territory, then at least sovereignty over certain spheres of activity » (p. 362). Après l'évaluation que l'on a été en mesure de réaliser, le contrat de ville n'a que très peu augmenté la « souveraineté » de l'administration montréalaise à l'intérieur de ses champs de compétences.

Plus précisément, si on reprend les dimensions de Pratchett, une par une et que l'on applique au contrat de ville, on en arrive à la même conclusion, les gains d'autonomie sont minimes. Tout d'abord, ce qui est probablement la principale dimension en ce qui a trait à notre propos : « freedom from » qui porte, dans le contexte constitutionnel canadien sur les pouvoirs qui sont délégués par le gouvernement provincial et qui permet aux municipalités de faire des règlements dans les limites de leurs champs de compétences et sur leur territoire, sans intervention du gouvernement supérieur : « *All [authors] conceptualise local autonomy as being primarily about freedom from higher authorities* » (Pratchett, 2004, p. 363). Or, malgré ce qui était annoncé dans le contrat de ville, il n'y a eu que très peu de changement en ce qui a trait au niveau de « liberté vis-à-vis du gouvernement supérieur ». La façon d'administrer des programmes est demeurée, à quelques exceptions près, la même. Le gouvernement du Québec n'a pas retiré ses contrôles administratifs et la Ville de Montréal a toujours autant de comptes à rendre sur la façon dont elle gère les fonds provenant des programmes provinciaux. En ce sens, si on fait exception des quelques exemples de programmes sectoriels mentionnés plus haut, la ville ne dispose pas de plus d'autonomie qu'avant la signature du contrat de ville. La principale exception est sans doute, le dossier de l'approche territoriale intégrée où la Ville de Montréal dispose maintenant de plus de latitude pour choisir les projets qui n'ont pas à être approuvés par le gouvernement *a priori*. De plus, l'entente en matière de développement social permet aussi à la Ville de proposer des projets au gouvernement et ainsi offre une certaine autonomie supplémentaire à la ville. Ces volets de l'entente, selon les entretiens réalisés, s'avèrent une réussite et illustrent bien ce qu'y aurait normalement dû s'appliquer aux autres volets du contrat de ville si l'entente avait été mise en œuvre tel qu'annoncée.

Une des explications possibles ou à tout le moins, un des facteurs qui peut contribuer à expliquer ces gains timides en matière d'autonomie est le fait que bien que la Ville ait

obtenu des fonds additionnels importants, aucun de ces nouveaux revenus ne provient de sources autonomes. Il s'agit en effet, dans tous les cas, de formes de paiements de transferts plus ou moins conditionnels. Or, pour beaucoup d'auteurs, l'autonomie financière demeure la forme d'autonomie primordiale :

...Financial independence of local government is often deemed the most significant. Indeed, financial autonomy (the right to raise revenue and set spending priorities independently of central government) lies at the heart of competing ideological commitments to local autonomy... (Pratchett, 2004, p. 364).

Cela dit, avec 88,5 % de revenus autonomes, il n'y a que quatre provinces canadiennes où les municipalités puisent une part plus importante de leurs revenus dans les sources autonomes¹⁴. Cependant, le contrat de ville ne vient en rien ajouter à l'autonomie financière de la Ville de Montréal. Ce qui en bout de ligne limite considérablement les gains d'autonomie possibles pour l'administration montréalaise.

La deuxième dimension de l'autonomie locale selon Pratchett est ce qu'il appelle : « *Freedom to* ». Cette « liberté de » est définie en référence aux droits et obligations des municipalités de réaliser certaines activités qui sont dans l'intérêt public des citoyens (Pratchett, 2004, p. 366). C'est donc une dimension du concept d'autonomie locale qui s'intéresse davantage aux résultats et portent sur les conséquences des politiques et programmes mis en place par les municipalités. Une approche qu'on pourrait probablement résumer avec ce questionnement : Est-ce que ce que font les municipalités est important et significatif pour ses citoyens? Le fait est que le contrat de ville ne décentralise pas vraiment de nouveaux pouvoirs à la Ville de Montréal. La Ville n'a pas obtenu la possibilité de prendre en charge de nouveaux programmes et le gouvernement n'a pas accordé de nouvelles compétences à la Ville de Montréal comme ce fut le cas à Toronto après la fusion de 1997. En ce sens, le contrat de ville ne marque pas un changement important par rapport à la situation ex-ante.

¹⁴ Ces provinces sont la Colombie-Britannique (94,2%) Nouvelle-Écosse (94%), l'Île-du-Prince-Édouard (92,8%) et la Saskatchewan (88,5%) qui devancent le Québec à ce chapitre. La moyenne canadienne est de 83% (McMillan, 2006, p.51).

Cependant, le contrat de ville souligne le caractère et les besoins particuliers de la Ville de Montréal par rapport aux autres villes et municipalités de la province. À plusieurs endroits dans le contrat de ville, on fait référence au « rôle stratégique de Montréal comme leader et promoteur du dynamisme économique du Québec » (Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, p. 13), au rôle « névralgique de la Ville de Montréal (ibid. p. 7), etc. Le ministre était également revenu souvent sur l'importance de trouver des approches différentes pour ce qui était des grandes villes fusionnées issues de la réforme de 2000 (Boisclair cité dans Cardinal, mars 2002, p. A3). En fait, l'esprit du contrat de ville de Montréal était justement de trouver une reconnaissance du caractère particulier de la Ville de Montréal et qui devait lui faciliter la prise en charge des enjeux qui sont propres à la métropole. Il s'agit d'ailleurs d'un aspect qui nous a été confirmé dans chacune des entrevues réalisées.

Encore une fois, la mise en place d'une approche territoriale intégrée qui permet à la Ville de Montréal de choisir ses projets dans le domaine de l'habitation, de l'aménagement urbain et du développement social à l'intérieur d'une zone désignée est le volet du contrat de ville qui semble être la principale réussite. Le fait d'avoir la possibilité de proposer des projets et d'avoir davantage de poids dans la prise de décision, offre à la Ville un rôle plus important dans la réalisation de programmes qui affectent directement la vie et le bien-être de ses citoyens. Sans aller, comme le mentionne Pratchett¹⁵, jusqu'à permettre à la Ville d'exercer de la pression sur le gouvernement, à tout le moins, cela permet à Montréal de proposer et prendre davantage de décisions.

Finalement, pour ce qui est de la dernière dimension, celle de l'autonomie comme un reflet de l'identité locale (*Reflection of Local Identity*), le contrat de ville n'influence pas vraiment la donne. Brièvement, cette dimension de l'autonomie est définie comme suit : « ... *it argues that localities are made powerful or powerless not by a sovereign, but by those who represent them through events in social life* (Brown, 1993 cité dans Pratchett,

¹⁵ L'auteur résume cette dimension de l'autonomie locale en relation avec le gouvernement central de cette façon : « ... *it addresses the outcomes of providing local government with the freedom to undertake particular initiatives. Their approaches moves the debate away from the degree of discretion afforded to units of local government and places much greater attention on their capacity to influence central government* » (Pratchett, 2004, p. 366).

2004, p. 366). Il s'agit donc d'un regard axé sur les activités initiées localement et le contrat de ville ne se prête guère à ce genre d'approche étant donné qu'il n'a que peu d'assise en dehors des sphères de l'administration publique et des relations intergouvernementales. Ceci dit, il serait intéressant d'étudier l'impact d'un événement comme le Sommet de Montréal, en partie à la base du contrat de ville, sous cet angle.

Donc, pour résumer notre réponse à nos questions de recherches, le contrat de ville, autant dans sa phase négociation que dans sa mise en œuvre ne semble que procurer des gains limités en matière d'autonomie. Ces gains apparaissent d'autant limités qu'ils sont circonscrits à des programmes et des secteurs d'activités particuliers. Bref, dans la mesure de ce que l'on a été en mesure d'observer, ils apparaissent minimales comparativement à ce que l'entente et les annonces faites laissaient présager. Ces gains d'autonomie semblent par ailleurs peu significatifs et ne nous permettent pas d'affirmer que le contrat de ville marque un changement dans les relations entre la Ville et le gouvernement du Québec. Une conclusion qui nous a d'ailleurs été confirmée lors des entretiens réalisés.

5. Conclusion

Bien qu'il s'agisse d'une innovation qui semble intéressante, l'expérience du contrat de ville apparaît, pour l'instant du moins, condamnée à demeurer un cas unique. Le gouvernement actuel a décidé qu'il n'y aurait pas de nouveaux contrats signés avec les autres villes québécoises. Après quatre ans, on peut dire que le projet de contrat de ville a connu des ratées qui sont jusqu'à un certain point attribuables à une absence de volonté politique de la part du gouvernement provincial. En fait, le gouvernement du parti libéral a préféré une approche moins contraignante comme celle qu'il a mis en place avec les conférences régionales des élus. Le gouvernement a en effet préféré l'approche des ententes-cadres. Cela dit, le gouvernement a quand même signé le nouveau Partenariat fiscal et financier avec l'Union des municipalités du Québec et la Ville de Montréal qui est, en quelque sorte, un nouveau Pacte fiscal et dont l'esprit se rapproche tout de même des mécanismes de contractualisation. Le ministère a aussi persévéré dans la lignée des pactes ruraux avec des MRC du Québec. Ces ententes, bien que moins complexes, comportent des engagements à respecter de la part du gouvernement et des MRC ainsi qu'un volet financier et portent sur le développement des régions périphériques (Ministère des Affaires municipales et des Régions, non daté).

Ailleurs au Canada, on voit poindre une tendance à y aller d'ententes plus formelles impliquant non seulement les gouvernements provinciaux et les municipalités, mais aussi le gouvernement fédéral. En effet, les gouvernements provinciaux et les municipalités ont profité de la volonté du gouvernement fédéral de transférer une partie des revenus de la taxe d'accise fédérale sur l'essence vers les villes pour forger des partenariats entre les municipalités et les deux niveaux de gouvernement dont l'esprit se rapproche du contrat de ville de Montréal. De plus, deux villes canadiennes avaient initialement, aussi signé des ententes de développement qui mettent en cause le gouvernement fédéral. Le *Winnipeg Development Agreement* signé en 1995 portait sur sept projets financés à parts égales par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Manitoba et par la Ville de Winnipeg. L'ensemble de ces projets totalisait un investissement de plus de 75 millions\$ (Berdahl, 32, p. 33). L'entente a été renouvelée en 2004 et est maintenant rebaptisée : *Urban Partnership Agreement* (Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada,

2007). La ville d'Edmonton, le gouvernement de l'Alberta et le gouvernement fédéral avaient signé, aussi en 1995, une entente similaire qui n'a, cependant, pas été renouvelée. Par contre, depuis ce temps, des ententes ont aussi été mises en places avec les Villes de Regina, Saskatoon et Vancouver (Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada, 2007).

Pour ce qui est de l'expérience du contrat de ville de Montréal, son analyse montre qu'il n'a pas été exploité au maximum de son potentiel. Plusieurs facteurs contribuent à expliquer ses insuccès : changement de gouvernement et évolution du contexte politique, manque d'enthousiasme de certains intervenants par rapport à ce genre d'ententes, sous-estimation des implications de la mise en œuvre et des mécanismes de suivi, etc. Cela dit, il importe de souligner qu'il ne s'agit que d'une analyse incomplète de ce mécanisme. D'une part, parce qu'il existe peu de documents administratifs d'évaluation accessibles, de là l'importance des entrevues réalisées avec les intervenants de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec. Il serait intéressant de voir si une évaluation finale réalisée dans des conditions différentes, une fois le contrat terminé, produirait des résultats différents.

Il n'en demeure pas moins qu'en ce qui a trait à nos questions de recherche, le contrat de ville ne marquera probablement pas un changement dans les relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal. Le contrat de ville, malgré l'enthousiasme manifesté par certains intervenants lors de sa signature, n'aura pas assuré à la Ville beaucoup plus d'autonomie dans les mécanismes de prise de décision et dans la gestion des programmes. Dans ce contexte, nos hypothèses de recherche ne peuvent être confirmées. En ce qui a trait à la phase de négociation, la Ville de Montréal et son négociateur en chef ont su capitaliser sur le fait que les deux parties avaient des motivations qui se rejoignaient. C'est-à-dire que le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal avaient tous les deux intérêt à ce que la Ville dispose des ressources financières nécessaires pour assurer le succès de la fusion municipale, particulièrement dans le contexte du mécontentement que suscitait la réforme sur l'Île-de-Montréal. Étant à l'origine de la réforme municipale et compte tenu du fait que des élections provinciales

étaient imminentes, il y avait donc un intérêt marqué pour le gouvernement et le ministère à rencontrer les demandes de la Ville de Montréal.

La Ville a pu également profiter du fait que le ministre s'est commis lors du Sommet de Montréal à « livrer » un contrat de ville avant que celui-ci ne soit négocié. Il y avait donc une pression particulière envers le gouvernement à livrer la marchandise. Du même coup, dans le cadre des négociations, cela devenait une ressource pour la Ville de Montréal. Si on reprend les concepts de Crozier et Friedberg sur les zones d'incertitude, on comprend l'avantage stratégique que cela procurait à la Ville ou du moins que cela représentait un désavantage pour le gouvernement. En effet, selon ces auteurs, « le pouvoir d'un individu ou d'un groupe, bref, d'un acteur social, est bien ainsi fonction de l'ampleur de la zone d'incertitude que l'imprévisibilité de son comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires » (Crozier et Freidberg, 1977, p.72).

Cela dit, dans le contexte de la négociation, les ressources dans la typologie de Lemieux (1997) demeuraient en très grande partie entre les mains du gouvernement : le pouvoir d'établir des normes, les postes de commandes et la détermination des ressources financières sont sous la maîtrise du gouvernement du Québec. La Ville a donc pu bénéficier du fait qu'elle et le gouvernement avaient à ce moment, des motivations qui se rejoignaient. C'est-à-dire que tous les deux avaient un intérêt marqué à ce que la mise en place de la nouvelle ville soit un succès. Du point de vue du gouvernement, le contrat de ville était donc une politique publique qui avait, entre autres, comme objectif de faciliter la transition vers une ville fusionnée. Le gouvernement de l'époque était prêt à concéder une plus grande marge de manœuvre à la ville dans la gestion des programmes et de faire de cette nouvelle métropole un partenaire. À ce chapitre, le contrat de ville paraissait une suite cohérente à la fusion municipale.

Le gouvernement voyait poindre à l'horizon le spectre d'élections provinciales avec comme toile de fond l'insatisfaction face aux fusions municipales et avait une pression supplémentaire à ce que le contrat de ville réussisse. D'autant plus, que son annonce avait déjà été faite par le ministre au mois de juin 2002. D'ailleurs, comme nos entretiens l'ont fait ressortir, on sentait plus d'empressement de la part du ministère des Affaires

municipales à faire aboutir le contrat de ville. Ce sont les autres ministères qui ont été les premiers à renier certains des engagements prévus par le contrat (entente sur l'immigration, les investissements dans les infrastructures routières) alors que ceux sous la responsabilité totale ou partielle du ministère des Affaires municipales et de l'Environnement puis des Affaires municipales, du Sport et du Loisir ont semblé mieux fonctionner (approche territoriale intégrée et développement social).

Il apparaît que le contexte a fait balancer le rapport de force du côté de la Ville de Montréal lors des négociations et lui a permis de faire des gains auprès du gouvernement. Cependant, le tout a basculé rapidement dans la phase de mise en œuvre du contrat. En effet, c'est dans cette phase qu'on a pu constater le déséquilibre dans le rapport de force et dans la maîtrise des ressources.

Il faut se rappeler que la mise en œuvre a été caractérisée par un changement de gouvernement au pouvoir. Comme on l'a mentionné, le nouveau gouvernement élu en avril 2003 ne se sentait pas contraint par les contrats de ville signés par le gouvernement précédent. Il a rapidement annulé le contrat de ville de Québec et a choisi d'abandonner certaines mesures de mise en œuvre et de suivi du contrat de ville de Montréal. Cela a évidemment eu pour effet de faire planer une certaine incertitude au-dessus de ce nouveau mécanisme de contractualisation.

C'est dans ce recul du gouvernement à l'endroit du contrat de ville que l'on peut observer une des lacunes des mécanismes de contractualisation. Comme l'ont observé les chercheurs qui ont écrit sur le sujet des contrats d'action publique, ce qui les différencie des contrats synallagmatiques est le fait qu'une des parties y joue deux rôles simultanément. En effet, le gouvernement est à la fois signataire et celui qui a le pouvoir de faire les normes. Dans ce contexte, le gouvernement n'encourt aucune véritable conséquence relative au non-respect de ses engagements prévus au contrat de ville. De son côté, la Ville de Montréal n'a aucun recours pour forcer le gouvernement à remplir ses obligations puisque le contrat n'a pas de valeur légale au même titre qu'un contrat synallagmatique. De plus, dans le contexte plus global des relations entre le

gouvernement et la Ville, c'est le gouvernement qui maîtrise les ressources normatives qui permettent de régir les activités des municipalités et non le contraire.

Du coup, l'impact du contrat de ville sur l'autonomie de la Ville au sens où l'entend Pratchett (2004) est faible. La Ville de Montréal n'a pas enregistré de gains d'autonomie ou de « souveraineté » (*sovereignty*) sur des sphères d'activité. C'est-à-dire qu'à l'exception de quelques programmes, la Ville doit composer avec les directives, contrôles, normes et orientations imposées par le gouvernement. La Ville a aussi continué de traiter directement avec les ministères sectoriels tel qu'elle le faisait avant l'existence du contrat de ville. D'autre part, les entretiens réalisés, en plus de nous confirmer que les modes de gestion des programmes n'ont pas été modifiés par le contrat de ville, nous ont appris que certains dossiers comme la modernisation des relations qui devaient faire partie des dossiers du contrat de ville ont plutôt cheminé par le canal de la Conférence régionale des élus de Montréal. Ce qui illustre bien le fait que le contrat de ville, trop associé à la série de réformes du gouvernement précédent, n'a pas été endossé par le gouvernement suivant.

6. Bibliographie

ABULI, Olivier, 2002, *Conseil de développement d'agglomération*, Association des Communautés de France (ADCF), Paris, 34 p.

Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, 2002, *Qu'est-ce qu'une OPAH?*, , 4 p.

BACCIGALUPO, Alain, en collaboration avec Luc RHÉAUME, 1984, *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Tome I : Les municipalités*, Ottawa, Agence d'ARC, p. 1 à 612.

BACCIGALUPO, Alain, en collaboration avec Luc RHÉAUME, 1984b, *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Tome II : L'environnement*, Ottawa, Agence d'ARC, p. 613 à 1116.

BELLEY, Serge, 2005, « La recomposition des territoires locaux au Québec: Regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 ». *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France.* J.-P. C. Laurence BHERER, Eric KERROUCHE et Jacques PALLARD. St-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval: p. 203-230.

BERDAHL, Loleen, 2006, « The Federal Urban Role and Federal-Municipal Relations », Robert YOUNG et Christian LEUPRECHT (edit.) *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, publié pour l'Institut des relations intergouvernementales, p. 25-43.

BERGERON, Gérard, 1965, *Le fonctionnement de l'État*, Paris, Armand-Collin, 660 p.

BERRY, Gerry, Brian MEHAFFEY, A. NEILSON-WELCH, 2003 « A pragmatic Sharing of Power, Rethinking Intergovernmental Practices and Priorities », in *Making Connections : Municipal Governance Priorities Today*, no. 13, Institut d'Administration publique du Canada (IAPC) et Centre intergouvernemental de recherche urbaines et régionales (CIRUR), Report on the « Choosing municipal priorities » symposium, Ottawa, p. 131-141.

BOISCLAIR, André, 2002, cite dans François CARDINAL, *Le Devoir*, « Contrat de Ville. Boisclair veut témoigner plus de confiance aux grandes villes », vendredi 8 mars 2002, p. A-3.

BOISCLAIR, André, 2003, *Mémoire au conseil des ministres sur le contrat de ville de Montréal*, partie accessible au public, 14 p.

BOUSSAGUET, Laurie, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET (sous la dir. de), 2004, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 518 p.

BOUDET, Annabelle, sous la dir. de Vincent FOUCHIER, 2003, *La contractualisation territoriale, un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement?*, Paris, DATAR-CDU, ministère de l'Équipement, 177 p.

BRADFORD, Neil, (année inconnue), *Smart Cities? A Multilevel Governance and Local Partnerships*, présentation power point, Canadian Research Policy Networks, 17 p.

Cabinet de la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, 1999, Communiqué de presse : *Première entente-cadre entre Québec et Montréal : Un plan d'action conjoint pour soutenir Montréal*, gouvernement du Québec, 2 p.

CARDINAL, François, « Vers le Sommet de Montréal – Une charte contre le déficit démocratique », *Le Devoir*, 1^{er} et 2 juin 2002.

COLLIN, Jean-Pierre, 1996, « La décentralisation et la régionalisation : quelques pièges à éviter », in Sylvie PAQUEROT (sous la dir. de), *L'État aux orties?*, Montréal, Éditions Écosociété, p. 150-156

COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE, 2003, *L'organisation municipale au Canada, un régime à géométrie variable*, Barcelone : Diputacio de Barcelona et Montréal : Villes Régions Monde, 50 p.

COLLIN, Jean-Pierre et Mélanie ROBERTSON, 2003, « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », Michel VENNE (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*, Éditions Fides, p. 814-823.

Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), 2004, *Forum national sur la croissance économique des grandes villes du Canada, portrait statistique des grandes villes*, <http://www.cmm.qc.ca/bc22/bc22/bc22.html>

Communauté urbaine de Lyon, *Contrat d'agglomération. Volet territorial du contrat de plan État/région, 2000-2006*, 2003, 20 p.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG, 1977, *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Édition du Seuil, Points, 500 p.

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), 2001, *Contrats d'agglomération. Mode d'emploi*, 60 p.

Diversification de l'économie de l'Ouest du Canada, 2007, Urban Development Agreements, http://www.wd.gc.ca/ced/urban/default_e.asp

DONZELOT, Jacques et Philippe ESTÈBE, 1994, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Éditions Esprit, 238 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, 1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Les presses universitaires de France, Collection « Que sais-je? », 127 p.

GAUDIN, Jean-Pierre, 1999, *Gouverner par contrat. L'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 233 p.

Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 1999, *Partenaires dans le développement de la Ville de Montréal : entente-cadre entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal concernant l'établissement d'un partenariat pour la mise en œuvre d'initiatives stratégiques à l'occasion d'un plan d'action conjoint*, 8 p.

Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003, *Contrat de ville de Montréal. 2003-2007*, 91 p.

Gouvernement du Québec et Ville de Montréal, 2003b, *Contrat de ville*, document synthèse, 3 p.

Gouvernement du Québec, 2004, *Repenser les relations avec les municipalités. Document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du Pacte fiscal*, réalisé par le ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir et par le ministère des Finances, 9 décembre 2004, 70 p.

GRAVEL, Robert J., 1983, *La création des municipalités régionales de comté et la décentralisation gouvernementale : analyse et évaluation*, Québec, École Nationale d'Administration Publique (ENAP), 234 p.

HAMEL, Pierre J., 2002, « Le pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisation et territoires*, volume 11, numéro 3, automne 2002.

HININGS, Bob, 1985, « Policy Planning Solution », Stewart RANSON, George JONES et Kieron WALSH, *Between Centre and Locality*, Londres, George Allen & Unwin Publishers, p. 36-48.

KAMAL-CHAOUÏ, Lamia, 2004, « La gouvernance au service de la compétitivité économique : Le cas des régions métropolitaines de l'OCDE », texte présenté dans le cadre du colloque *Stockholm in Sweden, Stockholm in the world*, 13 mai 2004, 34 p.

KEIL, Roger et Douglas YOUNG, 2003, « A Charter for the people? A Research Note on the Debate about Municipal Autonomy in Toronto » in *Urban Affairs Review*, vol. 39 no 1, septembre 2003, p. 87-102.

KLEINMAN, Mark, 2002, « Une troisième voie dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres », Bernard JOUVE et Chritian LEFÈVRE (sous la dir. de), *Métropoles ingouvernables*, 2002, Paris, p. 82-106.

LECOURS, André, 2002, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, numéro 3, p. 3-19.

LEMIEUX, Vincent, 1996, « L'analyse politique de la décentralisation », *Revue canadienne de science politique*, décembre 1996, vol. 29, numéro 4, p. 661-680

LEMIEUX, Vincent, 1997, *La décentralisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et les Éditions de l'IQRC, 129 p.

LÉVEILLÉE, Jacques, Gérald FORTIN et Lucie PARENT, 1982, *La décentralisation et le pouvoir des municipalités*, Montréal, texte présenté dans le cadre du colloque *Quel pouvoir voulons-nous?*. Colloque municipal sur la décentralisation organisé par l'Union des municipalités du Québec, 67 p.

LEROY, Marc, 1999, « La négociation de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan État-région », *Revue française de science politique*, vol. 49, no 4-5, août-octobre 1999, p. 573-600.

LOGIÉ, Gérard, 2001, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Paris, Syros, 305 p.

MCMILLAN, Melville L., 2006, « Municipal Relations with the Federal and Provincial Governments », Robert YOUNG et Christian LEUPRECHT (edit.) *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, publié pour l'Institut des relations intergouvernementales, p. 45-80.

MOQUAY, Patrick. (2005). « L'État territorialisé, ou l'arroseur arrosé: les ambiguïtés de l'État face aux recompositions territoriales en France ». *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. J.-P. COLLIN. Laurence BHERER, Eric KERROUCHE et Jacques PALLARD. St-Nicolas, Les Presses de l'Université Laval, p. 85-116.

MILLION-DELSOL, Chantal, 1993, *Le principe de subsidiarité*, Paris, Presses universitaires de France, collection Que sais-je?, 127 p.

Ministère de l'Aménagement, du territoire et de l'Environnement, 2001, *Contrats d'agglomération. Mode d'emploi*, Paris, 60 p.

Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec, non daté, Pacte rural. Modèle d'entente entre le gouvernement du Québec et les MRC, 5 p.
http://www.mamr.gouv.qc.ca/publications/regions/general/pacte_rural.pdf

Ministère des Transports du Québec, 2003, *Rapport annuel de gestion 2002-2003*, 210 p.

Ministère des Transports du Québec, 2004, *Rapport annuel de gestion 2003-2004*, 185 p.

NÉGRIER, Emmanuel, 1999, « Échange politique territorialisé et intégration européenne », in BALME, Richard, Alain FAURE et Albert MABILEAU (sous la dir.de), *Les nouvelles politiques locales. Dynamique de l'action publique*, Paris, Les Presses de Sciences Po, p.111 à 133.

OCDE, 2001, *Mieux vivre dans la ville. Le rôle de la gouvernance métropolitaine*, Paris, 312 p.

OCDE, 2004, *Examens territoriaux de l'OCDE, Montréal, Canada*, Paris, 193 p.

OCDE, 2005, *Building Competitive Regions : Strategies and Governance*, Paris, 107 p.

Parti libéral du Québec, 2003, *Faire confiance aux régions. Priorités d'action politiques pour des emplois et des services en région*.

Pays de Rennes, *Contrat de pays du pays de Rennes*, 2003, 31 p.

PIERRE, Jon, 1999, « Models of Urban Governance. The institutional Dimension of Urban Politics », in *Urban Affairs Review*, vol. 34, no. 3, janvier 1999, p. 372-399.

PRATCHETT, Lawrence, 2004, « Local Autonomy, Local Democracy and the New Localism », Londres, *Political Studies*, Vol. 52, p. 358-375.

PRÉMONT, Marie-Claude, 2005, « Montréal face à Québec : la longue histoire des recompositions territoriales dans la région métropolitaine de Montréal », BHERER, Laurence, *Jeux d'échelle et transformation de l'État : le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval, p.47-62.

RANSON, Stewart et Kieron WALSH, 1985, «Understanding the Crisis » Stewart RANSON, George JONES et Kieron WALSH (sous la dir. de) , *Between Centre and Locality*, Londres, George Allen & Unwin, p.2-19.

RIVARD, Mathieu, Serge BELLEY, Laurence BHERER, Jean-Pierre COLLIN et Pierre J. HAMEL, 2005, *Les nouvelles tendances dans le domaine municipal. Changer et ... Rechanger les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, présenté au colloque « Les municipalités au Québec et au Canada : d'administration locale à véritable ordre de gouvernement? », Saguenay, Université du Québec à Chicoutimi, 10 mai 2005, 37 p.

RIVARD, Mathieu, Mariona TOMÀS et Jean-Pierre COLLIN, 2004, *La gouvernance métropolitaine à Montréal. Le temps de réformes*, Monographie rédigée à la demande de la Ville de Montréal en préparation du colloque international des Entretiens Jacques-Cartier « La gouvernance métropolitaine : recherche de cohérence dans la complexité », Montréal, 7 et 8 octobre 2004, 45 p.

RHODES, R.A.W., 1981, *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Londres, Gower, 194 p.

ROMERO-MEHRINO, Marcela, 2003, *Mises en cohérence des projets de territoires. Pratiques et tendances*, DATAR, Paris, 48 p.

SANCTON, Andrew et Robert YOUNG, 2003, « Paul Martin and the cities : Show us the money », *Policy Options*, Décembre 2003 – janvier 2004, Institut de recherche sur les politiques publiques, p. 29-34.

SÉGUIN, Anne-Marie et Gérard DIVAY, 2003, « Le contrat de ville de Montréal et la lutte à l'exclusion », in Michel VENNE (sous la dir. de), *L'annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, pp. 824-834.

SMITH, Brian C., 1982, « Mesuring Decentralisation » in George JONES, *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*, Londres, Gower, 200 p.

TINDAL, C. Richard et Susan NOBES TINDAL, 2000, *Local Government in Canada, 5th Edition*, Nelson Thomson Learning, Toronto, 396 p.

TOMÀS, Mariona, 2007, *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, Thèse de doctorat en études urbaines, INRS-UQAM, 503 p.

Ville de Montréal, 2005a, *États financiers 2004*, document électronique.

Ville de Montréal, 2006, Montréal, *une ville à réussir ensemble. Sommet de Montréal. Bilan des réalisations 2002-2006*, 12 p.

Ville de Montréal, non daté, *Montréal, une ville à réaliser ensemble. Projets soutenus par le Fonds du Sommet de Montréal 2002-2005*.

Annexe 1. Guide d'entretien

Titre : *Une nouvelle conception des rapports entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec? Le contrat de ville de Montréal.*

Questions générales sur l'interviewé

- Quel était votre poste pendant le processus de négociation du contrat de ville de Montréal (2002-2003) ?
- Quelle était votre implication dans ce dossier ?

Questions générales autour du contrat de ville

- Selon vous, qu'est-ce qui a inspiré l'idée du contrat de ville?
- Comment s'est déroulé le processus de négociation et la définition des priorités et des objectifs du contrat de ville?
- Est-ce que la définition des objectifs contenus dans le document est le résultat d'un consensus entre les parties impliquées ou est-ce qu'un des acteurs a réussi à imposer son agenda à l'autre ? (si nécessaire)
- Un an après l'entrée en fonction de la « nouvelle ville », le moment, selon vous, était-il bien choisi pour proposer un outil comme le contrat de ville ?
- De quelle façon les mesures du contrat de ville ont-elles été mises en oeuvre ?
- Deux après la signature du document, existe-t-il toujours un mécanisme de suivi ?
- Pouvez-vous faire un bref bilan des résultats ?
- Quelles améliorations mériteraient d'être apportées ?

Questions sur la gestion courante des mesures découlant du contrat de ville

- Est-ce que la mise en oeuvre du contrat de ville a changé la façon d'administrer les programmes (pour la Ville ou pour le gouvernement, dépendamment de l'interviewé) ?
- Si oui, est-ce que des changements sont survenus de façon uniforme pour chacun des programmes en cause (revitalisation urbaine, environnement, etc.) ?

- Le contrat de ville fut présenté comme étant une mesure qui allait offrir une plus grande autonomie à la Ville de Montréal. Considérez-vous que c'est effectivement ce qui s'est produit?
- Des études et analyses qui se sont penchées sur les contrats d'action publique font remarquer que ce type d'entente pourrait bénéficier de l'ajout de mécanismes de sanction pour s'assurer que chacune des parties respecte les engagements du contrat. Croyez-vous qu'il serait envisageable d'ajouter des mécanismes de sanction au contrat de ville ?

Questions d'ouverture

- Croyez-vous que le contrat de ville sera reconduit?
- Dans l'ensemble, si on considère à la fois le processus de négociation et la mise en œuvre du contrat de ville, croyez-vous que cela vient marquer un changement dans les relations entre le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ?