

Université du Québec
INRS-Urbanisation, Culture et Société

**Capital social, générosité et gestion métropolitaine :
étude de quatre communautés civiques d'Amérique du Nord**

Par Marie-France Le Blanc

Thèse présentée
pour l'obtention
du grade de Philosophiae doctor (Ph. D.)
en Études urbaines

Jury d'évaluation

Présidente du jury et examinatrice interne	Annick Germain INRS-UCS
Examinatrice externe	Caroline Andrew Département de science politique Université d'Ottawa
Examinatrice externe	Julie-Anne Boudreau Department of Political Science York University
Examineur interne	Bernard Jouve Département de géographie Université du Québec à Montréal
Directeur de recherche	Jean-Pierre Collin INRS-UCS
Codirecteur de recherche	Jacques T. Godbout INRS-UCS

Thèse soutenue le 11 septembre 2003
© droits réservés de Marie-France Le Blanc, 2003

Résumé

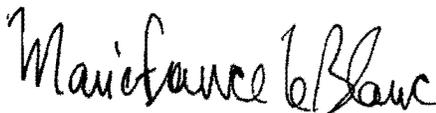
Cette thèse analyse de façon comparative les différents modèles de gestion métropolitaine et de gouvernance dans quatre agglomérations d'Amérique du Nord, soit Montréal, Toronto, Minneapolis-St. Paul et Milwaukee. Bien que reconnaissant l'influence déterminante exercée par les gouvernements de tutelle (provinces et États), l'étude vise à retracer les caractéristiques qui, à l'intérieur de chaque communauté, semblent expliquer le succès et la performance (ou la faiblesse) des différents modèles de gestion expérimentés dans ces métropoles. L'examen des communautés civiques met en perspective le rôle important joué par les milieux économiques et civiques et par les valeurs prévalant tant au niveau local qu'au niveau sub-national (c'est-à-dire au niveau de la province ou de l'État). La comparaison des quatre agglomérations s'appuie sur différents concepts théoriques dont celui du capital social, pour lequel une approche nouvelle est proposée. Bien que le capital social ne soit pas le seul facteur déterminant, il apparaît que les traditions de coopération et de solidarité associées au capital social contribuent beaucoup à la performance des modèles de gestion retenus dans chacune des agglomérations. Le cadre théorique élaboré à partir de ce concept et de celui des régimes urbains, notamment, permet d'analyser et de comparer les communautés civiques des quatre agglomérations selon une approche qualitative et longitudinale.

Après une présentation des concepts et une description des institutions politiques régulant les modes de gestion métropolitaine dans les quatre agglomérations (origines et évolution des gouvernements métropolitains et autres formes de gouvernance), la thèse utilise une version légèrement modifiée du concept de capital social tel que développé par Robert Putnam, et fait notamment l'examen de la générosité publique (tel le rôle redistributeur du secteur public) et de la générosité privée.

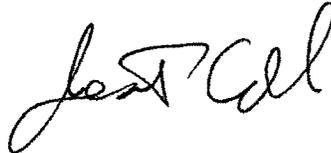
L'étude des facteurs déterminants pour la gestion des agglomérations s'effectue dans un premier temps au niveau sub-national afin de préciser le contexte politique et culturel avec lequel les communautés civiques des agglomérations à l'étude doivent composer. La nature des gouvernements et les valeurs des commettants, dont la générosité publique, sont scrutées afin d'expliquer pourquoi certains gouvernements de tutelle sont plus favorables que d'autres à la réforme des institutions métropolitaines. L'étude se poursuit avec l'examen des communautés civiques au niveau local et s'appuie sur une démarche historiographique centrée sur le rôle des élites locales à « l'ère progressiste » et sur une mise en parallèle des communautés civiques actuelles analysées sous l'angle de la générosité privée et de leur capacité de s'ordonner, laquelle est évaluée en fonction de l'importance et de la mission accordées aux forces de l'ordre.

La contribution principale de cette thèse sur la gestion métropolitaine en Amérique du Nord est de confirmer l'importance du local, même dans un contexte où les gouvernements de tutelle ont beaucoup de pouvoir, et de démontrer que les agglomérations ayant des modes de gestion efficaces s'appuient sur des communautés civiques bien développées. La thèse permet également de reconsidérer certains postulats concernant le capital social, qui s'avère moins statique et plus complexe que ce que l'on présume souvent.

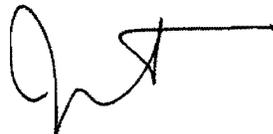
Étudiante



Directeur de recherche



Codirecteur de recherche



Remerciements

Dans ce long processus qu'est la thèse, de nombreuses personnes sont mises à contribution, certaines par profession, et d'autres involontairement : il est heureux que la coutume soit de tous les remercier dès les premières pages.

Comme il se doit, je tiens à remercier mes directeurs, Jean-Pierre Collin et Jacques T. Godbout pour leur soutien intellectuel et leur sens critique, sans lesquels une thèse ne serait pas une thèse. Une entreprise comme celle du doctorat implique également, au-delà des aspects intellectuels, des contingences matérielles et administratives ennuyeuses : je remercie aussi Jean-Pierre pour l'ensemble de ces tâches qui incombent au directeur.

Ma gratitude va évidemment vers mes proches, parents et amis, qui ont été nombreux à me soutenir et à m'encourager quand l'entrain n'y était pas toujours. Plus particulièrement, je souhaite remercier de tout cœur Alain, mon conjoint pour son soutien indéfectible, ses encouragements et plus que tout, sa confiance inaltérable et son sens de l'humour. Je tiens également à remercier mes filles, Anne-Sophie et Juliette, mais aussi à m'excuser auprès d'elles pour tout le temps que leur mère doctorante a consacré à cette entité abstraite.

Par leur exemple, mes amies bénévoles ont également contribué à cette thèse : leur dévouement et leur générosité m'ont à maintes reprises confirmé la pertinence de considérer l'engagement de chacune comme une petite victoire de l'action collective et m'ont permis de voir à l'oeuvre les communautés civiques. Cette thèse constitue en quelque sorte une reconnaissance de ce que leurs actions et leur esprit contribuent au mieux-être de la communauté.

La complétion d'une telle recherche repose sur une quantité d'informations et présuppose plusieurs démarches administratives : aussi je remercie les personnes du centre de documentation et de l'INRS pour leur aide et leur gentillesse au long de toutes ces années. De même, je suis reconnaissante aux personnes qui, lors de mon séjour à *l'Institute of Urban and Regional Development* - University of California-Berkeley, ont facilité mes recherches et rendu mon séjour agréable.

Enfin, il importe de mentionner que pour réaliser cette thèse, j'ai bénéficié de plusieurs bourses et subventions de recherches. Je suis donc reconnaissante envers divers organismes, notamment le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, la Fondation Desjardins, l'INRS et le Groupe de recherche sur l'innovation municipale pour m'avoir permis de faire avancer cette recherche.

Table des matières

Résumé	i
Remerciements	iii
Table des matières	v
Liste des tableaux et des figures	viii
Liste des cartes	ix
Introduction	1
Chapitre 1	
La valeur heuristique des concepts de gouvernance, de gestion métropolitaine, de capital social et de régimes urbains	11
Gouvernance et gestion métropolitaine	12
La légitimité de la gouvernance mise en question	15
Gestion métropolitaine et régionale	21
Culture civique et capital social	23
Le biais de la culture civique	23
Communautés civiques, élites et capital social	25
L'économie politique urbaine	42
Les coalitions de la croissance	42
Les régimes urbains	45
La durabilité sociale des villes	51
L'économie politique du développement	52
Chapitre 2	
La comparaison du capital social dans quatre agglomérations selon une approche qualitative	57
Objet et problématique spécifique	57
Une étude comparative selon une approche qualitative	61
Les associations comme indicateur de capital social	62
Philanthropie, générosité et capital social	67
Méthodologie et sources documentaires	77
Ordonnance de la thèse	82

Chapitre 3

Milwaukee : une gestion à la pièce	85
Repères historiques	87
L'évolution démographique	89
Le contexte socio-économique	91
Le contexte politique local	94
Les agences spécialisées	94
Les gouvernements locaux généraux.....	97
Les efforts récents de coopération régionale	104
Les obstacles et les facteurs favorables à la concertation régionale	108

Chapitre 4

Minneapolis-St. Paul : un cas exemplaire	115
Similitudes avec Milwaukee	118
L'évolution démographique	119
Le contexte socio-économique	122
Le Metropolitan Council de la région des Twin Cities	128
Origines et responsabilités	129
Évolution et évaluation	133
Le <i>tax base sharing</i>	139

Chapitre 5

Toronto : une gestion métropolitaine remarquée	145
Le contexte démographique et socio-économique	148
La Municipality of Metropolitan Toronto	154
Le contexte fiscal	161
Les considérations politiques	162
La « révolution du bon sens »	163
Les rapports Golden et Crombie	164
La fusion : un projet décrié	166
Les autres réformes	170

Chapitre 6

Montréal : une gestion d'agglomération mésestimée	173
Une ville distincte	175
L'évolution démographique	176
La restructuration économique	179
Le portrait socio-économique	183
Une longue tradition des gestion métropolitaine	185
De la Commission métropolitaine à la Corporation du Montréal métropolitain	185
La Communauté urbaine de Montréal : une instance mal-aimée ...	189
La réorganisation municipale	195
La gestion régionale à l'honneur	196
La nouvelle Ville de Montréal et la Communauté métropolitaine de Montréal	199

Chapitre 7

Des influences nationales et sub-nationales sur la gouverne des villes	207
Les différences nationales	208
La thèse « continentaliste » : des villes aux problèmes similaires ..	208
La thèse « culturaliste » : des différences significatives	212
Les différences régionales	216
La gestion métropolitaine dans les quatre cas à l'étude	219
Le rôle des États et des provinces.....	227
Le contexte partisan	227
Le contexte politique et idéologique	232
Des États bien rapprochés	233
Le capital social au niveau des États et des provinces	238
La générosité publique	238
La libéralité face à la criminalité	249

Chapitre 8

L'expression du capital social dans les communautés civiques	255
Le développement urbain, les élites et l'intérêt « bien entendu »	257
Montréal	266
Toronto	277
Minneapolis-St. Paul	287
Milwaukee	296
Bilan de l'action des réformistes	304
Les nouvelles traditions civiques	307
Le modèle canadien des régimes métropolitains	309
Les exemples différents de Minneapolis-St.Paul et de Milwaukee	313
La générosité privée au niveau local	321
Le respect et l'ordre : des communautés bien ordonnées	338

Conclusion	353
-------------------------	------------

Bibliographie	369
----------------------------	------------



Liste des tableaux et des figures

Tableaux :

1.1	Typologie inspirée de Savitch et Vogel illustrant un continuum coopération	20
3.1	Évolution démographique de la ville de Milwaukee, des villes de banlieues et de la région métropolitaine (MSA) 1950-1996	90
3.1	Gouvernements locaux par <i>county</i> , région de Milwaukee, 2002	96
4.1	Population de la région métropolitaine des Twin Cities, par <i>counties</i> , 1970-2000	120
4.1	Population des villes centrales par rapport à la région métropolitaine, 1970-2000	121
4.1	Gouvernements locaux par <i>county</i> , région des Twin Cities, 2002	133
5.1	Population de la région du Grand Toronto, 1996	149
6.1	Population de la région métropolitaine de Montréal, 1966-2001	177
6.1	Proportion de la population de Montréal par rapport à la région métropolitaine, 1971 à 2001	178
6.1	Proportion de familles vivant sous le seuil de faible revenu, régions urbaines du Canada, 1995	184
7.1	Fragmentation des agglomérations, en 2000 et en 2001	225
7.2	Orientations politiques dominantes depuis 1950 et existence d'un gouvernement métropolitain	237
7.3	Taux d'incarcération (nombre de détenus par 100 000 habitants).....	251
8.1	Effectifs policiers par 10 000 habitants et part du budget général municipal consacrée à la sécurité, 2001-2002	344

Figure :

5.1	Évolution de la population et de l'emploi, à Toronto et dans le reste de l'agglomération, 1956-2006	151
-----	---	-----

Liste des cartes

3.1	La région métropolitaine de Milwaukee	86
4.1	Le territoire du Twin Cities Metropolitan Council	116
5.1	Le territoire du Metropolitan Toronto et du Grand Toronto	146
6.1	Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, 2002	174
7.1	La région du Midwest	234



Introduction

Les effets néfastes de la fragmentation politique des métropoles demeurent en études urbaines un thème privilégié de la littérature savante. Historiens, urbanistes ou politologues, la plupart des chercheurs américains et canadiens s'entendent pour imputer à la multiplication des unités politiques locales depuis la fin du 19^e siècle, qui le dépérissement des centres, qui l'utilisation déséquilibrée des infrastructures, qui l'origine des problèmes urbains ou de congestion routière, qui les disparités fiscales, et qui le phénomène de ghettoïsation. Aussi, depuis plus d'un siècle, diverses stratégies ont été proposées et parfois implantées pour assurer une certaine cohésion aux grandes agglomérations d'Amérique du Nord. Bien que procédant d'une même logique, diverses expériences de gestion métropolitaine ont vu le jour aux États-Unis et au Canada depuis plus d'un siècle.

La diversité des expériences de gestion s'explique notamment par le fait que dans les régimes fédéraux comme les États-Unis et le Canada, les pouvoirs délégués aux instances locales le sont par les gouvernements intermédiaires, en l'occurrence les États et les provinces. Ces expériences se distinguent tant par l'époque de leur apparition que par l'envergure de leur territoire désigné, leur degré de spécialisation ou d'autonomie, les traditions de partenariat avec le privé, la nature de leurs attributions, le mode de nomination des représentants, et leur durée.

À la fin du 19^e siècle, les projets de fusion et d'annexion ont la faveur des autorités locales dans ces deux pays et l'expansion des villes centrales se poursuit durant les deux premières décennies du 20^e siècle. Ces initiatives rencontrent d'autant plus de succès qu'elles permettent aux villes centrales d'accroître leur

territoire et aux petites municipalités limitrophes d'obtenir des services publics inaccessibles autrement. Toutefois, dès que cesse la croissance des villes centrales et que celles-ci concluent des ententes pour vendre des services aux banlieues, leurs avantages comparatifs s'estompent : même les banlieues moins cossues deviennent alors des enclaves où il fait bon vivre, et à meilleur prix (Teaford, 1979 : 63)¹.

Aux États-Unis, dans les années 1920 et 1930, les initiatives des réformistes pour créer des gouvernements métropolitains sont contrées par la nécessité d'obtenir des changements constitutionnels, par la longueur des procédures législatives et par les risques associés aux référendums (Teaford, 1979 : 123). Les projets de réforme ont tendance à être battus au niveau des *Legislatures*, souvent dominées par des ruraux méconnaissant les problèmes métropolitains². Au cours des années 1960 et 1970, toujours aux États-Unis, quelques expériences de consolidation des villes et des *counties*³ sont tentées pour accroître l'efficacité des administrations publiques et lutter contre le caractère improductif de la fragmentation. Au Canada, à partir de la deuxième moitié du 20^e siècle, la solution privilégiée par les gouvernements provinciaux pour réduire les inconvénients de la fragmentation dans les principales villes du pays est la création de gouvernements métropolitains de type fédératif. Depuis quelques

¹ Après 1910, de nombreux projets d'annexion sont qualifiés de victoire à la Pyrrhus par Jon C. Teaford. Ils permettent d'accroître la superficie des villes-centres, mais les communautés annexées sont souvent des municipalités mal desservies, aux capacités fiscales limitées. Mais la conviction que la croissance favorise la prospérité est tellement ancrée que les annexions se poursuivent, malgré leur coût réel (1979 : 90).

² Allan D. Wallis identifie trois vagues d'organisation des régions métropolitaines : « The first wave of reform efforts developed in response to the growth of monocentric city-regions during the era of mass manufacturing and industrialization. The second wave consisted of attempts to bring governance to polycentric metropolitan regions in which suburbs became competitive substitutes for central-city production and distribution-facility locations. The third wave consists of attempts to govern regions within a globally competitive post-industrial economy [...]. Although distinct, these three waves overlap in both time and space » (1994 b: 159-160).

³ Afin d'éviter toute confusion avec le mot « comté » qui désigne les circonscriptions électorales au Canada, le mot *county* gardera sa typographie anglaise (*counties* au pluriel). Aux États-Unis, les *counties* sont des divisions administratives dont l'existence est souvent antérieure à celle des villes et dont les limites territoriales coïncident rarement, sauf dans les cas où il y a eu consolidation des administrations municipales et des *counties*. Les *counties* jouent un rôle important (bien que variable selon les États) notamment dans la prestation des services sociaux et de santé, la sécurité publique et les services judiciaires. Pour des raisons similaires, l'orthographe anglaise de *Legislature* sera également conservée.

années, ce sont toutefois les projets de fusion et d'amalgamation qui suscitent à nouveau l'engouement des gouvernements provinciaux, comme en témoignent les exemples provenant de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et du Québec.

Lors de la dernière décennie, le débat s'est quelque peu renouvelé du côté américain, notamment en raison des pressions additionnelles qui s'exerceraient sur les métropoles. Une assertion fréquente veut qu'avec la mondialisation des marchés, la concurrence se joue désormais davantage entre les agglomérations, sans égard aux frontières nationales. Ce faisant, aux États-Unis, de nombreux acteurs économiques et politiques - souvent au diapason avec les chercheurs - réclament de nouveaux arrangements institutionnels afin d'assurer une plus grande coopération des diverses entités locales composant les agglomérations. Ils participent à la plus récente vague réformatrice, souvent qualifiée de nouvelle approche régionaliste puisque l'ensemble de référence des anciennes métropoles est élargi au niveau de la région. Une abondante littérature témoigne de la vigueur de cette nouvelle vague, qui ne se contente pas d'énumérer les divers problèmes causés par la fragmentation et l'étalement urbain : ces écrits constituent aussi un véritable répertoire des actions entreprises pour contrer ces phénomènes liés au développement.

Aux États-Unis surtout, malgré les nombreuses similitudes entre les agglomérations, d'importantes différences persistent dans leur gestion. Ainsi, plusieurs métropoles d'importance, par exemple Boston, se distinguent par l'absence de gouvernement métropolitain, ou encore par le peu d'efficacité des regroupements de gouvernements locaux, même très souples comme les *councils of governments*. La variété des expériences de gestion métropolitaine n'est pas sans soulever la question de leur fortune : tous les modèles de gestion se valent-ils? Répondent-ils aux mêmes objectifs?

Mais plus fondamentale encore est la question de comprendre comment de telles variations sont-elles possibles, compte tenu des similarités entre les villes et du cadre constitutionnel commun dans lequel évoluent les États. Pourquoi certains gouvernements de tutelle sont-ils plus enclins à intervenir dans les affaires des

villes? Répondent-ils à une demande ou cherchent-ils à reporter des problèmes vers un autre palier de gouvernement? Par ailleurs, que révèlent les expériences de gestion métropolitaine sur les communautés civiques les ayant engendrées? Y a-t-il des valeurs culturelles davantage répandues dans certaines communautés et qui seraient susceptibles d'expliquer l'existence - ou l'absence - des expériences de gestion et des autres moyens de coopération mis en œuvre dans les agglomérations?

Par les écrits des néo-régionalistes, l'on sait maintenant comment certaines régions métropolitaines, telles celles de Portland ou de Minneapolis-St. Paul, peuvent s'avérer particulièrement innovatrices. Certaines font preuve d'une conscience régionale précoce, adoptent aisément des plans d'aménagements régionaux et expérimentent avec bonheur de nouvelles politiques de gestion métropolitaine pour contrer les effets de la fragmentation politique ou mieux encadrer la croissance.

Dans plusieurs autres agglomérations, la gestion métropolitaine s'effectue plutôt par de nombreuses institutions locales autonomes, les agences spécialisées unifonctionnelles, qui contribuent à la prolifération des gouvernements locaux. Malgré les pressions des gouvernements supérieurs ou les aspirations locales, les nombreuses unités municipales qui composent les agglomérations ne réussissent pas à coopérer et semblent freinées dans leurs élans de collaboration. Prolixes pour décrire les expériences fructueuses, les écrits des régionalistes et la littérature d'études urbaines en général sont cependant muets pour expliquer les causes des insuccès, c'est-à-dire pour nous aider à comprendre l'absence de gestion métropolitaine dans certaines agglomérations confrontées aux problèmes de la fragmentation.

Comme les arrangements menant aux différentes expériences de gestion métropolitaine relèvent des politiques publiques sub-nationales mais reposent aussi sur la capacité de coopérer des acteurs locaux, une partie de la réponse à ce questionnement a trait aux interventions initiées au niveau sub-national de la

province ou de l'État, et une autre partie se trouve dans les valeurs et la culture des résidents des agglomérations.

Avec la mise en veilleuse des analyses structuralistes, les approches s'intéressant à l'influence de facteurs exogènes au système politique, comme les valeurs et la culture politiques, connaissent un regain d'intérêt, surtout avec la résurgence au cours de la décennie des années 1990, des questions liées au sens civique et au capital social. Ce dernier concept en particulier offre une piste prometteuse pour comprendre le degré de coopération à l'échelle métropolitaine.

La littérature sur le sens civique et le capital social s'intéresse généralement au lien de causalité entre l'organisation sociale et le fonctionnement du système politique. La théorie du sens civique stipule que la participation politique (du militantisme au simple fait de déposer un bulletin de vote) croît de façon proportionnelle avec l'intérêt pour les affaires publiques et le sentiment de compétence politique des citoyens. Par certains aspects, le capital social apparaît comme une transposition collective du sens civique. Selon les écrits de politologues travaillant avec le concept de capital social, dans les communautés fortement dotées en capital social, les institutions démocratiques ont une performance supérieure à celles des communautés où la confiance mutuelle est moins répandue et les liens horizontaux (non-hiérarchiques) moins développés. Dans les communautés où le capital social est élevé, les institutions politiques sont également plus stables, les programmes politiques plus adéquats et les politiques plus innovatrices, ce qui amène plusieurs chercheurs à parler de meilleure performance démocratique. Pour ces raisons, le concept de capital social apparaît plus riche que celui de sens civique. Les études empiriques sur le capital social comparent généralement des pays et des régions, mais ce concept apparaît également propice pour saisir la nature des diverses expériences de gestion métropolitaine en cours dans plusieurs agglomérations du Canada et des États-Unis.

Les valeurs et les normes ayant cours dans une agglomération peuvent-elles influencer les institutions politiques et le fonctionnement des gouvernements

métropolitains, et même la vitalité urbaine de ces agglomérations? Telle est la question principale à laquelle la présente thèse tente de répondre. Alors qu'est souvent posée depuis le début des années 1990 l'adéquation « mondialisation et fin du politique », il est question ici de la pérennité du politique au niveau local et à celui des gouvernements supérieurs. L'influence des gouvernements de tutelle sur les institutions métropolitaines est indéniable et constitue le premier facteur explicatif considéré. Mais puisque les gouvernements de tutelle n'expliquent pas tout, c'est également l'incidence du local sur ces gouvernements qui doit être considéré. À cet égard, le recours au capital social est extrêmement utile puisqu'il permet d'éclairer l'interdépendance entre le politique et la culture ou les valeurs locales.

Les études sur le sens civique et le capital social portent généralement sur de vastes ensembles. De là l'intérêt de vérifier ce qui en est au niveau régional et métropolitain, dans des pays fédérés comme les États-Unis et le Canada. S'il existe à l'intérieur d'un même pays des variations dans la dotation en sens civique, il est peut-être possible d'établir un lien entre la répartition du capital social dans une population et la nature des institutions devant assurer la gestion des vastes ensembles urbanisés où résident depuis la Deuxième Guerre mondiale la majorité des Occidentaux? Comme à cette échelle plusieurs agences et niveaux de gouvernement se partagent le pouvoir, est-il possible de distinguer si le sens civique et le capital social peuvent influencer les structures de gestion métropolitaine ou régionale alors que ces structures résultent concrètement de la volonté d'un gouvernement supérieur (l'État ou la province)? Dans quelle mesure, la distribution de capital social favorise un meilleur fonctionnement de ces institutions une fois établies? Et plus généralement, quel est le lien de causalité entre le capital social et les institutions gouvernementales. Telles sont les questions auxquelles tente de répondre cette thèse par le biais d'une étude comparative de quatre agglomérations nord-américaines sises de part et d'autre du 42^e parallèle.

Bien que les études sur le capital social soient généralement quantitatives, plusieurs raisons justifient une étude comparative de nature essentiellement

qualitative. D'une part, les données quantitatives habituellement utilisées dans les études sur le sens civique ou le capital social sont rarement désagrégées à l'échelle des métropoles. De plus, dans leurs quêtes des valeurs culturelles et des habitudes de socialisation, les chercheurs doivent composer avec le manque de continuité des enquêtes menées à différentes années. À ces difficultés s'ajoutent celles de composer avec des institutions de deux pays différents : non seulement les territoires de référence ne coïncident pas toujours, mais les données relatives par exemple aux programmes sociaux sont difficiles à comptabiliser puisque selon les pays, différents niveaux de gouvernement peuvent être impliqués dans la prestation de services qui ne sont pas les mêmes. D'autre part, la production de quatre études de cas permet une comparaison fine d'expériences distinctes et, surtout, elle permet d'explorer des aspects de l'engagement civique qui autrement échapperaient à notre attention. Bien qu'une étude davantage quantitative aurait permis l'examen d'un plus grand nombre de villes, la restriction du nombre de cas étudiés permet une analyse en profondeur de la vie civique, qui aide à préciser le lien entre le capital social et les institutions politiques.

L'approche retenue est essentiellement une analyse longitudinale. C'est donc par une mise en contexte de chaque région métropolitaine, par la description des mécanismes de gestion et des forces sub-nationales présentes, par une étude historiographique du rôle des élites locales et des traditions civiques et de générosité présentes dans les agglomérations métropolitaines de Milwaukee, Minneapolis-St. Paul, Montréal et Toronto, que cette thèse explique l'influence des gouvernements de tutelle et du capital social sur la gestion des métropoles.

Parmi les villes à l'étude, deux sont canadiennes et deux américaines. Les exemples choisis illustrent pour chaque pays ce qui a souvent été présenté comme une réussite ou un échec sur le plan de la gestion métropolitaine. Afin de limiter les distorsions structurelles, les villes retenues aux fins de cette étude comparative appartiennent toutes à ce vaste ensemble régional, le *Frostbelt*, qui regroupe de nombreuses villes ayant un profil historique et démographique similaire. Développées au cours du 19^e siècle par le biais de l'industrialisation,

elles ont été confrontées à divers degrés au phénomène de la désindustrialisation au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle et bien qu'elles connaissent maintenant des succès économiques inégaux, elles ont entrepris relativement à la même époque leur transition économique. S'il est parfois aussi question du *Rustbelt* pour désigner ces villes du Nord-est et du Midwest des États-Unis suite à la tertiarisation de l'économie et à la vétusté des entreprises industrielles, l'appellation *Frostbelt* permet plus facilement d'inclure les villes du Canada, plus nordiques mais ayant connu une évolution semblable.

Afin de bien saisir les variations dans la volonté interventionniste des gouvernements supérieurs, la thèse doit faire état des différences entre les États-Unis et le Canada. Les valeurs politiques rattachées au parti dominant au niveau sub-national sont également considérées puisque l'opinion publique influence les politiques publiques et sociales de chaque État ou province. Ces valeurs transparaissent très bien dans les politiques que l'on peut associer à la générosité publique. Sur le plan local, il importe de considérer les traditions civiques des élites locales. Qui étaient-elles et quel a été leur rôle au tournant du 20^e siècle, lors du développement intense des villes? Comment les comportements de ces élites se comparent-ils avec l'ensemble de la communauté civique? Et enfin, quelles sont les nouvelles traditions civiques à l'œuvre? Le capital social local aide-t-il les communautés à surmonter leurs différends et à coopérer afin de favoriser une plus grande justice sociale?

La question de la générosité est centrale parce que l'époque où sont implantés des gouvernements métropolitains dans trois des villes à l'étude correspond au temps fort du développement de l'État-providence : les gouvernements supérieurs interviennent dans la réorganisation du monde municipal en même temps, et souvent dans le même esprit, qu'ils interviennent dans les affaires sociales. De la même façon, l'examen de la générosité privée et des profils philanthropiques au niveau local permet d'évaluer comment s'exprime au niveau métropolitain une volonté de coopération et de recherche du mieux-être commun. Non seulement la générosité apparaît-elle comme un bon indicateur du capital social, mais de plus, elle permet d'éviter le débat sur les meilleures

associations à considérer, un débat monopolisant de nombreux chercheurs qui s'intéresse au capital social aux États-Unis.

La démonstration débute par la présentation de quelques auteurs et la définition des concepts étudiés. Outre l'incontournable *De la démocratie en Amérique* d'Alexis de Tocqueville, qui s'émerveille de la propension des Américains à s'associer, le livre de Gabriel A. Almond et Sydney Verba (1965) sur le sens civique figure parmi les classiques les plus cités dans ce champ. Pour ce qui est du capital social, un concept initialement développé à la fin des années 1970, repris par James S. Coleman en 1990 mais essentiellement diffusé par l'ouvrage magistral de Robert D. Putnam (1993), les sources consultées sont récentes.

La publication par Putnam de *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* et de quelques articles sur la diminution de l'engagement civique des Américains a généré un intérêt croissant pour le concept de capital social. Suite aux multiples recensions, parfois critiques mais le plus souvent enthousiastes, les idées, la méthodologie et les sources utilisées par Putnam ont été reprises par de nombreux auteurs, initialement dans des articles (notamment McKay, 1996; Hall, 1999; Cusaks, 1999) puis dans des livres, par exemple l'ouvrage dirigé par Theda Skocpol et Morris P. Fiorina (1999). C'est dans cette littérature qu'est puisée l'inspiration concernant le concept de capital social.

D'autres ouvrages et concepts théoriques provenant d'études urbaines, comme les concepts de régimes urbains (Stone, 1993) et de coalitions de la croissance (Logan et Molotch, 1999), ainsi que les écrits sur la durabilité urbaine (Polèse et Stren) et sur l'économie politique du développement urbain (Savitch et Kantor, 2002) ont également fourni des outils pertinents pour la comparaison des agglomérations.

Enfin, un autre ouvrage, à prime abord étranger aux questions soulevées dans cette thèse, mérite d'être mentionné. Dans *L'esprit du don*, Jacques T. Godbout s'intéresse au don comme relation, comme rapport social alimentant les liens avec la famille, les amis et même les étrangers : qu'il l'alimente ou qu'il serve à

nouer de nouvelles relations, le don est au service du lien social et constitue le fondement des rapports sociaux. Malgré la distinction devant être faite entre le don et la générosité, c'est en partie de la lecture de cet ouvrage - bien que ce n'était pas là les propos de cet auteur - mais certainement aussi de celle de Julian Wolpert (1990) que m'est venue l'idée de penser le capital social en termes de générosité. Dans les communautés civiques où un important stock de capital social est présent, la recherche de l'intérêt commun est susceptible de primer sur celle de l'intérêt individuel et la solidarité de prévaloir sur les différences. L'étude de la générosité tant publique que privée apparaît donc comme un révélateur de premier ordre⁴.

Bien que de nombreuses sources documentaires et différents ouvrages aient été consultés (il en sera question plus en détail dans le chapitre 2), c'est à l'ensemble de ces écrits qu'est puisé le cadre théorique proposé ici pour étudier quatre différentes communautés civiques d'Amérique du Nord et leurs modes de gestion métropolitaine. L'objet de cette thèse est de vérifier si la diversité des expériences de gestion des agglomérations peut s'expliquer, au-delà du rôle des gouvernements de tutelle, par le capital social et par les valeurs culturelles et politiques des communautés. Les exemples de Milwaukee, Minneapolis-St. Paul, Montréal et Toronto permettent de mieux saisir comment s'articulent les intentions des gouvernements de tutelle et les traditions des communautés civiques. En explorant comment le capital social peut favoriser la performance institutionnelle et démocratique - i.e. la bonne gestion des agglomérations dans le cas présent - cette recherche permet de réévaluer le rôle des élites et de la société civile dans une optique de gouvernance métropolitaine, sans nier le rôle important exercé par les gouvernements de tutelle. La thèse contribue aussi à revoir certains aspects du concept de capital social, notamment en ce qui concerne le caractère statique et relativement restrictif du modèle « putnamien ».

⁴ La distinction entre générosité publique et privée est suggérée par Julian Wolpert (1990). Plutôt que de concevoir la générosité à l'échelle des individus ou des groupes, celui-ci fait des communautés le foyer de la générosité et en considère les aspects privés et publics.

Chapitre 1

La valeur heuristique des concepts de gouvernance, de gestion métropolitaine, de capital social et de régimes urbains

On accorde depuis quelques années beaucoup de retombées bénéfiques au capital social, dans le domaine de la santé, dans le champ économique ou encore en matière de coopération et de progrès démocratique. Un article de quotidien évoquait même le concept pour expliquer que certains membres de l'élite professionnelle new-yorkaise inscrivaient leurs bambins dans des maternelles huppées moyennant des frais de scolarité de 18 000 \$ US par année afin de développer leur « capital social » (Hétu, *La Presse*, 1999). Il convient d'emblée de préciser qu'en science politique le concept de capital social ne réfère pas simplement aux questions de réseau social. Plus largement, le concept permet d'appréhender la vigueur des liens sociaux et la performance des institutions.

Le concept de capital social est utilisé dans cette thèse pour comprendre pourquoi, dans certaines agglomérations, la gestion métropolitaine apparaît aisée et efficace alors que d'autres métropoles n'arrivent pas même à s'entendre pour dépenser les subventions publiques des gouvernements supérieurs. Dans ce premier chapitre, la discussion de ce concept porte sur sa pertinence et ses limites (tant théoriques que méthodologiques) ainsi que sur les usages qui en ont été faits dans des études récentes. Le sens civique et d'autres concepts davantage utilisés en études urbaines sont également présentés, par exemple, ceux des coalitions de la croissance (Logan et Molotch, 1999), des régimes urbains (Stone 1993), et de la *social sustainability of cities* (Polèse et Stren, 2000). Ces approches, assez typiques de celles en économie politique - traditionnellement plus

sensibles aux inégalités de classes et aux manifestations du pouvoir - reconnaissent de plus en plus, ne serait-ce qu'implicitement, l'importance du capital social au niveau local. Le livre récent d'Hank V. Savitch et Paul Kantor (2002) utilise d'ailleurs explicitement des concepts apparentés au capital social local, en lien avec les relations intergouvernementales, afin de comparer les dynamiques inhérentes à l'économie politique des villes. Mais la thèse porte aussi sur la gestion métropolitaine et la gouvernance. Aussi, le chapitre débute-t-il par une discussion sur les mérites respectifs des concepts de gouvernance et de gestion métropolitaine, afin de caractériser les divers arrangements politiques expérimentés dans les métropoles de l'Amérique du Nord.

Gouvernance et gestion métropolitaine

Tout comme le concept de capital social, celui de gouvernance connaît depuis plus d'une dizaine d'années un engouement tant du côté des chercheurs américains que de celui des Européens. Le concept est utilisé tant par les spécialistes d'études urbaines (Altshuler et al., 1999; Frisken et al., 1997; Hodson et St-Hilaire, 1997; Le Galès, 1998; Pagano, 1999; Rothblatt et Sancton, 1993, 1998; Wallis, 1993, 1994), que par les chercheurs en relations internationales (Saez, Leresche et Bassand, 1997; Nye et Donahue, 2000; Tadashi, 2000) et par ceux s'intéressant aux États providence (notamment Jessop, 1995; Merrien, 1998) afin d'aborder les changements dans la mise en œuvre des politiques à caractère social et économique. Avec l'avènement de l'Europe des régions et la mondialisation accrue des échanges, la gouvernance apparaît sinon comme une panacée, à tout le moins comme une façon de réorganiser le pouvoir à l'intérieur ou au-delà des États nationaux¹.

¹ Selon certains, les pressions exercées par l'économie sur le politique favorisent un effacement de l'État et un nouveau partage du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement et entre les acteurs politiques et les autres (John et Cole, 2000 : 250). Pour Peter Marcuse, il s'agit plutôt d'une redéfinition du rôle de l'État « from a social and redistributive to an economic and growth or profit-supporting purpose. [...] they shift from a public, in the sense of democratic or popular, instrument, to an instrument of private business purpose » (In Musterd et Ostendorf, 2000 : 4).

En études urbaines, il est souvent dit qu'avec la mondialisation, les aires métropolitaines sont plus en compétition les unes avec les autres, alors même que subsiste la compétition entre les unités locales d'une même agglomération. De là vient l'engouement de nombreux chercheurs pour la gouvernance, laquelle leur paraît faciliter la collaboration entre les diverses entités locales qui composent une agglomération.

De fait, bien souvent, le terme « gouvernance » renvoie au territoire local, notamment chez Patrick Le Galès, pour qui, à l'intérieur de l'entité urbaine ou régionale, la gouvernance correspond à la :

capacity to integrate organizations, actors, social groups and different interests. In some cities or regions, there is a capacity to integrate the major proportion of public (local and central), private and community organizations - for example, in order to devise a common strategy or to develop policies. There is no obligation to integrate. [...]. In contrast to this, certain cities are marked by political or social structural conflicts which block any form of collective action (1998 : 496).

Avant de poursuivre avec d'autres définitions de la gouvernance, il convient de remarquer qu'il s'agit parfois de gouvernance métropolitaine, mais de plus en plus de gouvernance régionale, compte tenu de l'expansion des anciennes régions métropolitaines. Un autre élément favorisant l'utilisation de la « région » comme territoire de référence vient de son utilisation généralisée par de nombreux chercheurs travaillant avec les données provenant des bureaux de statistiques nationaux, que ce soit les *Metropolitan Statistical Areas* utilisés par le *Bureau of Census* aux États-Unis ou encore les régions métropolitaines de recensement de Statistique Canada².

Qu'il s'agisse d'excellence régionale (Dodge, 1996), de politique régionale pour les *post-cities* (Savitch et Vogel, 1996), d'impulsions régionales (Foster, 1997b), de civilisation du régionalisme (Foster, 1997c) ou encore de gouvernance régionale

² Au Canada, si le noyau urbain compte plus de 100 000 habitants, il s'agit de région métropolitaine. Les régions métropolitaines sont définies sur le plan statistique par le nombre de navetteurs qui commutent dans une région, et ne coïncident pas forcément avec les régions politiques.

(Wallis, 1994c), la région est, en études urbaines, de plus en plus le territoire de référence. Ceci permet d'intégrer les zones suburbaines qui se développent et gravitent autour des anciennes métropoles, même si parfois les termes « région » et « aire métropolitaine » apparaissent interchangeable³. La prise en compte d'un territoire plus large que celui traditionnellement associé aux métropoles est selon Hank V. Savitch et Ronald K. Vogel, un gage d'efficacité : « Effective metropolitan or regional governance requires the existence of political institutions that are coterminous with the boundaries of the city-region » (1996 : 275-276). Cette thèse, fait référence tantôt à l'agglomération métropolitaine et tantôt à la région, selon les contextes, mais aussi selon les auteurs mentionnés, afin de ne pas trahir leurs propos.

Dans leur définition de la gouvernance, plusieurs chercheurs mettent l'accent sur les acteurs. Ainsi, pour Allan D. Wallis, « [governance] must involve the private and non-profit sectors as well as the public sector, in ways that do not compromise the missions of any one yet employ the capacities of all » (1993 : 131). Gerry Stoker pour sa part décèle une certaine convergence dans les nouvelles définitions de la gouvernance, laquelle correspondrait à « l'élaboration de styles de gouvernement dans lesquels les frontières entre les secteurs public et privé et à l'intérieur de chacun de ces secteurs tendent à s'estomper » (1998 : 19).

Dans ces définitions, on insiste sur la pluralité des acteurs impliqués dans le processus de gouvernance, lesquels proviennent de divers horizons d'une même région (c'est la dimension interne de la gouvernance). Outre les politiciens, il est question des représentants d'univers aussi distincts que le monde des affaires, le secteur communautaire, les groupes civiques ou les groupes environnementaux. La dimension externe de la gouvernance traduit, quant à elle, la capacité des différents acteurs d'une communauté de projeter une représentation collective auprès des gouvernements supérieurs ou des autres agglomérations (Le Galès,

³ Voir notamment à ce sujet le premier paragraphe d'un article de David K. Hamilton : « there has been a resurgence of interest in regionalism. A number of books and articles have been written in the past few years analyzing the effect of local government structures comparing centralized and decentralized metropolitan areas [...] » (2000 : 65).

1998 : 497). Cette dimension concerne également les relations intergouvernementales - et c'est le sens retenu dans cette thèse par « gouvernance externe » -, c'est-à-dire les échanges entre élus ou hauts fonctionnaires des différents niveaux de gouvernement (John et Cole, 2000 : 250). L'un et l'autre aspects de la gouvernance ne s'excluent pas, d'autant plus que les nombreux acteurs impliqués dans ce mode de gestion doivent composer entre eux sur le plan local mais aussi de façon verticale puisque les gouvernements locaux sont, tant aux États-Unis qu'au Canada, étroitement imbriqués aux niveaux supérieurs.

La légitimité de la gouvernance mise en question

La pluralité étant un aspect fondamental de la gouvernance, plusieurs auteurs soulèvent des inquiétudes. Pour Stoker, par exemple, comme la gouvernance favorise la participation des acteurs privés à la vie politique, il y a risque qu'un petit groupe d'acteurs, puissants mais non-élus et dont les intérêts personnels ne sont pas forcément ceux de l'ensemble de la communauté, domine les enjeux et influence les décisions politiques à son avantage. L'affaiblissement des codes normatifs gouvernementaux et la déresponsabilisation des acteurs peut ainsi se traduire par une perte de légitimité des autorités publiques (1998 : 21-24).

Même si dans les régimes démocratiques les règles de jeu ont toujours permis à des acteurs extérieurs au monde politique d'imposer ou de suggérer fortement leurs vues sur la gouvernance, en insistant sur la pluralité des acteurs impliqués dans les processus politiques, les études sur la gouvernance posent la question de la légitimité. Si les décisions et le pouvoir deviennent une prérogative que se partagent élus, entrepreneurs, corporations et autres représentants de la société civile, qui est imputable? Comment s'assurer que les acteurs impliqués dans la gouvernance défendent l'intérêt général?

Les appuis à l'idée de gouvernance sont multiples et divers. Pour la gauche, la gouvernance correspond souvent à la démocratisation du fonctionnement étatique et peut, de ce fait, faciliter les initiatives sociales ou les mobilisations

civiques (i.e. une participation accrue aux décisions). Pour la droite, ce concept semble promouvoir une revalorisation des agents économiques permettant de réduire les interventions étatiques (Gaudin, 1998 : 57). La lecture de Stoker et de Jean-Pierre Gaudin, et d'autres auteurs (notamment Merrien, 1998), incite cependant à recourir à ce concept avec circonspection. Comme le souligne Jacques T. Godbout, ce n'est pas parce que l'idéal participationniste postule des bienfaits inhérents à la participation que celle-ci renforce la démocratie (2001 : 132).

Ceci étant dit, aux États-Unis, les écrits portant sur la gestion des agglomérations dénotent encore en grande majorité un préjugé favorable aux expériences de gouvernance. Dans les années 1960, la réduction du nombre de gouvernements locaux - par annexion ou par consolidation - afin d'accroître l'efficacité des services publics remportait la faveur des réformistes. Mais au cours de la dernière décennie du 20^e siècle, deux convictions concomitantes et assez répandues en études urbaines ont amené un engouement pour la gouvernance, dans un contexte où de nombreuses barrières politiques et culturelles empêchaient la création de nouveaux gouvernements métropolitains (Savitch et Vogel, 1996 : 2). Parallèlement à la conviction selon laquelle il existe une forte interdépendance entre les unités municipales de banlieues et les villes centre, s'est développée l'idée selon laquelle la survie économique des grandes agglomérations dépend de la capacité des nombreuses entités locales à coopérer sur le plan intra-métropolitain. Selon la thèse de l'interdépendance, diffusée notamment par Anthony Downs, si le centre d'une agglomération périclité, le développement de l'ensemble de la région est compromis sur le long terme. Bien que cette assertion mérite d'être nuancée - voir notamment Janet Rothenberg Pack (1998) ou encore, Matthew Weinstein (1998) - la thèse de l'interdépendance demeure dominante.

Plusieurs auteurs voient aussi dans la gouvernance le moyen de surmonter les rivalités. Pour Le Galès, « the external dimension of urban governance has become very important, especially when factors relating to rivalry between cities and regions are taken into account » (1998 : 502). Pour Wallis, le regain d'intérêt

pour la gouvernance s'explique par la nécessité de surmonter les rivalités qui divisent les localités d'une même région afin de mieux répondre aux préoccupations environnementales (dont les enjeux dépassent le cadre local immédiat) et aux problèmes de disparités entre les banlieues riches et les quartiers centraux. En facilitant les échanges, la gouvernance favoriserait aussi la planification ou le financement des nouvelles infrastructures (tels des aéroports ou de nouveaux axes de transport) exigées par le re-développement économique (Wallis, 1994a : 49).

Pouvant être initiée par les autorités élues et par des acteurs locaux exogènes à la sphère politique, la gouvernance met donc l'accent sur la collaboration plutôt que sur le contrôle et ne repose pas sur des structures formelles, du moins dans un premier temps (Wallis, 1993 : 242-243)⁴. En études urbaines, la gouvernance est considérée comme un moyen pour contrer la mésentente et faciliter la collaboration entre les nombreuses autorités politiques locales d'une même agglomération, autrement peu enclines à agir de concert. Dans cette optique, la gouvernance est considérée d'un point de vue essentiellement normatif et apparaît (paradoxalement) comme la façon idéale de gouverner.

Une grande flexibilité d'adaptation aux différents contextes métropolitains assure également aux expériences de gouvernance l'attention des spécialistes d'études urbaines. Bien que le mot « gouvernance » ne soit pas prononcé, la souplesse des structures est ce que privilégie Rothenberg Pack afin de tenir compte des spécificités régionales qui distinguent les agglomérations des États-Unis :

Large interregional disparities in metropolitan development, in particular in city and suburban growth patterns, suggest the need for flexible urban policy rather than for one-size-fits-all metropolitanism. If city-suburb disparities in some U.S. regions are relatively small and if cities and suburbs are both growing, there may, for example, be less reason for urging greater metropolitan policy coordination (1998 : 27).

⁴ Dans le deuxième d'une série d'articles sur le régionalisme (1994b), Wallis anticipe l'institutionnalisation des mécanismes de gouvernance une fois le rodage complété.

La gouvernance métropolitaine ou régionale permet une forme plus souple de gestion des agglomérations qu'un gouvernement métropolitain : en fait, elle séduit justement par son côté informel. Rarement institutionnalisée, la gouvernance plaît particulièrement parce qu'elle correspond davantage aux valeurs des Américains, lesquels valorisent la participation des citoyens aux affaires publiques, mais aussi les gouvernements restreints (nombreux mais petits).

Règle générale, la gouvernance est valorisée comme une forme supérieure de gestion des agglomérations, qui permet plus aisément d'aplanir les divisions et les rivalités qui découlent de la fragmentation, sans que le principe de l'autonomie locale ne soit attaqué et sans que soient imposées de nouvelles institutions politiques, comme dans le cas des gouvernements régionaux ou métropolitains. De fait, certains semblent valoriser la gouvernance parce que l'on ne saurait implanter une véritable structure :

When a regional approach or perspective is more appropriate, creation of such entities as the Portland Metropolitan Service District and the Minneapolis-St. Paul Metropolitan Council is desirable, if locally supported and politically feasible. If such entities are not likely to emerge (i.e., in most metropolitan areas), then we find most appropriate the use and expansion of existing metropolitan forums and agencies, such as councils of governments, metropolitan planning organizations, regional special-purpose authorities, and public-private alliances on the metropolitan level (Altshuler et al., 1999 : 129).

Ces propos qui concluaient une commission nationale américaine sur l'avenir des agglomérations reflètent bien pourquoi la gouvernance est valorisée comme un facteur de participation et de collaboration entre les divers acteurs d'une même agglomération, alors qu'elle devrait être prise comme un pis-aller à l'absence de structure formelle au niveau métropolitain ou régional.

Si la gouvernance n'est ni une panacée pouvant pallier le manque de coordination ni un idéal de gestion métropolitaine à atteindre, il n'en demeure pas moins que les expériences de gouvernance peuvent, dans certains cas, s'avérer des plus positives. Dans l'évaluation de nos modèles de gestion il importe donc de reconnaître l'existence de plusieurs modes de gestion, certains

plus nouveaux, d'autres plus traditionnels. Les diverses expériences élaborées au cours du siècle ne sont pas désuètes du fait que les chercheurs s'intéressent maintenant à la gouvernance.

Pour désigner l'ensemble des approches utilisées pour gérer la croissance des métropoles, laquelle s'est traduite en Amérique du Nord depuis plus d'un siècle par la prolifération des municipalités de banlieue, certains auteurs parlent d'expériences de gestion métropolitaine et en ont tiré des typologies (par exemple, Savitch et Vogel, 1996; Collin, Gaudreau et Pineault, 1996). La gestion d'agglomération, réfère à l'ensemble des moyens et stratégies utilisés au niveau local par les gouvernements pour gérer et administrer les grands ensembles urbanisés, sur les plans de l'aménagement, de la planification des grands équipements ou de la fourniture de services.

À partir d'une synthèse de travaux récents, une typologie est élaborée par Jean-Pierre Collin, Marcel Gaudreau et Stéphane Pineault (1996 : 3). Cinq différentes catégories sont présentées, avec les avantages et les inconvénients que la littérature permet d'identifier. La catégorie de la mise en réseau des agents publics, qui traite des expériences de collaboration informelle et de gouvernance externe (ou verticale, i.e. entre les acteurs publics) ou interne (soit horizontale, i.e. entre les acteurs locaux venant des secteurs privés ou communautaires) semble privilégiée, mais la typologie présentée demeure neutre.

Il en va autrement de la typologie que l'on retrouve dans l'ouvrage de Savitch et Vogel, qui se présente un peu comme un ensemble « d'idéaux-types » puisque dans la réalité, précisent les auteurs, chacun des cas étudiés emprunte un peu aux différents modèles (1996 : 14). Dans leur typologie, (voir le tableau 1.1 inspiré de leur analyse), les expériences de gestion se présentent sous la forme d'un continuum exprimant des degrés de coopération. Le modèle débute avec les cas les moins structurés sur le plan institutionnel et va jusqu'aux modèles de gouvernement métropolitain ou régional (davantage institutionnalisés). À la première catégorie correspondent les agglomérations où les conflits empêchent la collaboration et celles où, pour limiter les conflits, les autorités s'évitent. Les

exemples identifiés par Savitch et Vogel sont ceux de New York, Los Angeles et St. Louis. À l'autre bout du spectre, figurent les exemples américains souvent cités de Minneapolis-St. Paul et Portland (Oregon), ainsi que celui moins reconnu de Jacksonville.

Tableau 1.1
Typologie inspirée de Savitch et Vogel illustrant un continuum de coopération

Formes de coopération	Évitement	Partenariat, Ententes interlocales	Gouvernement métropolitain, Consolidation*
Exemples	New York Los Angeles	Pittsburgh Louisville Washington D.C.	Portland Minneapolis-St. Paul Jacksonville

* fusion ou consolidation

Entre ces deux extrémités se trouvent les expériences « d'ajustement mutuel » associées à la gouvernance et portant sur des enjeux précis et limités (ententes intermunicipales ou partenariats entre les secteurs privé et public). S'ils soulignent le manque de démocratie inhérent à la gestion par partenariats, Savitch et Vogel considèrent néanmoins que les ententes interlocales et les autres ajustements mutuels permettent d'éviter les situations de conflits ou l'absence totale de coopération régionale. Prenant le cas spécifique de Pittsburgh, ils soulignent les bienfaits de la gouvernance pour contrebalancer les effets centripètes de la fragmentation (1996 : 276-82).

De cette étude, Savitch et Vogel concluent que les expériences les plus viables sont les approches régionales axées sur les ententes mutuelles plutôt que les expériences de gouvernement métropolitain : « Scholars and journalists alike applaud interlocal agreements and public-private partnerships because of their non-controversial and flexible features » (1996 : 297). La conclusion est un peu

paradoxe puisque la situation privilégiée sur un continuum de coopération se trouve au centre.

Une autre typologie, extrapolée d'une étude de Michael Pagano (1999) sur les mesures adoptées dans les agglomérations pour réduire les disparités, classe les expériences de gestion en deux catégories principales, selon leur « élasticité ». Dans le premier type, soit celui du *political stretch*, les stratégies retenues favorisent une certaine adéquation entre les limites économiques et statistiques (la région fonctionnelle) et les frontières politiques (la région institutionnelle). Dans cette catégorie se retrouvent les expériences de fusion, d'amalgamation ou de gouvernement « supralocal » (métropolitain ou régional). Le second type, celui du *fiscal stretch* regroupe des expériences où la région fonctionnelle correspond à une région fiscale, ce qui permet de corriger (du moins en partie) les disparités de revenus des municipalités sans qu'il soit nécessaire de modifier les structures politiques.

Dans l'ensemble, ces typologies ne sont pas contradictoires : elles illustrent les diverses perspectives permettant d'évaluer la performance des expériences de gestion mises à l'essai dans les quatre agglomérations à l'étude dans cette thèse. Les typologies présentées suggèrent que la coopération est au cœur des expériences de gestion et de gouvernance et que pour obtenir cette collaboration, les réformes institutionnelles ou politiques ne sont pas essentielles puisque des ententes peuvent être conclues et des mesures de redistribution appliquées sans modifier les frontières ou les institutions.

Gestion métropolitaine et régionale

L'expression « gestion métropolitaine » (ou gestion régionale selon le cas) a l'avantage de rendre compte à la fois des expériences de *growth management* en cours dans certaines métropoles américaines, des partenariats entre le privé et le public, de la participation du tiers secteur, et des modèles davantage institutionnalisés comme les gouvernements métropolitains. La notion a également pour avantage de mieux intégrer les expériences de gestion

canadiennes. Jusqu'à la vague de fusions de ces dernières années, les gouvernements métropolitains étaient un peu la marque de commerce des grandes villes de ce pays (Goldberg et Mercer, 1986; Rothblatt et Sancton, 1993). Parler de gestion métropolitaine laisse donc place à une variété d'expériences et de modèles, certains pouvant cohabiter simultanément dans une même agglomération.

Dans la littérature, les expériences de gestion jouent tantôt le rôle de variable indépendante et tantôt celui de variable dépendante. Voulant vérifier si la collaboration intra-métropolitaine pouvait engendrer une vitalité économique accrue des agglomérations, Rothenberg Pack a utilisé la gouvernance comme variable indépendante (1998 : 27). De même, au terme d'une enquête concernant des métropoles importantes du Canada et des États-Unis, Peter Kresl et Pierre-Paul Proulx ont établi que la gouvernance métropolitaine était un des facteurs pouvant expliquer la compétitivité et les succès économique d'une région (Proulx, 1999). Pour ces auteurs comme pour Rothenberg Pack, la gouvernance est une variable indépendante pouvant expliquer le développement économique.

D'autres auteurs ont plutôt cherché à expliquer pourquoi certaines régions parvenaient plus aisément à collaborer. Pour Wallis, la gouvernance est maintenant nécessaire en raison des enjeux stratégiques (tel que le développement économique, l'entretien ou le développement des infrastructures, la protection de l'environnement et même la recherche de l'équité sociale) qui obligent les gouvernements locaux à prendre des décisions sur une base régionale. Mais qu'il considère la gouvernance comme un défi à relever pour répondre aux pressions ci-haut mentionnées (Wallis, 1994a) ou comme induite par de nouvelles initiatives des gouvernements supérieurs (Wallis, 1994c), la gouvernance tient ici le rôle de variable dépendante.

Intriguée de savoir pourquoi « some regions function more regionally than others », Kathryn A. Foster identifie dix facteurs explicatifs de la gouvernance (1997b : 375). Dans un autre article, cette auteure discute du rôle joué par la

société civile dans la gouvernance métropolitaine : là encore, la gouvernance occupe la place de variable dépendante (Foster : 1997c).

Dans le même registre, une étude d'Hamilton distingue les facteurs qui à l'intérieur de la société civile peuvent favoriser ou non la coopération et le développement d'une pensée régionaliste. Hamilton souligne par exemple le rôle négatif d'éléments qui renforcent l'autonomie des gouvernements comme les valeurs traditionnelles, le *privatisme* ou les développements résidentiels dispersés (2000 : 70-71). Hamilton s'intéresse également aux programmes des gouvernements supérieurs, à la prestation de services et au développement économique en tant que facteurs pouvant expliquer parfois l'existence et parfois l'absence de collaboration et de gouvernance à l'échelle régionale. Puisque cette thèse cherche à expliquer pourquoi certaines agglomérations semblent mieux fonctionner politiquement - et même économiquement - la gestion d'agglomération et la gouvernance constituent ici la variable dépendante, à l'instar de Wallis, Foster et Hamilton.

Culture civique et capital social

Par leurs références à la culture civique et au capital social (tel qu'actualisé au cours de la dernière décennie par le politologue Robert D. Putnam (1993)), les écrits de Foster, d'Hamilton et de Wallis confirment la valeur heuristique de ces concepts, peu utilisés en études urbaines, pour comprendre pourquoi les localités de certaines agglomérations réussissent à s'entendre, disposent de meilleures institutions métropolitaines ou régionales, et collaborent plus aisément sur les plans économiques, sociaux et environnementaux.

Le biais de la culture civique

Pour quiconque s'intéresse à la culture civique, la référence classique demeure l'ouvrage des politologues américains Gabriel A. Almond et Sydney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, paru en 1963. Basée

sur des enquêtes semi-directives et utilisant de nouvelles méthodes statistiques adaptées aux sciences sociales, cette étude comparative n'a pas, malgré ses qualités, été épargnée par la critique.

Un reproche fréquent a trait au choix des pays retenus. En comparant le Mexique, l'Allemagne, l'Italie (l'intention des auteurs était d'y explorer les causes culturelles du nazisme et du fascisme), la Grande-Bretagne et les États-Unis, comment s'étonner des conclusions à l'effet que les pays anglo-saxons, la Grande-Bretagne et surtout les États-Unis, connaissent une plus grande stabilité démocratique en raison de la culture civique de leurs citoyens?

Une autre critique formulée à l'égard de l'étude d'Almond et Verba tient à la taille de l'échantillon qui ne permet pas de considérer les différences régionales pouvant exister à l'intérieur d'un même pays. Dans le cas de l'Italie, il est notoire qu'il existe des différences significatives entre les régions, non seulement dans le développement économique mais aussi dans les traditions civiques (Banfield, 1958; Putnam, 1993). On leur a surtout reproché d'avoir subordonné l'incidence d'autres facteurs cruciaux, tel l'éducation ou l'appartenance sociale des personnes enquêtées, aux différences culturelles. La tangente un peu « wasp » (*white anglo-saxon protestant*) et leurs conclusions qui encensent les Américains comme champions du sens civique et de la démocratie, expliquent peut-être le peu d'intérêt soulevé par le concept de culture civique au cours des années 1970 et 1980⁵, surtout chez les chercheurs des autres pays.

Néanmoins, depuis la parution de cet ouvrage, l'étude de la culture politique ne se limite plus ni à l'analyse des connaissances qu'a un électeur de son système politique, des acteurs politiques et des institutions, ni aux comportements électoraux. Cette étude a aussi démontré que les regroupements politiques et les partis ne détiennent pas le monopole de la genèse des valeurs civiques. Pour

⁵ Dans le même esprit, l'Américain Edward Banfield, suggérait au terme de son enquête sociologique réalisée dans le sud de l'Italie, d'expédier quelques familles protestantes aisées, afin de donner l'exemple de l'engagement civique pour remédier au manque de solidarité de certains villages « arriérés » (1958 : 162).

Almond et Verba, le citoyen civique « is rarely active in political groups. But he thinks that he can mobilize his ordinary social environment, if necessary, for political use. He is not the active citizen: he is the potentially active citizen » (1968 : 347).

Cette définition du citoyen civique n'est pas éloignée du concept plus récent d'*empowerment*, en vertu duquel les simples citoyens en viennent à réaliser que seul ou avec d'autres, ils peuvent agir sur leur environnement physique, social et politique⁶. Bien souvent, c'est par le biais des associations de quartier, de loisir ou d'obédience religieuse que se développent l'*empowerment* et les réseaux essentiels à l'action collective (Tarrow, 1994). Le legs d'Almond et Verba va au-delà du cliché du citoyen militant. Pour eux, la culture civique ne relève pas exclusivement de la sphère politique : « attitudes favorable to participation within the political system play a major role in the civic culture, but so do such nonpolitical attitudes as trust in other people and social participation in general » (1968 : 30). L'influence d'Alexis de Tocqueville est ici présente par l'importance accordée à ce qui n'est pas d'origine politique. Par ailleurs, en associant la culture civique à des attitudes de confiance et aux diverses formes de sociabilité, Almond et Verba anticipent la théorie du capital social.

Communautés civiques, élites et capital social

L'idée que les associations apolitiques sont génératrices de sens civique se retrouve chez Putnam, avec qui redémarre le « programme de recherche » sur l'incidence de la culture sur le politique. Dans *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*⁷, Putnam impute les réussites et les échecs des nouveaux gouvernements régionaux implantés en Italie au début des années 1970 aux différences dans les traditions civiques des diverses régions de ce pays (Putnam, 1993). Le regain d'intérêt pour le sens civique vient également des

⁶ Il existe sur ce sujet une abondante littérature, développée surtout par les psychosociologues américains (voir notamment Chavis et Wandersman, 1990 ; Florin et Wandersman, 1990 ; Glynn, 1981).

⁷ Un ouvrage qualifié par certains d' « emerging contemporary classic » (Lowndes et Wilson, 2001 : 629).

nombreuses discussions entourant les concepts de société civile et de citoyenneté, dont le lieu premier semble être encore la cité, c'est-à-dire la ville⁸. Il est en quelque sorte possible de considérer que le sens civique est à la ville ce que la citoyenneté est à la nation.

Culture et sens civiques, traditions civiques, capital social, sens de la communauté civique, infrastructure civique : voilà autant de termes utilisés par les Almond et Verba, Putnam, David McKay et Wallis, termes qui souvent se recourent les uns les autres. Tel que vu précédemment, la culture civique, selon Almond et Verba, correspond à l'ensemble des attitudes et des aspirations d'un individu vis-à-vis du système politique dans son entier. Un citoyen imprégné de culture civique est davantage susceptible de discuter de politique et de s'impliquer dans les affaires publiques, mais surtout, il éprouve une certaine obligation d'être actif dans la communauté et a le sentiment d'une certaine compétence pour influencer le gouvernement. Et comme le soulignent Almond et Verba, ce citoyen est bien souvent membre d'associations volontaires, lesquelles contribuent à développer cette culture (1965 : 313).

Loin de considérer les Anglo-Saxons comme animés d'un sens civique développé, McKay relève que les villes européennes continentales connaissent, règle générale, moins de problèmes en leur centre que les villes britanniques et américaines. Or, la vitalité des centres urbains européens s'expliquerait selon ce chercheur à la fois par le sens de la communauté civique plus développé de leurs élites, et par les liens politiques plus étroits qu'entretiennent les gouvernements locaux avec les niveaux de gouvernement supérieurs. Dans l'une des rares études portant sur le sens civique à l'échelle locale, ce politologue britannique définit le sens de la communauté civique comme étant « a long established sense

⁸ Pour sa part, Daniel Bell associe le regain d'intérêt pour le concept de société civile au phénomène de la globalisation des marchés : « The demand for a return to « civil society » is the demand for a return to a manageable scale of social life, particularly where the national economy has become embedded in an international frame and the national polity has lost some degree of its independence. It emphasizes voluntary associations, churches, and communities, arguing that decisions should be made locally and should not be controlled by the State and its bureaucracies » (1989 : 56).

of elite identity with an urban centre » (1996 : 11). McKay reconnaît à la fois une influence déterminante aux élites et aux relations qui prévalent entre le local et les gouvernements de tutelle.

Ainsi, le lieu de résidence des élites dans une agglomération constitue un bon indicateur sur le long terme des lieux valorisés. De façon générale, les élites intellectuelles et économiques du continent européen valorisent les quartiers centraux des grandes villes. À l'exception de quelques villes particulières des États-Unis comme Boston, New York et San Francisco, les banlieues de périphéries demeurent le lieu de prédilection des Américains nantis pour établir leur foyer⁹.

Selon le sens donné par McKay à la communauté civique, l'autre élément qui importe est celui de la durée. Avec le temps, les particuliers et les entreprises viennent à tisser des liens avec des gens et des lieux, amalgamant événements heureux et succès en un tout compact que les Américains désignent fréquemment par le « sense of place ». Bien que l'on puisse s'enticher soudainement d'une ville - surtout s'il s'agit d'un centre dynamique comme New York, charmant comme San Francisco ou éclectique comme Montréal - c'est en général avec le temps que se développe l'attachement à un endroit. De cet auteur, on retient l'importance des élites - leur rôle et leur sens de la communauté civique - ainsi que la nature des relations entretenues entre les différents niveaux de gouvernement quant à la résilience des centres urbains.

À une échelle plus large, Wallis parle d'une « regional civic infrastructure ». Selon lui, la nécessité et les opportunités à elles seules ne peuvent générer les expériences de gouvernance métropolitaine, sinon toutes les villes avec des difficultés économiques seraient des championnes de la gouvernance. C'est

⁹ Certes, il existe de nombreuses banlieues « ouvrières », la banlieue n'a pas toujours été un havre pour familles fortunées, et les faubourgs en périphérie du centre ont longtemps été considérés comme des endroits mal famés. Néanmoins, selon Robert Fishman, la banlieue qui illustre le triomphe du capitalisme « was the collective creation of the bourgeois elite in late eighteenth-century London » (1999 : 27).

pourquoi il estime que la présence d'une infrastructure civique régionale favorise la coordination des nombreux intervenants impliqués dans la gouvernance :

The term civic infrastructure, as used here, is analogous to Robert Putnam's concept of social capital, the features of social organization, such as *networks*, *norms* and *trust*, that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit (1993 : 132)¹⁰.

Dans leurs travaux sur la vitalité des centres urbains et des régions métropolitaines, tant McKay que Wallis se réfèrent aux écrits récents de Putnam. Si ce dernier n'a pas inventé le concept de capital social, c'est bien lui qui en a assuré la diffusion. Par ses travaux sur la performance des gouvernements régionaux en Italie, et surtout en raison de ses propos sur le déclin de l'engagement civique aux États-Unis, Putnam est devenu un chercheur abondamment cité dans plusieurs champs des sciences humaines et sociales, assurant ainsi une large diffusion au concept de capital social.

C'est cependant aux sociologues Pierre Bourdieu, Glenn C. Loury et James S. Coleman, que le concept de capital social doit ses origines contemporaines. Selon Alejandro Portes, Bourdieu est le premier à conceptualiser le capital social comme étant « the aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance or recognition » (In Portes, 1998 : 3). Dans la pensée de Bourdieu, le capital social et le capital culturel sont réductibles au capital économique : l'accès à un emploi se trouve facilité pour la personne dont le réseau social est davantage étendu. Chez Bourdieu, souligne Portes, le capital social se décompose en deux éléments distincts soit le réseau de relations sociales d'un individu et les « ressources » rendues accessibles par ce réseau de relations (Portes, 1998 : 4).

Dans ses travaux sur les différences de revenus entre les Noirs et les Blancs des États-Unis, Loury utilise le concept de capital social pour comprendre les inégalités d'opportunités qui pénalisent les jeunes et les minorités (Portes, 1999 :

¹⁰ Les mots en italique le sont conformément au texte d'origine.

4-5). Tant Coleman que Putnam le citent : si Loury n'a pas vraiment ajouté au concept, il lui revient un rôle dans sa diffusion. Quant à Coleman, il est le premier à avoir stipulé que le capital social facilite l'action des individus ou des groupes. C'est également lui qui aurait enrichi le concept, au point d'introduire certaines confusions (Portes, 1998 : 5).

Dans leur revue de la littérature portant sur le concept de capital social, Michael W. Foley et Bob Edwards distinguent les écrits normatifs des textes portant davantage sur les réseaux, les liens sociaux et les organisations selon une approche plus socio-structurelle :

Work on social capital as a mainly normative variable is dominated by political scientists and economists, while sociologists and a wide range of applied social scientists utilize more social structural understandings of the term (1999 : 141).

Foley et Edwards éprouvent certaines réserves quant à un usage élargi du concept. De façon similaire, Portes critique l'usage introduit par les politologues : « An interesting conceptual twist was introduced by political scientists who equate social capital with the level of « civicsness » in communities such as towns, cities, or even entire countries » (1998 : 18). Toutefois, malgré le risque tautologique qui consisterait à confondre les indicateurs de capital social avec ses résultats pour définir les aptitudes de larges groupes, Portes conclut que « there is nothing wrong with redefining it as a structural property of large aggregates. This conceptual departure requires, however more care and theoretical refinement than that displayed so far » (1998 : 21). Ce commentaire de Portes apparaît tout autant fondé pour les chercheurs ayant une approche collective que pour ceux appliquant le concept sur une base individuelle.

Si le concept peut parfois paraître nébuleux et suscite autant d'interprétations, cela s'explique par la variété des sources théoriques impliquées. Le concept doit-il être rejeté pour autant? Tel qu'utilisé par Putnam, le concept de capital social rend bien compte du phénomène d'*empowerment*, en vertu duquel les simples citoyens réalisent que collectivement ils peuvent influencer leur environnement physique, social et surtout politique. Comme cet auteur a par ailleurs bien pris

soin de distinguer les différents facteurs générateurs de capital social des résultats, le cadre théorique de cette thèse est davantage influencé par Putnam que par Coleman ou Bourdieu. Néanmoins, sur plusieurs points, l'interprétation putnamienne de capital social concorde avec celles de Coleman et de Bourdieu, notamment en ce qui concerne la « genèse » du capital social. Les points de divergences concernent essentiellement la finalité, c'est-à-dire ce que donne ou permet le capital social : « Putnam, by contrast, has popularized a notion of social capital which ties it to the production of collective goods such as 'civic engagement' or a spirit of cooperation available to a community or nation at large » (Foley et Edwards, 1999 : 142).

De nombreux chercheurs ont découvert le concept de capital social par le biais de Putnam et l'ont résumé en quelques mots¹¹. Mais réduire la pensée de Putnam à des valeurs communes et des normes de réciprocité, par exemple, ne rend pas justice ni à ses écrits ni au concept lui-même. Le concept de capital social est riche et les tentatives pour le contenir dans une seule citation, aussi juste soit-elle ne rendent pas compte ni de la complexité du concept ni de la pertinence de l'interprétation « putnamienne ».

Au cœur du questionnement de Putnam (1993) pour saisir la performance inégale des différents gouvernements régionaux italiens figure la vitalité des communautés civiques. Sur ce point, le politologue s'inspire des écrits de Nicolas Machiavel sur les vertus civiques des citoyens vivant en république, i.e. le républicanisme civique. Pour Machiavel et plusieurs de ses contemporains, le succès des institutions libres est fortement lié aux qualités des citoyens, c'est-à-dire à leurs vertus civiques (Putnam, 1993 : 86)¹².

¹¹ En voici un exemple : « According to Putnam, individuals who regularly interact with one another in face-to-face settings learn to work together to solve collective problems. They gain social trust, which spills over into trust in government. Wise public policies, robust economic development, and efficient public administration all flow from such social trust grounded in regular cooperative social interactions » (Skocpol, 1999 : 13). Voici résumés en quelques lignes les propos d'au moins deux écrits de Putnam.

¹² Républicains et libéraux ici ne désignent nullement les grands partis qui dominent depuis plus d'un siècle la scène politique des États-Unis. Selon Putnam, la pensée de l'humanisme civique a été éclipsée dans la tradition intellectuelle anglo-saxonne par les idées libérales de Thomas

Les communautés civiques sont l'antithèse des sociétés caractérisées par « l'amoralisme familial » des familles du Montegrano étudiées par Banfield¹³. Putnam décrit ainsi l'idéal-type de la communauté civique : « the civic community is marked by an active, public-spirited citizenry, by egalitarian political relations, by a social fabric of trust and cooperation » (1993 : 15). La filiation avec Tocqueville est également présente chez Putnam :

Tocqueville highlights the connection between the « mores » of a society and its political practices. Civic associations, for example, reinforce the « habits of the heart » that are essential to stable and effective democratic institutions (1993 : 11).

L'influence de Tocqueville est aussi perceptible lorsque Putnam se réfère à « l'intérêt bien entendu », c'est-à-dire l'intérêt collectif par opposition à l'intérêt individuel :

Citizens in the civic community are not required to be altruists. In the civic community, however, citizens pursue what Tocqueville termed « self-interest properly understood », that is, self-interest defined in the context of broader public needs, self-interest that is « enlightened » rather than « myopic », self-interest that is alive to the interests of others. [...]. Citizens in a civic community, though not selfless saints, regard the public domain as more than a battleground for pursuing personal interest (1993 : 88).

En s'inspirant de Putnam et de Tocqueville, il est possible de comprendre le capital social en référence aux valeurs qui animent une collectivité et qui entraînent ses membres à dépasser leur intérêt individuel pour atteindre le mieux-être commun. La solidarité et la coopération occupent donc, avec l'action collective, une place prépondérante dans ce concept :

Voluntary cooperation is easier in a community that has inherited a substantial stock of social capital, in the form of norms of reciprocity and networks of civic engagement. Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions (Putnam, 1993 : 167).

Hobbes et de John Locke : « Whereas the republicans had emphasized community and the obligations of citizenship, liberals stressed individualism and individual rights » (1993 : 87).

¹³ Dans le village de Montegrano, petit village bien réel du sud de l'Italie mais au nom fictif, l'entraide est limitée au court terme et ne franchit pour ainsi dire jamais les frontières de la famille immédiate (Banfield, 1968).

Cette insistance sur la communauté ou la collectivité permet également d'échapper au piège de n'accorder de l'importance qu'à quelques individus ou groupes d'individus, comme les élites notamment. Théoriquement, le capital social doit mener à des décisions qui, affectant l'ensemble d'une communauté ou d'une collectivité, sont prises en tenant compte du bien-être commun. Par conséquent, dans les communautés fortement dotées en capital social, les compétences sociales des citoyens leur permettent d'échapper au dilemme du *free rider*, c'est-à-dire, aux problèmes posés par l'action collective¹⁴.

Incontestablement, il y a une parenté entre le concept de culture civique étudié par Almond et Verba et celui de capital social diffusé par Putnam¹⁵. L'un et l'autre sont utilisés pour expliquer la stabilité et la performance ou la capacité d'un système politique de répondre à ses commettants, et par conséquent, pour évaluer la performance démocratique. Les deux concepts s'expliquent par la confiance, envers le gouvernement, et même entre les gens. L'un comme l'autre enfin résultent de la participation des gens dans les associations volontaires, lesquelles favorisent le développement de normes de réciprocité.

Eut-on conservé le vocable « sens civique » au cours des années 1990, peut-être eut-il été moins question de culture politique, un côté « vieille république » entachant quelque peu le concept de culture civique. Parler de capital social sonne résolument plus dynamique. Tant chez Bourdieu que chez Coleman, l'analogie avec le modèle économique est présente : il est question de ressources, d'instruments, de réseaux et de capital. C'est d'ailleurs en référence à des concepts économiques que Coleman aurait développé celui de capital social :

¹⁴ Le *free rider* est celui qui, devant l'éventualité de participer à un évènement ou de poser un geste collectivement avec d'autres - que ce soit en tant que travailleur, manifestant ou simple citoyen - opte pour l'inaction en se disant qu'il gagnera sur les deux tableaux : si le groupe obtient gain de cause, il en tirera avantage sans contribuer, et si l'action échoue, il n'aura pas perdu son temps ni ne sera puni. Lorsque tous réfléchissent ainsi, peu de changements sont susceptibles de modifier l'ordre établi, et il est fort probable que le niveau d'entraide et de solidarité soit faible.

¹⁵ Un bel exemple de confusion entre ces concepts est fourni par l'article de Tom W. Rice et Alexander F. Sumberg (1997) dans lequel ils indiquent s'être appropriés la méthodologie utilisée par Putnam pour leur étude de la culture civique et de la performance des gouvernements américains (1997 : 99).

dans son optique, ne s'agit-il pas de comprendre comment le développement de liens sociaux et de normes communes peuvent favoriser le développement économique et aider les individus dans leurs études, dans la recherche d'emploi, dans l'accumulation de capital ou encore dans leur cheminement professionnel (Skocpol et Fiorina, 1999 : 5)?

L'importance accordée au concept théorique de capital social dans cette thèse s'explique donc par ses qualités intrinsèques et parce que les autres concepts théoriques peuvent s'y greffer. Lorsque l'on entend « capital », un référant linguistique spontané est « stock », soit quelque chose qui s'accumule, dont il existe une réserve, mais aussi qui circule, et même se dilapide ; qualifié de social, cela lui donne un air plus noble et rend mieux compte de ce qui s'échange mais ne se monnaie point. Enfin, s'il est une meilleure raison pour parler de capital social dans cette thèse plutôt que de culture civique, c'est que le concept, tel qu'utilisé et diffusé par le politologue Putnam, puis repris par de nombreux chercheurs des sciences sociales - et pas seulement par les politologues - se réfère davantage à l'ensemble de la société et à sa capacité d'entraide. À l'opposé le sens civique concerne essentiellement la culture d'un seul individu, fut-il le citoyen participant, politisé et... parfait. Comme le mentionne Thomas R. Cusack : « Civic virtue is an individual-level manifestation of what Putnam describes as social capital » (1999 : 4).

À première vue, le capital social peut apparaître comme un concept utopiste, selon lequel tous les individus d'une communauté sont obnubilés par le bien-être collectif. Le concept est théoriquement plus nuancé. Pour qu'une société ou une communauté soit considérée comme fortement dotée en capital social, il ne s'agit pas que chacun soit mobilisé en permanence en vue du bien commun. Seulement, il faut qu'en cas de nécessité, il soit possible de puiser dans les réserves de capital social de cette collectivité. Si le concept n'est pas utopiste, il n'en demeure pas moins qu'il présente certaines faiblesses théoriques (ce qu'ont relevé notamment Portes, 1998; Foley et Edwards, 1999; mais aussi Boix et Posner, 1998; Tarrow, 1996). De plus, comme tout concept « à la mode », de

nombreux chercheurs l'appliquent parfois avec liberté à leur objet d'étude, d'où parfois une certaine confusion.

Pour les chercheurs utilisant ce concept, le capital social est garant de choses essentiellement positives, bénéfiques pour ceux qui en disposent. Pourtant, celui-ci peut s'avérer un phénomène négatif, notamment lorsqu'il cimente la cohésion d'un groupe de criminels ou de jeunes délinquants, ou encore, lorsque la cohésion d'un groupe sur une base territoriale, linguistique, ethnique ou religieuse engendre l'exclusion, favorise le copinage ou restreint les libertés individuelles. À l'instar de Portes, il convient de reconnaître le « biais sociologique » favorable qu'éprouvent de nombreux chercheurs pour le capital social (1998 : 15-17). Il n'en demeure pas moins que le concept de capital social demeure un outil de recherche approprié, dès lors que l'objet de la recherche est clairement établi.

Parfois, les recensions ou les controverses concernant les écrits de Putnam ont porté sur ses méthodes quantitatives (par exemple, Jackman et Miller, 1996a : 636 à 645). Certains contestent les prémisses concernant le déclin de l'engagement civique (Valelly, 1996); d'autres opposent à la diminution du *membership* dans les associations traditionnelles l'émergence de nouvelles formes de participation (Schudson, 1996 ; Paxton 1999). D'autres récusent les causes de ce déclin : lorsque Putnam pointe un doigt accusateur vers la télévision pour expliquer le déclin du capital social aux États-Unis (1995, 1996), certains estiment l'explication simpliste (Norris, 1996). D'autres ont critiqué certaines de ses conclusions. Que les communautés civiques soient non seulement mieux gouvernées mais également plus prospères (c'est le propos du dernier chapitre de *Making Democracy Work*) est chose choquante pour qui a coutume d'associer le développement économique à la modernisation technologique ou à des conditions économiques préexistantes plutôt qu'à des phénomènes socio-culturels (notamment Jackman et Miller, 1996b).

David Laitin, pour sa part, applaudit l'approche méthodologique triangulaire développée par Putnam dans *Making Democracy Work* (utilisation de sondages et

d'enquêtes, recours à plusieurs concepts théoriques complémentaires, étude des contextes historique et économique pour étayer la démonstration). Les quelques réserves exprimées par Laitin concernent essentiellement un glissement conceptuel par lequel l'évaluation de l'efficacité des gouvernements semble assimilée à leur caractère démocratique (1995 : 173). Tarrow, pour sa part, apprécie la manière dont Putnam a combiné les données qualitatives et quantitatives, mais déplore la reconstruction qu'il a fait de l'histoire de l'Italie et plus précisément, de « l'unification historique » du Sud (1996 : 392).

Comme dans le cas de la gouvernance et de la gestion métropolitaine, le capital social est tantôt considéré comme une variable dépendante, et tantôt comme indépendante.

Une revue de divers articles parus au cours des dernières années permet de constater que la variable dépendante s'avère pour le moins... variable. Selon les auteurs, le capital social est utilisé pour expliquer tantôt la richesse générale et le niveau d'activité gouvernemental et de taxation (Slemrod, 1998), tantôt la santé et la qualité de vie (Kawachi, Kennedy et Lochner, 1997), parfois même la Révolution américaine (Greene, 1999) ou encore, le développement de l'enseignement public secondaire aux États-Unis au début du 20^e siècle (Goldin et Katz, 1999). En somme, comme l'indique Peter A. Hall :

Higher levels of social capital have been associated with many outcomes, ranging from the prevention of crime to higher rates of economic growth , but the most significant contentions bear on the functioning of democracy. Social capital is said to facilitate effective participation in politics, the implementation of many kinds of public policy, and generalized support for the political system. In short, this is a literature that links relatively diffuse patterns of sociability to the effectiveness of democracy (1999 : 418).

Dans *Making Democracy Work*, le livre ayant le plus contribué à diffuser le concept de capital social, Putnam explique les variations dans la performance des

nouveaux gouvernements régionaux italiens¹⁶ par les différences dans les habitudes civiques des citoyens, par leur désir de collaborer pour leur bénéfice mutuel, bref, par le niveau de capital social de chaque région : « By far the most important factor in explaining good government is the degree to which social and political life in a region approximates the ideal of the civic community » (1993 : 120).

McKay, pour sa part, se sert du concept pour comprendre pourquoi certaines villes sont moins sujettes aux problèmes de déclin urbain et réussissent mieux leurs projets de revitalisation urbaine (1996). Combiné avec le type de gouvernement local, Cusack se sert du capital social pour vérifier le degré de satisfaction des citoyens envers leurs institutions (1999). Ces chercheurs ont en commun de vérifier l'influence des relations sociales sur la stabilité et l'efficacité des gouvernements ainsi que sur le degré de performance des politiques mises en œuvre par ces gouvernements.

Il est parfois difficile de distinguer ce qui favorise l'éclosion du capital social de ce qui en résulte. La confiance mutuelle est-elle un indicateur de capital social ou découle-t-elle des réseaux sociaux qui caractérisent les sociétés fortement dotées en capital social? Plusieurs études sérieuses se sont appliquées à rechercher ce qui pouvait générer le capital social. Dans son étude portant sur l'évolution du capital social en Grande-Bretagne, Hall démontre l'impact de certaines initiatives du gouvernement britannique - notamment la réforme du système de l'éducation dans les années 1950 - sur le niveau actuel de capital social (1999). Deux autres études, également britanniques, explorent le lien entre les instances gouvernementales et le capital social. L'une s'intéresse plus spécifiquement au rôle des gouvernements locaux sur la vie associative et le capital social (Maloney, Smith et Stoker, 1998), et l'autre examine l'impact de la gouvernance et du

¹⁶ Chez Putnam, la performance institutionnelle ou des gouvernements est synonyme de « bon gouvernement », ce qu'il assimile à une combinaison d'efficacité, de stabilité et de capacité d'innovation.

système urbain sur la cohésion sociale, dont le capital social serait une dimension importante (Kearns et Forrest, 2000)¹⁷.

Parmi les contributions théoriques significatives au développement du concept de capital social, figure un court article de Carles Boix et Daniel N. Posner (1998). Percutante mais peu citée, cette analyse porte sur deux aspects ambigus de la théorie du capital social, soit les origines du capital social, et les mécanismes par lesquels le capital social peut favoriser une meilleure performance des institutions gouvernementales.

Selon la théorie du capital social, la coopération implique des règles de réciprocité, et est dès lors possible ou facilitée lorsque les réserves de confiance sont assez élevées pour permettre des échanges inégaux, chacune des parties sachant qu'un jour, elle gagnera au change. Cependant, comme le soulignent Boix et Posner, l'idée d'un cercle vertueux - plus les gens coopèrent, plus la coopération est facile et plus les réserves de capital social sont élevées et sa pérennité assurée - n'explique pas comment naît la coopération, ni pourquoi le capital social ne se trouve pas distribué également parmi les nombreuses communautés.

Selon Robert Axelrod, la collaboration entre individus, groupes ou nations est possible - en l'absence d'autorité coercitive - dès lors qu'il y a probabilité de réciprocité car la coopération est une stratégie payante (1984). Dans son ouvrage *The Evolution of Cooperation*, Axelrod s'intéresse aux mécanismes favorisant la coopération et retient de diverses expériences que la coopération est bien souvent une question de stratégie, dont le succès est assuré par le fait qu'il est payant de collaborer. Conformément à la théorie d'Axelrod, les hypothèses traditionnelles sur l'émergence du capital social postulent que la coopération devient possible dès que les acteurs évaluent positivement leurs chances de retirer des avantages de la coopération et ce, à répétition. Pour les théoriciens du capital social comme

¹⁷ Pour Ade Kearns et Ray Forrest, la culture civique et des valeurs communes, la solidarité sociale, le capital social, les sentiments d'identité et d'appartenance sont autant d'éléments participant à la cohésion sociale, laquelle est présentée comme le ciment de la société (2000 : 996).

pour plusieurs autres, la coopération résulte plus simplement des interrelations développées au sein des associations¹⁸ ou encore, elle peut être imposée par autorité (par un gouvernement) pour surmonter le dilemme de l'action collective (Boix et Posner, 1998 : 687-688). Malgré leur pertinence, aucune de ces hypothèses n'explique vraiment les variations de dotation en capital social. Récusant les assertions voulant que l'émergence de la coopération soit difficile, Boix et Posner postulent que la coopération est un phénomène spontané, et qu'il convient plutôt d'identifier ce qui l'empêche. Leur interprétation s'avère très pertinente pour qui s'intéresse aux agglomérations métropolitaines.

Prenant l'exemple du Nord et du Sud de l'Italie, Boix et Posner démontrent que la coopération est compromise par les inégalités sociales et politiques parce que :

there will always be incentives for the poor, who will naturally be dissatisfied with the existing distribution of assets, to defect from cooperative arrangements that perpetuate the status quo. Moreover, to maintain their political and economic privileges, the rich will manoeuvre to undermine any collective efforts that the poor may undertake to better their lot (1998 : 688).

L'autre lacune du concept de capital social soulevée par Boix et Posner touche le cœur de l'interprétation faite par Putnam : elle concerne l'articulation de ce concept au postulat d'une meilleure performance des institutions, que les politologues (comme les citoyens) associent généralement à la stabilité, à l'efficacité, aux capacités d'innover et de répondre aux besoins des citoyens. Traditionnellement, la performance institutionnelle est expliquée par des facteurs endogènes au monde politique (i.e. la compétition électorale, le type des institutions, les capacités de l'appareil étatique) ou encore, par le niveau de développement économique. Il n'est donc pas évident de saisir « comment » l'existence de normes de réciprocité, la confiance mutuelle et les réseaux sociaux,

¹⁸ Dans un texte non-publié, Boix et Posner soutiennent que les relations développées dans des groupes privés (tels les chorales, clubs sportifs) que les gens fréquentent par plaisir et sans obligation sont davantage susceptibles de générer du capital social, que les groupes à caractère public ou davantage politique. C'est le capital social développé dans les premiers qui faciliterait la participation des gens dans les groupes publics, où les incitatifs pour abandonner sont plus forts, les membres pouvant retirer des avantages (meilleures écoles, voisinage plus sécuritaire) sans avoir à s'impliquer (1998 : 687).

sur lesquels repose la coopération et le capital social, peuvent entraîner une meilleure performance institutionnelle. Loin d'affaiblir la théorie du capital social, Boix et Posner l'enrichissent et exposent cinq modèles concomitants pour expliquer ce « comment ». Puisque le propos de cette thèse est de voir comment le capital social peut rendre compte du type de gestion dans une agglomération - en fait son niveau de performance - il convient de s'attarder à ces modèles.

La première hypothèse explicative de Boix et Posner pour expliquer comment le capital social peut influencer la performance des gouvernements est celle de la rationalité des électeurs et de la compétitivité des élites, laquelle sous-entend :

the image of a perfectly competitive democracy where voters are well informed, prompt to mobilize and eager to punish under-performing elected representatives at the ballot box. Recognizing this, representatives are anxious to please voters and govern according to their wishes. They work hard to implement policies preferred by a majority of their constituents and press bureaucrats to deliver the goods as efficiently as they can (1998 : 690).

Le deuxième modèle, celui du respect des règles (*rule compliance*), pose que le capital social contribue à réduire les coûts relatifs à l'implantation des politiques et à l'application des règlements puisque les citoyens sont davantage honnêtes, et confiants que leurs semblables paient leurs impôts et respectent les règlements.

Selon le modèle de la vertu civique (un modèle proche du premier), le capital social influence la nature des demandes adressées au gouvernement, ce qui favorise la prise de décisions relatives au mieux-être collectif et les choix faits en fonction du long terme, au détriment des intérêts immédiats et particuliers. Ce troisième modèle est sans contredit celui qui se rapproche le plus de la conception putnamienne, selon laquelle le capital social « as embodied in horizontal networks of civic engagement, bolsters the performance of the polity and the economy, rather than the reverse : strong society, strong economy; strong society, strong state » (Putnam, 1993 : 176).

Le quatrième modèle proposé par Boix et Posner est celui de l'efficiencia bureaucratique. Parce que le capital social favorise la collaboration entre les

niveaux de gouvernement et entre les différents ministères, et parce qu'il alimente le dévouement des fonctionnaires, ce modèle est une autre façon d'envisager comment les communautés bien dotées en capital social se retrouvent avec des institutions plus performantes.

Enfin, le cinquième modèle, est celui de l'accommodation des élites : pour ce modèle, les auteurs Boix et Posner s'inspirent des travaux de Arend Lijphart (1998 : 690-692). En vertu de ce modèle, les auteurs soutiennent que dans les sociétés où le niveau de capital social est élevé, les élites politiques antagonistes (qu'elles proviennent de groupes de langue, d'origine ou de classe sociale différentes) peuvent se rallier plus aisément à des politiques controversées ou rompre le statu quo parce qu'elles peuvent faire des compromis sans perdre l'appui de leurs commettants (1998 : 693).

Les cinq modèles présentés proposent des visions complémentaires pour expliquer comment le capital social peut être conducteur de performance institutionnelle et gouvernementale. Il convient de garder ces différents modèles à l'esprit car ils sont susceptibles d'éclairer quelle combinaison s'est avérée déterminante et à quelle époque dans les quatre cas à l'étude. Plusieurs des modèles discutés rappellent l'importance des interactions entre les institutions et la société civile, un élément d'autant plus important que bien souvent, les institutions de gestion métropolitaine résultent d'une action des gouvernements supérieurs.

De fait, d'autres parutions utilisant le concept de capital social soulèvent également le lien de causalité entre les institutions et la société. Dans une étude sur les élections nationales américaines de 1996, Wendy M. Rahn, John Brehm et Neil Carlson (1999) concluent que le processus électoral (considéré par les auteurs comme une institution politique) a contribué à accroître le sentiment d'efficacité politique et de confiance des électeurs envers le gouvernement, deux prémisses à l'épanouissement d'une société civile vigoureuse.

Dans son étude sur le capital social en Grande-Bretagne, Hall souligne également comment le capital social et les institutions s'influencent mutuellement. Rappelant que le niveau d'éducation des personnes est un élément déterminant de leur participation dans les associations (un indicateur de capital social), Hall estime que la vigueur du capital social dans ce pays découle principalement de décisions prises à la fin de la Deuxième Guerre mondiale (1999). Selon Hall, ce sont les institutions politiques qui, par une opération de démocratisation du système scolaire ont, dans un premier temps, favorisé l'éclosion d'une classe moyenne plus instruite et, par conséquent davantage engagée et porteuse de capital social, ce qui, dans un deuxième temps contribue à accroître la performance du gouvernement (1999 : 435-47).

Le rôle joué par l'État ou tout autre gouvernement de tutelle¹⁹ en amont est davantage reconnu par les chercheurs britanniques (Hall, Lowndes, ou Willson) écrivant sur le capital social, une dimension qui n'est d'ailleurs pas ignorée dans les écrits de Putnam. Quelques-uns (dont McKay) ont abordé la question des relations causales pouvant exister entre les communautés civiques et les gouvernements de tutelle. Quelques autres recherches, étroitement associées aux études urbaines retiennent également l'attention, notamment celles de John R. Logan et Harvey L. Molotch et de Clarence N. Stone. La théorie des coalitions de la croissance n'est pas sans rappeler le modèle explicatif de Boix et Posner relatif à la démocratie compétitive, soit le modèle de capital social le plus susceptible d'être détourné. D'après ce modèle, non seulement les élus souhaitent plaire et répondre aux aspirations des électeurs mais il semble pris pour acquis que tous les électeurs ont les mêmes aspirations, et que ces aspirations sont justes et légitimes. Si ce modèle s'applique à tous les niveaux de gouvernement, il apparaît particulièrement idéalisé pour le niveau local. La persistance dans plusieurs villes des « machines politiques », malgré les efforts déployés pour les déloger, et les intérêts de classe de ceux voulant réformer les administrations

¹⁹ Le gouvernement de tutelle désigne le niveau de gouvernement supérieur ayant délégué à un gouvernement subordonné les champs juridiques et les pouvoirs le concernant. En études urbaines, les gouvernements de tutelle des gouvernements locaux sont les gouvernements provinciaux dans le cas canadien et les États dans le cas américain.

municipales démontrent que les élus municipaux n'ont pas toujours en tête le bien-être commun. En comparaison avec la théorie des *growth coalitions*, le premier modèle de Boix et Posner apparaît pour le moins naïf. Comment en effet concilier l'efficacité des gouvernements locaux, le désir des élus de plaire à la majorité des citoyens en vue de leur réélection et l'économie politique urbaine?

L'économie politique urbaine

Les écrits relevant de la tradition de l'économie politique urbaine ont mis l'accent sur le pouvoir local et les inégalités politiques ou économiques. Ces écrits, que l'on pourrait qualifier de réalistes, ont cependant évolués avec les années, et en passant de l'idée des coalitions de croissance à celle des régimes urbains, puis à celle de la « durabilité sociale » des villes, ils semblent converger vers des interprétations qui accordent une part importante, directement ou indirectement, au capital social ainsi qu'aux valeurs culturelles et aux traditions qui s'y rattachent. Cette section débute avec le travail fondateur de Logan et Molotch.

Les coalitions de la croissance

L'idée selon laquelle la ville constitue une « machine de croissance » est au centre des écrits de Logan et Molotch : « For those who count, the city is a growth machine, one that can increase aggregate rents and trap related wealth for those in the right position to benefit » (1999 : 292). Par « ceux qui comptent », les auteurs se réfèrent aux personnes et aux groupes traditionnellement assimilés aux élites économiques locales et qui, malgré les divergences quant à certains enjeux, demeurent solidaires quant à l'objectif de croissance.

Délaissant la rhétorique glorifiant les développeurs de la fin du 19^e et du début du 20^e siècle, Logan et Molotch assimilent ces élites aux financiers, aux entrepreneurs et aux agents immobiliers constituant un premier noyau de rentiers, auxquels s'ajoutent rapidement des professionnels (avocats, médecins) ayant suffisamment de revenus pour investir et spéculer. La démystification des

bienfaits de la croissance est un apport indéniable de ces auteurs. Logan et Molotch relativisent les assertions voulant que la croissance soit un facteur d'enrichissement collectif ou de création d'emploi : « growth is at best a mixed blessing and the growth machine's claims are merely legitimating ideology, not accurate descriptions of reality » (1999 : 318).

Néanmoins, le mythe des bienfaits de la croissance est encore répandu et comme au début du 20^e siècle, de nombreuses villes continuent de souscrire à l'idéologie de la croissance bien qu'elle puisse exacerber certains problèmes urbains (comme les inégalités et la ségrégation) et accroître les problèmes de congestion et de pollution. C'est probablement pourquoi la préoccupation des instances responsables de la gestion métropolitaine est davantage de gérer la croissance alors que pour les entités locales, les efforts tendent encore à la favoriser. Ceci s'explique en partie par le fait que les villes nord-américaines sont très dépendantes de leurs revenus locaux pour financer les services : la croissance apparaît comme un moyen d'accroître les revenus (Molotch, 1993 : 33).

Certes, il est toujours possible que certains groupes puissent s'opposer aux aspirations des coalitions pro-développement, surtout dans les communautés fortunées :

Anti-growth movements, or others prepared to tolerate only selective growth, can be particularly powerful in affluent areas where residents think the benefits of growth might be outweighed by the costs, for example in environmental degradation or the loss of a neighborhood's exclusive feel (Harding, 1995 : 43).

Mais dans l'ensemble, il est rare que les élus d'une municipalité disposant encore d'espaces libres adoptent des mesures pour contenir le développement. Parmi les cas à l'étude dans cette thèse, les quelques rares exemples qui viennent à l'esprit sont effectivement ceux de deux municipalités cossues essentiellement résidentielles. La municipalité de l'île Bizard, aujourd'hui partie prenante de la nouvelle Ville de Montréal, et celle de Mequon, dans l'agglomération de Milwaukee, ont délibérément choisi de contrôler le développement afin de préserver la qualité de vie et les espaces verts, gages de leur bonne fortune.

Pour Logan et Molotch, le cadre théorique des coalitions de la croissance et l'axiome voulant que la croissance soit un phénomène positif conservent leur pertinence pour comprendre le développement des systèmes urbains actuels. À leur avis, les réductions dans les transferts des gouvernements supérieurs contribuent à ancrer l'idée pour les dirigeants locaux que le développement urbain est le meilleur moyen d'accroître l'assiette fiscale (Molotch, 1993 : 33). Si les moyens pour soutenir la croissance ne sont plus les mêmes qu'à la fin du 19^e siècle, et si les élites d'aujourd'hui sont plus diversifiées et plus discrètes²⁰ - elles seraient même davantage libérales - les coalitions contemporaines continuent de miser sur les secteurs forts de l'économie. Toujours avec la complicité des gouvernements locaux (qui peuvent modifier les normes d'assainissement ou construire de nouvelles infrastructures), et délaissant la chasse aux industries et aux sièges sociaux, elles concentrent maintenant leurs efforts sur les entreprises de recherche et développement, du domaine biomédical, du secteur des communications électroniques et des autres nouvelles technologies. Certaines misent par ailleurs sur les activités culturelles et récréo-touristiques.

La thèse des coalitions de croissance semble néanmoins peu adéquate pour rendre compte de l'évolution contemporaine des systèmes économiques et sociaux urbains. Non seulement les élites ne sauraient à elles seules contrôler l'ensemble des lieux de pouvoir²¹, mais le modèle proposé par Logan et Molotch sous-estime l'importance des autres acteurs, comme les groupes de payeurs de taxes, les diverses associations de propriétaires, de locataires ou de quartier et les organisations fonctionnant sur une base locale, religieuse ou ethnique (Judge, 1995 : 23-24). Selon Alan Harding, un défenseur malgré tout de la théorie des *growth coalitions*, cette théorie entretient une vision trop étroite du développement économique, et limitée au local. Avec la mondialisation de l'économie, la localisation des entreprises tient davantage à la présence d'une

²⁰ Si les gens d'affaire continuent d'exercer - ne serait-ce que financièrement - une influence indéniable auprès des autorités politiques, les professionnels, les médias locaux, certains services publics et bien d'autres acteurs secondaires trouvent leur profit dans la poursuite de la croissance, ne serait-ce que parce que cela accroît le nombre d'utilisateurs ou de consommateurs (Logan et Molotch, 1999 : 303-318).

main d'œuvre qualifiée, à de performantes institutions de recherche à la fine pointe, et à la qualité des infrastructures qu'aux efforts d'une élite de rentiers en voie de disparition : « the rentiers of the growth machine thesis are a dying breed » (Harding, 1995 : 45). La croissance résulte souvent des efforts des organismes publics de développement.

La thèse des coalitions de la croissance s'avère cependant très utile pour appréhender le développement passé et le rôle des élites traditionnelles. L'important quant à l'objectif de cette recherche n'est pas tant de se demander si la croissance est quelque chose de positif ni d'évaluer dans quelle mesure les élites ayant participé au développement urbain ont fait fortune. Il importe toutefois de vérifier comment la croissance s'est effectuée - toutes les villes de l'échantillon ont connu un taux de croissance phénoménal au tournant du 20^e siècle - et ce qu'il en est depuis quelques décennies. Autrement dit, il importe de voir si les objectifs de croissance des administrations municipales n'ont bénéficié qu'à certains - un exemple de capital social détourné notamment par des coalitions pro-développement - et de vérifier dans quelles circonstances certains élus municipaux, souvent avec d'autres factions de l'élite locale ou d'autres groupes, ont essayé de réformer les administrations municipales et de travailler pour améliorer le bien-être général des citoyens²².

Les régimes urbains

Au fil du temps, il semble bien que les élites, très présentes au début du siècle dans la gouverne des villes et dans leur développement, aient perdu leur influence avec la montée de groupes rivaux en compétition pour le pouvoir. À ce titre, la thèse de Stone apporte quelques nuances au modèle proposé par Logan et

²¹ « As cities grow, they diversify; elites can't command all the community's organizations; competition and pluralism increase » (Trounstine and Christianson In Judge, 1995 : 23).

²² Molotch a ailleurs soulevé le paradoxe de ces villes qui désireuses de limiter ou contrôler le développement ont imposé certaines conditions ou exigé des compensations de la part des développeurs. Comme aucun développeur n'a abandonné de projet et que les villes étudiées par Molotch ont connu des niveaux de développement similaires aux villes dominées par des coalitions pro-développement, l'auteur conclut que les exigences sont probablement modestes (1993 : 40-42).

Molotch et se rapproche de la théorie de capital social. L'exercice du pouvoir que présuppose le modèle des régimes urbains correspond davantage à un modèle de bon gouvernement²³ qui unissant divers groupes d'acteurs dépasse le modèle de la démocratie compétitive, soit le premier modèle explicatif de Boix et Posner que l'on retrouvait dans les coalitions de la croissance. L'approche des régimes urbains s'avère ainsi un bon outil pour aborder la question des liens entre les réformistes, les progressistes et les progrès en matière de justice sociale.

De façon condensée, on peut présenter les régimes urbains ainsi :

following Stone a regime can be defined as 'an informal yet relatively stable group *with access to institutional resources* that enable it to have a sustained role in making governing decisions' (original emphasis). Participants are likely to have an institutional base – that is, they are likely to have a domain of command power (Stoker, 1995 : 58-59).

Pour qui s'arrête à cette définition, il serait compréhensible de voir une grande parenté entre la théorie des régimes urbains et celles des coalitions pro-développement. D'autant plus que le vocable « anti-régimes » désigne les (rares) administrations politiques locales opposées à la croissance ou au progrès définis par les élites économiques (Judge, 1995 : 26). Il est toutefois erroné d'assimiler ces concepts. Alors que dans les régimes urbains la diversité des acteurs est reconnue (le pouvoir s'exerce en collégialité), la théorie des coalitions se rattache plutôt à l'école des élitistes (le pouvoir est dominé par une coalition d'origine économique). Pour les théoriciens des *growth coalitions*, le pouvoir des gouvernements locaux est subordonné au pouvoir économique, tandis que pour ceux des régimes, notamment Stone, le pouvoir est considéré comme un enjeu qui procure aux participants du régime une marge d'autonomie, proportionnelle au *leadership* exercé. En d'autres mots, plus le *leadership* politique - souvent incarné par le maire d'une grande ville - peut s'exercer sur une coalition étendue

²³ Par bon gouvernement, il est ici entendu un gouvernement innovateur, qui répond efficacement aux besoins de l'ensemble de la population sous sa juridiction et qui accomplit l'ensemble de ses fonctions en respectant un juste équilibre entre les notions de redistribution et de liberté. Il ne s'agit pas ici du *good government* invoqué par les réformistes de l'ère progressive pour désigner les gouvernements locaux exempts des pratiques de patronage associées aux machines politiques.

et bien pourvue en ressources non-gouvernementales, plus la « production sociale », i.e. la capacité d'agir du régime urbain est développée.

L'approche des régimes s'intéresse donc aux interactions entre l'économie et le politique (Stone, 1993 : 6) et présuppose un ensemble d'arrangements « subject to some degree of popular control and an economy guided mainly but not exclusively by privately controlled investment decisions » (Stoker, 1995 : 56). La théorie des régimes urbains reconnaît le poids des forces économiques quant à certaines décisions, mais accorde davantage d'influence aux autres acteurs et au système de valeurs des officiels, identifiant ainsi une marge d'autonomie relative pour les décideurs. Bref, *politics matter*, bien qu'il soit admis que le contrôle populaire n'est pas toujours adéquat et que les gouvernements s'avèrent moins à l'écoute des groupes désavantagés (Stoker, 1995 : 56).

La théorie des régimes se distingue toutefois des théories pluralistes²⁴ par une moins grande attention accordée au processus électoral comme source de légitimation (Stoker, 1995 : 27). Selon Stone :

Instead of the power to govern being something that can be captured by an electoral victory, it is something created by bringing cooperating actors together, not as equal claimants, but often as unequal contributors to a shared set of purposes (1993 : 8).

Ce qui intéresse Stone est davantage le *leadership* politique dans un contexte urbain et surtout la finalité du pouvoir : plus que le « qui » gouverne, c'est le « comment » et le « pourquoi » du pouvoir qu'il cherche à établir (1995). Par conséquent, Stone s'attarde à l'exercice du pouvoir et présuppose que ceux qui forment les régimes politiques veulent le pouvoir pour accomplir des choses favorables au bien-être commun²⁵. Dans la thèse de Stone, les gouvernements locaux sont l'objet d'enjeux politiques certes, mais surtout ils permettent

²⁴ Dans son sens large et le plus couramment admis, le terme pluraliste se réfère aux chercheurs dont les principaux chefs de file sont Robert Dahl, Nelson Polsby et C. Lindblom, pour qui divers groupes - pas forcément égaux quant à leurs ressources - luttent et se partagent le pouvoir. Une bonne présentation de cette école de pensée est faite par David Judge (1995).

²⁵ Par conséquent, il n'est pas étonnant que certains auteurs comme Alan DiGaetano trouvent dans la théorie des régimes urbains un cadre conceptuel pertinent pour expliquer le pourquoi des victoires et des défaites des réformistes contre les machines politiques (1991).

l'exercice d'un *leadership* rassembleur : l'enjeu du pouvoir est d'assurer la collaboration entre des acteurs aux ressources inégales afin d'instaurer des politiques publiques d'intérêt collectif. Contrairement à la théorie des coalitions pro-développement, où la finalité du pouvoir n'a pas d'autre objet que d'encourager la croissance, les régimes urbains peuvent viser divers objectifs spécifiques.

Stone distingue quatre type de régimes urbains selon le degré et la nature des tâches à accomplir : les régimes de maintien, les régimes pro-développement, les régimes progressistes et les régimes visant à accroître les opportunités sociales des groupes défavorisés. Le premier type concerne les agglomérations ou les villes où aucun effort n'est consenti pour changer l'ordre établi et les pratiques ayant cours et où le régime en place se contente de fournir les services locaux usuels. Ces régimes exigent peu de la part des élites et correspondent bien souvent à un souhait généralisé de geler les taxes à un bas niveau.

Dans les autres modèles, le degré de difficulté et les ressources nécessaires à leur réalisation va croissant. Le régime pro-développement est le seul modèle essentiellement axé sur la croissance et il concerne les gouvernements locaux recherchant la croissance ou essayant de contrer le déclin économique. Comme cet objectif de croissance nécessite des investissements privés et publics, ce modèle est susceptible de générer de l'opposition et représente un risque pour les représentants officiels mais demeure généralement peu inquiétant pour les élites économiques (Stone, 1993 :18). Le troisième type de régime identifié par Stone mise davantage sur les capacités de régulation du gouvernement local pour répondre aux aspirations de la classe moyenne, par exemple quant à la préservation du patrimoine urbain et de l'environnement et quant à la provision de subventions pour l'habitation. Comme l'indique Stone, la collaboration entre les représentants des classes moyennes et le monde des affaires y est moins aisée que dans le modèle précédent et la coercition est parfois nécessaire (1993 : 19). Enfin, le quatrième type, qui selon Stone demeure un modèle hypothétique dans le cas américain, correspond à un régime urbain soucieux du bien-être des classes défavorisées et prenant des initiatives sociales tels des programmes de formation

de la main d'œuvre, le financement du transport public, des programmes d'accès à la propriété et d'aide à l'entrepreneuriat (1993 : 20).

S'il n'y a pas de gouvernement local se présentant explicitement sous le vocable de « regime devoted to lower class opportunity expansion » il y a en Amérique du Nord, y compris aux États-Unis, plusieurs localités où des mesures de cette nature ont été adoptées²⁶. Dans la réalité, un gouvernement local peut présenter des caractéristiques correspondant à plusieurs des modèles énumérés par Stone. Cette typologie permet de dépasser la vision du gouvernement local comme simple fournisseur de services de proximité. Elle permet aussi de distinguer les gouvernements locaux selon leurs finalités et d'étudier les communautés à diverses époques notamment lors des épisodes réformistes, progressistes et même socialistes que connaissent les villes à l'étude au tournant du 20^e siècle.

Pour atteindre leurs objectifs, rappelle Stone, les différents régimes urbains doivent préalablement se constituer :

Promoting development, pursuing progressive mandates, and seeking opportunity expansion for the lower class are not choices available through a simple process of enactment. To pursue these policy alternatives means to marshal the resources required for their achievement. Policy choice then, is a matter of regime building, of bringing together the essential partners on a basis that enables them to meld together the resources commensurate with the governing responsibility undertaken (1993 : 22).

Quant aux caractéristiques des gouvernements efficaces, Stone stipule que : « effectiveness of local government depends greatly on the cooperation of nongovernmental actors and on the combination of state capacity with nongovernmental resources » (1993 :6).

Pour expliquer la capacité des personnes ou des groupes de collaborer et de transcender leur intérêt personnel, Stone emprunte aux études sur le sens civique et sur le capital social. Ainsi, Stone évoque le besoin de répondre à l'appel d'une

²⁶ Sur les causes et la recherche de moyens visant à réduire les « inégalités d'opportunités », le livre dirigé par Alan Altshuler et al. (1999) fournit un bon survol des préoccupations américaines.

cause noble et de s'impliquer dans « something larger than the life of an asocial individual » (1993 : 10).

Stone innove davantage lorsqu'il explique l'adhésion à une cause par sa faisabilité - ou du moins la perception qu'ont les acteurs de sa faisabilité :

The more people support a cause, the greater its feasibility. The point tells us something about the nature of leadership. The role of leaders is not simply to depict causes as socially worthy; they are also try to convince followers that the cause is achievable and that the time is right to act (Stone, 1993 : 11).

L'approche des régimes urbains a été utilisée par Stone dans son étude sur le leadership politique des Fiorello La Guardia (New York), James M. Curley (Boston), Richard Daley (Chicago) et Harold Washington (Chicago) à différentes périodes du 20^e siècle (1995). Le leadership politique de ces maires a ainsi été comparé en fonction de leurs réalisations sur le plan social et en ce qui a trait à l'*institution building*²⁷. L'approche développée par Stone suggère une bonne méthode pour comparer les communautés de Milwaukee, Minneapolis, Montréal et Toronto. Alors que le cadre conceptuel suggéré par Logan et Molotch insiste sur l'importance des élites (économiques et autres) quant au développement des villes, l'approche de Stone propose une explication raffinée de la composition, du fonctionnement et des objectifs poursuivis par les coalitions constituées en régimes politiques.

Ce faisant Stone ouvre une fenêtre sur les arcanes du pouvoir au niveau local qui nous permet de mieux comprendre le développement des villes à l'étude lorsque les élites traditionnelles ne réussissent plus, seules, à assumer le pouvoir local. Il prépare aussi le terrain pour des études plus attentives au rôle du capital social.

²⁷ Par *institution building*, Stone désigne les liens que le maire doit entretenir entre l'administration locale et les citoyens (1995 : 107).

La durabilité sociale des villes

Mario Polèse et Richard Stren ont développé le concept de la durabilité sociale²⁸ des villes pour vérifier comment les efforts des autorités locales et des gouvernements sub-nationaux se combinent pour assurer la qualité de vie et la cohésion sociale en lien avec la diversité des populations locales, principalement dans les villes centrales. Leur ouvrage met notamment en lumière le rôle de la générosité publique pour soutenir la vitalité des communautés.

Dans l'ouvrage collectif qu'ils dirigent, le concept de *social sustainability* est décrit ainsi :

Social sustainability for a city is defined as development (and/or growth) that is compatible with harmonious evolution of civil society, fostering an environment conducive to the compatible cohabitation of culturally and socially diverse groups while at the same time encouraging social integration, with improvements in the quality of life for *all* segments of the population (2000 : 15-16).

Les études regroupées dans leur livre s'attardent à l'examen des politiques ou des institutions favorisant l'intégration harmonieuse des groupes et l'acceptation de différentes pratiques dans un contexte de diversité culturelle. Une autre dimension du concept tient à ce que :

social sustainability is strongly reflected in the degree to which inequalities and social discontinuity are reduced. [...] To achieve social sustainability, cities must reduce both the level of exclusion of marginal and/or disadvantaged groups, and the degree of social and spatial fragmentation [...] (Polèse et Stren, 2000 : 16).

Leur hypothèse est que cette durabilité sociale des villes est sensible tout autant aux politiques des gouvernements supérieurs qu'aux choix faits au niveau local (2000 : 16-17). Ils reconnaissent donc la portée des programmes à caractère sub-national ou national (comme l'aide sociale, la santé publique, les politiques

²⁸ En fait l'expression vient de l'anglais *social sustainability*, qu'il serait plus élégant de traduire par « cohésion sociale urbaine » notamment. Mais comme la « cohésion sociale » désigne déjà un concept analogue au capital social, pour lequel il existe une littérature savante importante (à ce sujet voir Beauvais et Jenson, 2002), j'ai préféré la traduction littérale de « durabilité sociale ».

fiscales et même les lois sur l'immigration) sur la durabilité sociale en tant que facteurs d'intégration et de cohésion des populations urbaines.

Parmi les éléments locaux susceptibles de soutenir la durabilité sociale, les auteurs mentionnent les institutions culturelles et sociales locales, certains lieux publics propices aux rencontres ou à la vie associative, les infrastructures publiques (y compris les transports urbains), la planification, l'habitation et enfin, la vitalité économique du centre.

Comme l'ont démontré Anne-Marie Séguin et Annick Germain dans le cas de Montréal, différents niveaux de gouvernement sont impliqués dans la « production of a socially sustainable metropolis », où l'intégration de différents groupes s'effectue de façon harmonieuse. Comme le soulignent ces chercheuses, les programmes soutenus à l'échelon supérieur (revenu minimum, santé, éducation) sont garants d'équité et de justice sociale à une plus vaste échelle (2000 : 39-40). Si les services produits à l'échelle locale sont importants quant à la qualité des lieux, dans un contexte de fragmentation politique il importe que les services à caractère davantage social soient distribués à un échelon supérieur. L'examen de la cohabitation harmonieuse des différents groupes composant les populations urbaines des villes à l'étude devrait nous renseigner sur la durabilité sociale de ces villes et, par ricochet, sur la générosité publique et le capital social.

L'économie politique du développement

Examinant comment les contextes économiques et politiques se combinent aux facteurs culturels et à l'exercice du pouvoir local pour orienter le développement, Hank V. Savitch et Paul Kantor enrichissent en quelque sorte la théorie des régimes urbains. Leur approche offre des pistes intéressantes pour comprendre les variables pouvant accroître le pouvoir de négociation des autorités locales

auprès des forces économiques et orienter le type de développement souhaité pour leur ville ou leur région (2002)²⁹.

Dans leur étude portant sur dix villes d'Amérique du Nord et d'Europe de l'Ouest (notamment Toronto), Savitch et Kantor distinguent les villes en fonction du degré de latitude dont disposent les gouvernements locaux pour promouvoir le « community economic well being ». Certes, reconnaissent ces auteurs, le développement économique des villes demeure incontestablement lié aux conditions du marché. Ces conditions (relatives à la diversification de la structure industrielle, à la spécialisation économique, à la transition vers une économie post-industrielle, à la croissance de l'emploi et même aux espaces à bureaux) peuvent être favorables ou défavorables. Le développement demeure aussi lié aux appuis intergouvernementaux (intégration verticale et coopération métropolitaine, aide fiscale et transferts, coordination régionale de la planification) lesquels peuvent être plus ou moins soutenus d'une place à l'autre. Mais ayant constaté que certaines villes disposent d'atouts additionnels dans leurs négociations avec les investisseurs privés, Savitch et Kantor identifient deux autres variables locales déterminantes quant au pouvoir de négociation des gouvernements locaux et à leur capacité à imposer leur vision du développement aux acteurs économiques.

Le modèle de ces chercheurs se trouve en quelque sorte en continuité avec celui des régimes urbains, à cette différence qu'il repose moins sur la personnalité d'un chef. L'intérêt de leur étude à mon avis vient de ce qu'ils documentent les différences possibles en fonction de chaque variable et qu'ils reconnaissent une plus grande importance à la participation citoyenne et aux phénomènes de culture. En effet, leurs variables directrices sont le *popular control*³⁰ qu'ils associent au système politique local et à la participation citoyenne, et la culture

²⁹ Pour avoir une idée précise des diverses composantes figurant dans leurs variables et les divers scénarios que cela permet d'envisager, voir les tableaux schématiques qui figurent aux pages 48, 49 et 51 de leur livre (2002).

³⁰ Par *popular control* ces auteurs entendent l'ensemble des éléments tels que la décentralisation au niveau des quartiers, la présence d'associations civiques, des élections par district, des partis municipaux avec programmes et enfin une politique compétitive (2002 : 45).

locale, laquelle peut être post-matérialiste et par conséquent favorable aux bénéfices collectifs, ou au contraire matérialiste et favorable aux bénéfices individuels.

Lorsque les variables locomotrices (*driving variables*) que sont les conditions du marché local et l'appui intergouvernemental et les variables directrices (*steering variables*), soit le contrôle des citoyens et la culture locale, concourent à accroître le pouvoir de négociation du gouvernement local, les autorités publiques sont en bonne position pour reporter sur le secteur privé les risques et les coûts du développement. Dans ce cas, Savitch et Kantor qualifient de *social centered* le développement économique préconisé parce que les gouvernements locaux disposent des appuis et ressources nécessaires pour que le développement favorise le bien-être des citoyens. Par exemple, les gouvernements peuvent adopter une planification et des politiques environnementales plus contraignantes, ou encore, ils peuvent exiger des investisseurs privés des mesures d'intégration architecturales, des normes antipollution et même des compensations financières destinées au logement et au transport collectif.

Dans le cas inverse, lorsque ces variables ne sont pas suffisamment présentes localement, le pouvoir de négociation d'une ville est affaibli et le gouvernement local n'est pas en position d'imposer des conditions aux entrepreneurs ou aux corporations désireuses de s'établir. Le secteur public tend à absorber les coûts du développement et un tel gouvernement est dit *market centered*, c'est-à-dire favorable au secteur privé. Les exigences face au secteur privé sont minimales pour ne pas effrayer les investisseurs, et les coûts retombent sur les citoyens, qu'il s'agisse de subventions et de crédits de taxes destinés aux entreprises, de la construction des nouvelles infrastructures locales ou encore de la diminution de la qualité de vie causée par le relâchement de la réglementation et des normes environnementales.

L'approche de Savitch et Kantor a été développée pour aborder comment les autorités locales pouvaient influencer les questions de finalités économiques (quel type de développement). L'intérêt de leur approche est d'illustrer les

interactions entre le contexte imposé par l'économie et les relations intergouvernementales au niveau métropolitain et sub-national avec les « déterminismes locaux » aptes à influencer le pouvoir local sur bien d'autres questions. C'est aussi pour l'essentiel, la perspective adoptée dans la thèse.



L'économie politique urbaine rejoint dans ses développements les plus récents les préoccupations des chercheurs intéressés par la gouvernance, les modèles de gestion métropolitaine et le capital social. L'accent mis sur le développement économique, le rôle des gouvernements de tutelle, les inégalités et les luttes de pouvoir demeure, mais de plus en plus transparait la reconnaissance d'une diversité d'acteurs et du capital social. À cet égard, on insiste aussi davantage sur la générosité publique que sur la vigueur des associations, suggérant ainsi une approche retenue dans cette thèse. Le prochain chapitre présente plus spécifiquement la démarche proposée, construite à partir des théories et concepts discutés ici.

Chapitre 2

La comparaison du capital social dans quatre agglomérations selon une approche qualitative

Objet et problématique spécifique

La démarche proposée dans cette thèse repose en partie sur un cheminement analogue à celui de Robert D. Putnam dans son étude des gouvernements régionaux italiens (1993). Dans *Making Democracy Work*, Putnam explore les raisons pour lesquelles les communautés civiques semblent davantage florissantes, prospères et aussi plus efficaces politiquement. Et pour déterminer à quoi se reconnaissent ces communautés civiques, bien dotées en capital social, il élabore un indicateur complexe - dans lequel la vie associative est un élément important de la formation des communautés civiques - et il établit des corrélations entre le sens civique des communautés et la performance de leurs gouvernements régionaux. Le segment de cette « équation » qui concerne l'impact du capital social (en d'autres mots, la qualité des communautés civiques) sur la performance des institutions politiques est celui qui présente le plus d'intérêt quant à l'objet de cette thèse.

Making Democracy Work a pour point de départ la décision du gouvernement central italien de décentraliser l'administration du pays en créant des gouvernements régionaux. Le politologue essayait de comprendre pourquoi ces nouvelles institutions politiques, implantées au même moment et dotées des mêmes moyens ont, depuis trente ans, évolué différemment selon les régions. L'objectif de Putnam était donc de saisir quels facteurs socioculturels s'avèrent

déterminants pour comprendre les fortunes diverses de ces nouvelles institutions. Ce n'est qu'après avoir éliminé plusieurs hypothèses concurrentes et procédé à la compilation de diverses données que l'auteur a établi un lien entre la performance des nouvelles institutions dans certaines régions et le niveau de civisme dans les communautés correspondantes, ce qu'il explique en ayant recours à la théorie du capital social. De façon analogue, cette thèse veut vérifier comment le capital social et la présence de communautés civiques peuvent favoriser une meilleure gestion des agglomérations compte tenu de l'incidence des décisions prises par les gouvernements de tutelle quant à la gestion des agglomérations. La démonstration est difficile car le capital social n'est qu'un élément susceptible d'influencer les modèles de gestion expérimentés dans les agglomérations. De plus, dans les deux pays où se trouvent les agglomérations à l'étude, les gouvernements de tutelle n'ont pas la même propension à intervenir dans les questions métropolitaines.

Plus précisément, la thèse cherche 1) à distinguer les différentes expériences de gestion métropolitaine en fonction de la volonté¹ de résoudre les problèmes de disparités fiscales et de collaborer sur une base intermunicipale (et non pas en fonction des modèles de gestion retenus) et surtout, 2) à vérifier l'impact du capital social sur les modèles expérimentés. Certes, l'existence des institutions de gestion métropolitaine demeure liée aux interventions des gouvernements supérieurs. Mais ces institutions ne fonctionnent pas en vase clos et reflètent en partie les aspirations de l'ensemble de leurs commettants. S'il n'est pas aisé de voir comment les valeurs sociales et politiques de la société civile influencent les institutions politiques, cette influence n'en est pas moins suggérée par les justifications invoquées par les gouvernements pour défendre leurs décisions ou leurs programmes.

¹ Volonté plutôt que capacité car les intentions sont davantage révélatrices des valeurs sociétales, la réussite des politiques et des programmes étant parfois liée à la capacité de résolution des problèmes, laquelle dépend de l'ampleur des problèmes ou des ressources financières disponibles.

Par conséquent, la recherche porte principalement sur ce qui se trouve en aval du capital social, c'est-à-dire sur ce que le capital social peut expliquer et non pas sur ce qui génère ou favorise l'éclosion du capital social. Bref, le capital social agit comme variable indépendante alors que les expériences de gestion constituent la variable dépendante. La linéarité de cette affirmation n'exclut pas que d'autres facteurs puissent influencer la création et la pérennité des mécanismes de gestion métropolitaine.

Le parti pris de procéder à une étude essentiellement qualitative pour saisir comment s'articulent le capital social et le type de gestion métropolitaine retenue n'empêche pas le recours partiel à une démarche quantitative. Il s'agit de proposer des repères permettant d'évaluer pour chaque agglomération et à différentes époques si, à une dotation plus forte en capital social, correspondent une coopération intermunicipale plus aisée et une gestion plus efficace.

En théorie, le capital social est garant d'un meilleur fonctionnement des institutions politiques. En appliquant ce concept à la gestion des agglomérations, il est présumé que le capital social favorise la coopération et que, dans les agglomérations où la dotation en capital social est plus élevée, la gestion en sera facilitée, plus harmonieuse et plus efficace. Le recours au capital social demeure une piste fort intéressante pour comprendre pourquoi certaines régions résistent moins que d'autres à l'institutionnalisation ou à l'implantation de mécanismes de gestion des agglomérations par les gouvernements de tutelle. Aux États-Unis, il est notoire que certaines régions métropolitaines ont résisté aux tentatives des gouvernements supérieurs pour implanter des gouvernements métropolitains. Après tout, si ce n'était qu'une question de délégation de pouvoir, toutes les agglomérations auraient des institutions métropolitaines semblables.

Différents modèles peuvent constituer des expériences positives de gestion, en autant que ces modèles favorisent la coopération et que ces expériences de gestion se démarquent par leur stabilité, leur capacité d'innovation, l'ampleur de leurs responsabilités ou leur envergure territoriale. En reconnaissant la diversité des expériences positives, on évite le piège normatif d'accorder la préséance à un

modèle plutôt qu'à un autre. Comme les États-Unis (où le modèle de la gouvernance a la cote) et le Canada (auparavant associé au modèle des gouvernements de type métropolitain) se démarquent par leurs modèles de gestion des grandes agglomérations, l'évaluation de ces modèles ne sera pas déterminée dès le départ par les différences nationales.

Au contraire des typologies portant sur la nature des expériences de gestion, il s'agit de vérifier, notamment, s'il y a des forums effectifs (institutionnalisés ou pas) pour assurer un certain niveau de collaboration, par exemple, entre les villes centrales et celles de la première couronne ou celles des nouvelles banlieues plus éloignées. L'existence d'un gouvernement métropolitain, un modèle ayant longtemps bénéficié de la faveur des chercheurs², peut être synonyme d'efficacité mais peut également constituer un lieu d'affrontement, comme la Communauté urbaine de Montréal à certaines périodes. De même les expériences de gouvernance qui se limitent à des partenariats avec le secteur privé peuvent, dans certaines circonstances, s'avérer de bons modèles de coopération (Hooghe et Marks, 2003)³. L'objectif n'est pas tant de catégoriser les modèles de gestion expérimentés dans les quatre agglomérations à l'étude que d'identifier les expériences fructueuses de coopération ou d'innovations locales, qu'il s'agisse de réduire les inégalités fiscales, d'améliorer la prestation des services, de promouvoir le développement économique, de gérer le développement urbain à l'échelle régionale ou encore de protéger l'environnement. L'étude menée par Putnam sur les gouvernements régionaux d'Italie suggère une approche pour procéder à l'évaluation de la performance de la gestion métropolitaine ou régionale.

Pour Putnam, la stabilité est un élément positif et révélateur de la satisfaction des commettants. Le nombre important de cabinets s'étant succédés en l'espace de dix ans dans les divers gouvernements régionaux d'Italie, permet de comprendre pourquoi Putnam considère la stabilité comme l'un des meilleurs indicateurs de

² Voir les chapitres 2 et 3 de G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom (2000).

³ En fait, il semble qu'une instance gouvernementale bien huilée soit le gage d'une gouvernance réussie, l'un allant avec l'autre (Le Blanc : 2001).

performance (1993 : 67). Pour Thomas R. Cusack, la stabilité des gouvernements locaux est assimilée à l'inertie et à l'incapacité d'effectuer des changements⁴. Dans cette perspective, la stabilité constitue un frein aux réformes et à l'innovation (Cusack, 1999 : 10-11). Cette approche ne tient cependant pas compte du fait que lorsque les choses vont bien, la stabilité peut-être quelque chose d'appréciable.

Dans son indicateur de performance, Putnam distingue la stabilité des institutions de leur capacité d'innovation. La méthode de Putnam combine une douzaine d'éléments pour comparer la performance des gouvernements régionaux, leur capacité de répondre aux problèmes des commettants et l'efficacité des programmes dispensés (1993 : 64 et suivantes). Bien que quantitative, cette approche suggère des pistes intéressantes pour évaluer qualitativement la performance des institutions associées à la gestion métropolitaine. La question de la stabilité peut aisément se traduire par la longévité des expériences de gestion dans une agglomération. Cependant, les réformes des instances métropolitaines, qui généralement ont pour objectif d'accroître les responsabilités ou d'améliorer le fonctionnement, ne sauraient être considérées comme un indice de faiblesse. De fait, dans les quatre cas à l'étude, les agglomérations dotées d'un système de gestion entreprennent régulièrement des réformes institutionnelles, ne serait-ce que pour s'adapter au développement urbain.

Une étude comparative selon une approche qualitative

Afin de faire état de la performance des différents modèles de gestion expérimentés dans les agglomérations sans recourir à des indicateurs quantitatifs - qui n'existent pas - les contextes politique et institutionnel (existence ou absence d'instance métropolitaine ou régionale, mécanismes de collaboration

⁴ Dans son article, Cusack s'inspire de la théorie du « veto player's » de George Tsebelis, et il estime que les réformes et les changements sont plus difficiles lorsque croît le nombre d'acteurs pouvant bloquer les processus ou les projets de réforme et perpétuant le statu quo (1999).

inter-municipale, et rôle du gouvernement supérieur) dans lesquels évoluent les agglomérations de Minneapolis-St. Paul, Milwaukee, Montréal et Toronto seront présentés. La performance des institutions métropolitaines de gestion sera donc évaluée selon une approche qualitative permettant de comparer la nature et l'évolution de ces institutions, leur degré d'innovation, la nature de leurs divers programmes, et enfin, leur degré de coopération intergouvernementale.

L'approche qualitative est également privilégiée afin de rendre compte de la diversité d'expression du capital social, mais aussi afin d'éviter la construction d'un indicateur unique, ne pouvant offrir qu'un portrait réducteur des communautés à l'étude. Comme en font foi les typologies de gestion métropolitaine mentionnées dans le chapitre précédent, il existe divers types de gestion des agglomérations. Il est donc plausible que le capital social se manifeste différemment selon les communautés ou les sociétés. À ce sujet, il convient d'aborder plus à fond la question des indicateurs, en traitant des associations, puis de la générosité.

Les associations comme indicateur de capital social

Depuis Tocqueville, il est courant de relier la démocratie à la vitalité des associations et à la diffusion des journaux. Au cours de son périple en Amérique du Nord, le visiteur français s'est émerveillé de la propension des Américains à former des associations, dont il admire la variété (politiques, religieuses, commerciales, industrielles ou de « mille autres espèces ») et la nature, tantôt sérieuses, tantôt futiles :

les Américains s'associent pour donner des fêtes, fonder des séminaires, bâtir des auberges, élever des églises, répandre des livres, envoyer des missionnaires aux antipodes ; ils créent de cette manière des hôpitaux, des prisons, des écoles. [...]. Partout où, à la tête d'une entreprise nouvelle, vous voyez en France le gouvernement et en Angleterre un grand seigneur, comptez que vous apercevrez aux États-Unis une association (1986 : 502).

Bien que pour Tocqueville, les mœurs et traditions démocratiques ne soient pas forcément quelque chose de positif - la grande marche vers la démocratie semble

davantage inéluctable que souhaitable -, de cet auteur vient peut-être la tradition des Américains d'évaluer les institutions démocratiques à l'aune de la vie associative. Les Américains partagent aussi avec Tocqueville une certaine méfiance pour les gouvernements, ce qui n'est sans doute pas étranger à sa popularité en cette contrée.

Il est deux points notamment sur lesquels *De la démocratie en Amérique* a laissé son empreinte. Premièrement, pour Tocqueville, tant les associations ludiques que les associations à caractère politique permettent à la démocratie de s'épanouir et d'éviter la tyrannie. Distinctes mais néanmoins complémentaires, ce sont les premières qui permettent les secondes : lorsque les citoyens ont pour coutume de s'associer pour les petites choses, estime Tocqueville, ils s'associent plus facilement pour les grandes (1986 : 508). Deuxièmement, l'autre élément indissociable des associations et de la démocratie pour cet auteur est la libre circulation des journaux car elle seule permet de « déposer au même moment dans mille esprits la même pensée » (1986 : 505). Bref, sans journaux pas d'action commune. De cet aristocrate français vient donc la tradition de lier la vitalité démocratique aux associations civiles et aux journaux. De là vient aussi la coutume, courante encore, de compter et comparer le nombre des associations, les membres qui en font partie ainsi que parfois, les journaux et leur tirage⁵.

La participation d'un individu aux activités d'un organisme n'a d'autre sens que de lui permettre de se joindre à un groupe dont les objectifs ludiques, sportifs ou sociaux, lui conviennent. Pour les chercheurs toutefois, la participation aux associations est investie d'un sens plus profond et soumise de ce fait à un examen attentif. À la suite de Ferdinand Tönnies et d'Émile Durkheim, nombreux sont les chercheurs qui considèrent que les associations constituent des moyens d'intégration sociale et de substitution aux liens traditionnels et familiaux

⁵ Sydney Tarrow, un spécialiste de l'action collective, a relevé l'importance des journaux lors de la Révolution française comme véhicule du répertoire des actions collectives à l'extérieur du milieu les ayant expérimentées (grève, rébellion, boycott, barricade) (1994).

(Skocpol, 1999 : 50)⁶. D'autres, comme Sam Bass Warner, voient dans le développement des associations au tournant du 20^e siècle une réponse à des changements comme l'urbanisation et l'industrialisation : « In response to the new conditions all Philadelphians, of every class and background, reacted in the same way to the loss of the old patterns of sociability and informal community. They rushed into clubs and associations » (Warner, 1968 : 61).

Mais alors que pour Warner la prolifération des associations constitue une réponse à la perte des liens traditionnels, Putnam y voit une source de sens civique et de capital social. Dans son ouvrage sur l'action collective, Tarrow démontre l'incidence des associations et des journaux quant à la constitution de réseaux sociaux et quant à la circulation des idées, des informations et des stratégies (1994). Et comme autrefois, croit-on encore, c'est dans les organisations locales que se fait l'apprentissage de la démocratie (Lowndes, 1995 : 167).

Pour de nombreux chercheurs, les associations demeurent encore le principal indicateur de capital social (notamment Rice et Feldman, 1997; Rice et Sumberg, 1997; Hall, 1999). Critiques des sondages nationaux utilisés pour évaluer l'engagement civique, les chercheurs n'en persistent pas moins à étudier la participation dans les organismes volontaires, y voyant un gage d'engagement civique (Skocpol et Fiorina, 1999 : 6-7)⁷.

Bien que Putnam utilise également les journaux (leur nombre, leur tirage, le nombre de lecteurs), la participation électorale et d'autres comportements politiques particuliers comme autant d'indicateurs du capital social des communautés, les associations secondaires figurent au cœur de sa conception de l'infrastructure civique. Là se développent des valeurs telle que la solidarité, la confiance et la tolérance et là se forment, croit-on, les liens horizontaux propices à

⁶ Skocpol notamment voit dans la prolifération des associations aux États-Unis à la fin du 19^e siècle une réponse aux besoins engendrés par la reconstruction du pays après la guerre civile (1999 : 54-57).

⁷ Les réticences envers les sondages viennent de ce que les questions ne sont pas les mêmes d'un sondage à l'autre et ne permettent pas toujours de déterminer la variété et le nombre d'associations auxquelles peut participer un même individu (Skocpol et Fiorina, 1999 : 7-8).

la constitution des réseaux qui caractérisent les communautés civiques. C'est donc en traquant le nombre de membres dans les associations sportives (notamment dans les ligues de bowling), les clubs d'ornithologie, les chorales et dans une multitude d'autres associations culturelles ou scientifiques que Putnam cherche à établir la vigueur des communautés civiques pouvant expliquer, mieux que le développement économique, les variations dans la performance des institutions politiques (1993 : 86).

L'intérêt des chercheurs pour les associations vient donc de ce qu'elles permettent le développement de liens de solidarité entre étrangers et qu'elles contribuent à la fabrique du tissu social. Mais toutes les associations volontaires ne sont pas forcément porteuses de vertu civique, et il convient de questionner l'importance accordée au monde associatif dans les études sur le capital social. Ainsi, certaines associations peuvent être anti-démocratiques, que ce soit dans leur recrutement ou dans leurs objectifs :

With the exception of some temperance orders, white-dominated U.S. voluntary associations shunned blacks as members. But African Americans built vast orders of their own, many of which paralleled the groups from which they were excluded (Skocpol, 1999 : 42).

Les clubs privés qui fleurissent dans la première moitié du 20^e siècle sont exclusivement réservés aux membres de l'élite. Si ces clubs favorisent la création des réseaux d'affaires, propices au capital social de leurs membres, il est douteux que ces associations favorisent le dépassement des intérêts de classe de ses membres : il s'agit là d'un exemple de capital social entendu au sens de Coleman mais pas selon la conception de Putnam. De même, si les groupes religieux forment souvent des groupes d'entraide ou de charité et s'avèrent de ce fait d'importants vecteurs de capital social, la coopération et la générosité de ces groupes sont parfois réservés aux fidèles de même confession.

Pourtant, les associations demeurent au centre du débat et de nombreuses études publiées depuis 1995 à la suite d'un court article de Putnam, « *Bowling Alone* :

America's Declining Social Capital »⁸, où celui-ci s'inquiète de la diminution des membres et des associations volontaires, notamment les ligues de bowling. Cette diminution de la participation, qu'il impute à la télévision, met en péril le fameux sens civique qui distingue tant - à leur avis - les Américains des autres peuples⁹. Bien qu'il y ait davantage de joueurs dans les centres de bowling, Putnam se soucie de ce que ces joueurs se divertissent individuellement, et non au sein d'une ligue. La controverse porte notamment sur la diminution du nombre d'associations et de la participation en leur sein, considérée comme une confirmation du déclin du sens civique des Américains. Plusieurs chercheurs objectent que les associations sont aujourd'hui toujours aussi variées et leurs membres aussi nombreux : ce qui aurait changé, c'est la nature des associations, la préférence allant à des associations nationales (tel que le *Sierra Club*) et à des groupes d'intérêt spécifique plutôt qu'à des groupes traditionnels et locaux (Berry, 1999 : 368). Mais, selon Putnam, toutes les associations ne sont pas susceptibles d'engendrer les valeurs et les liens sociaux propices au capital social¹⁰.

En insistant sur la participation comme indice d'une diminution du sens civique, Putnam a contribué - involontairement - à orienter les études relatives au capital social vers la compilation de statistiques sur le nombre, la nature et la participation à des associations. Le débat continue d'alimenter discussions et recherches et les associations demeurent le mode d'évaluation privilégié du capital social.

⁸ À ne pas confondre avec le livre qui en découle, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, paru en 2000.

⁹ Certains auteurs ont exprimé des réserves quant au rôle de la télévision par rapport à la diminution du sens civique (Norris, 1996 ; Valley, 1996). Toutefois, des études ont conclu à l'existence de liens directs entre l'augmentation de la violence et le nombre d'heures d'écoute consacrées à la télévision. Les études de George Gerbner notamment, échelonnées sur une période de trente ans, révèlent que la télévision transmet une vision négative de la réalité et génère une culture de la violence qui incite les Américains à se retirer dans des communautés murées et à favoriser les mesures radicales, telle que la peine capitale (In Stossel, *L'Actualité*, 1998 : 69).

¹⁰ Prenant l'exemple du *Sierra Club*, dont la participation se limite à signer une carte et un chèque, Putnam estime que ces groupes ne favorisent aucunement le rapprochement des gens ni la création d'un tissu social dense.

Pourtant, d'autres formes de socialisation peuvent s'incarner dans des lieux précis. De fait, les variations géo-culturelles et socio-économiques influencent l'expression de la sociabilité dans différentes collectivités. Lorsque la faible participation des Européens du Sud aux associations, aux clubs ou aux syndicats est comparée à celle des Européens du Nord, le fait que dans ces pays les gens vivent davantage à l'extérieur est souvent négligé : pour se rencontrer ou socialiser, les Méditerranéens ont moins besoin de s'associer ou de planifier leurs rencontres (Scardigli, 1987 : 77).

Similairement, l'étude classique d'Henri Coing, réalisée au cours de la décennie des années 1960, illustre comment les habitudes de socialisation dans une même ville peuvent varier selon les classes sociales. Cette étude a démontré qu'à l'inverse des pratiques bourgeoises des quartiers plus aisés, les femmes d'un quartier populaire du XIII^e arrondissement à Paris accordaient plus de temps à leurs courses quotidiennes. Considérées comme une évasion ou une pause, ces courses étaient le prétexte à des rencontres imprévues avec les voisines et les commerçants et constituaient une part importante de la vie sociale de ces femmes (1966 : 54-55). Si les associations constituent un important maillon de la vie sociale, il est erroné d'y voir l'unique expression des modèles de socialisation et de solidarité. C'est pourquoi cette thèse, bien qu'utilisant le concept de capital social, ne sera pas une étude de la vie associative des villes retenues.

Philanthropie, générosité et capital social

Nul doute que la solidarité s'exprime maintenant différemment dans les grandes agglomérations de ce qu'elle était dans les villages et les campagnes du 19^e siècle. Outre leur accroissement démographique, le développement des fonctions sociales de l'État moderne, y a grandement modifié l'expression de l'entraide et de la solidarité. Aussi, sera-t-il dans cette thèse plutôt question d'autres indicateurs pour évaluer le capital social des métropoles à l'étude.

Les autres concepts alternatifs (coalitions de la croissance, régimes urbains, durabilité sociale urbaine et économie politique du développement) proposent

plusieurs pistes pour aborder la question du capital social dans les agglomérations et des relations qu'entretiennent celles-ci avec les autres autorités.

Par exemple, l'ouvrage de Polèse et Stren en réitérant l'importance des programmes et politiques sub-nationaux confirme l'intérêt de considérer la générosité des communautés afin de saisir par un autre angle l'expression de l'entraide et de la coopération associée au capital social. Bien que la générosité ne soit pas à proprement parler un concept théorique - même s'il est toujours possible de théoriser sur un sujet - il convient d'en préciser certains paramètres.

Tant les programmes publics consacrés au mieux-être collectif (qu'il s'agisse de services ou de transferts financiers) que les sommes recueillies par des organismes de charité témoignent de la solidarité d'une communauté civique. De là vient l'idée de considérer la générosité, sous ces deux formes, comme un indicateur de capital social. Cette distinction entre la générosité privée et publique vient de Julian Wolpert pour qui : « generosity is reflected in charitable donations and support for those amenity services that must be subsidized to be accessible to all those who can benefit » (1990 : 173), mais aussi : « Private and public generosity then perform increasingly different functions that cannot adequately substitute for one another » (1990 : 175)¹¹.

Les communautés civiques étant des communautés qui s'épaulent et s'entraident, n'est-il pas logique de regarder ce qui est fait sur ces deux plans pour aider les personnes en difficulté et réduire les inégalités ou les disparités? Comme dans les pays sociaux-démocrates il existe une éthique de responsabilité favorable à la justice sociale et aux programmes de redistribution, il apparaît pertinent de considérer la « générosité publique », d'autant plus que les gouvernements

¹¹ Par générosité publique, Wolpert entend l'ensemble des services (culturels, sociaux, santé, éducation) accessibles et abordables contribuant au mieux-être et à la qualité de vie des résidants. Cet auteur inclut par ailleurs dans la générosité privée, la charité (associée aux dons qui sous-entendent un écart social), la philanthropie (des dons substantiels à des institutions) et le bénévolat. Cette distinction correspond bien à mon analyse et a comme avantage de ne pas se limiter au don et d'inclure la notion de justice sociale.

locaux assurent de nombreux services de proximité. Qu'il s'agisse de « développement urbain socialement orienté » ou de « durabilité sociale », il est bien établi par les ouvrages mentionnés précédemment à quel point les politiques urbaines adoptées par les gouvernements de différents niveaux sont déterminantes quant à l'état des communautés.

Dans une étude comparative des États américains, Rice et Sumberg utilisent notamment le nombre de groupes philanthropiques et de groupes voués au bien-être de la communauté pour évaluer l'engagement civique dans chaque État (1997 : 101). Dans une rare étude comparant des villes américaines sur le plan de la générosité, Wolpert établit, après avoir vérifié pour d'autres variables, un lien entre les différences de générosité des villes américaines et des variations dans la dotation en sens civique¹². Par ailleurs, dans son plus récent ouvrage, Putnam utilise lui aussi la générosité privée comme indicateur de capital social, comme en fait foi le chapitre 7, intitulé *Altruism, Voluntarism, and Philanthropy*, (2000 : 116-133). Voilà qui confirme la pertinence de considérer l'expression de la générosité comme un indicateur de capital social.

Aux fins de son étude, Wolpert considère parallèlement les sommes consenties par les gouvernements locaux à l'ensemble des biens et services, les *amenities and services*, et celles provenant de sources privés : « Generous communities then are those which make *substantial public and private efforts* within their means and *cultural preferences* to provide a wide range and *high quality of affordable services* » (1990 : 172)¹³.

Qu'il s'agisse de dons privés ou de programmes sociaux, il importe de considérer la générosité sous ses formes privée et publique. Est-il exact cependant de considérer, à l'instar de Wolpert, que les sociétés généreuses dans leurs

¹² Cette conclusion est atteinte une fois pondérées les données relatives au revenu moyen. Wolpert a également vérifié d'autres hypothèses, notamment que les villes plus anciennes ont plus de services à offrir à leurs résidents. La pondération qu'effectue Wolpert quant à la générosité des municipalités est un élément important puisque les villes n'ont pas toutes le même niveau de revenu moyen ni le même nombre d'habitants.

¹³ En italique dans le texte.

programmes sociaux le sont également sur le plan individuel? L'exemple de Minneapolis tend à confirmer cette assertion puisque selon une étude sur la générosité des villes du Midwest, Minneapolis fait bonne figure sur le plan de la générosité privée (Milwaukee Foundation, 1998b). Or, cette ville se trouve au Minnesota, un État américain dont la réputation de générosité (en comparaison avec les autres États américains) est confirmée par une plus grande accessibilité de son programme d'assurance-santé et par des programmes sociaux plus substantiels.

Mais ce n'est là qu'un exemple. Les données présentées par Wolpert ne sont pas des plus convaincantes. Doit-on conclure des Montréalais qu'ils sont peu généreux puisque bon an mal an les enquêtes nationales sur le don et la charité classent le Québec parmi les provinces les moins généreuses? Pourtant, les programmes publics dans cette province sont plus généreux qu'ailleurs en Amérique du Nord, surtout ceux ayant trait à la famille¹⁴.

Imposés par l'État mais financés par les contribuables, les programmes et services sociaux traduisent des choix sociétaux distincts, qui témoignent indirectement de la solidarité. Il est possible que certaines sociétés privilégient les arrangements institutionnels de redistribution plutôt que de s'en remettre à des organisations indépendantes pouvant exercer des critères de sélection. Selon la théorie du capital social, dans les sociétés où le sentiment de confiance général envers le gouvernement est élevé, les commettants sont également confiants que la redistribution se fera de manière équitable. Il est par ailleurs assez évident que plus l'accès à un programme social est universel plus le public y est favorable¹⁵. Il est aussi fort plausible qu'en retour d'une plus grande justice sociale, les

¹⁴ Outre l'universalité de l'assurance-santé, commune à tout le Canada, le Québec subventionne depuis plusieurs années les services de garde à la petite enfance et offre depuis 1997 un programme d'assurance-médicaments dont les ratés ne devraient pas faire perdre de vue les objectifs d'équité. Un projet de loi contre la pauvreté, une première en Amérique du Nord, a été adopté en décembre 2002 par l'Assemblée nationale du Québec.

¹⁵ L'échec de certains programmes sociaux aux États-Unis viendrait de ce qu'ils ne sont pas universels. N'étant pas universels, estime Skocpol, certains programmes bénéficient de peu d'appui dans la population (1995). Similairement, Christopher Jencks et Kathryn Edin préconisent d'étendre l'éligibilité de certains programmes comme l'assurance-santé et les services de garde aux travailleurs à faibles revenus (1992 : 232).

citoyens fassent davantage confiance à leurs élus et développent une opinion favorable de leur gouvernement.

En ce sens, la générosité, exprimée surtout sous sa forme publique, est non seulement un indicateur du capital social, mais elle s'avère aussi génératrice de performance gouvernementale. Il s'agit là d'un modèle explicatif alternatif et complémentaire aux modèles du respect des règles et de la vertu civique proposés précédemment par Boix et Posner pour comprendre comment le capital social se traduit en performance gouvernementale. Ce modèle complémentaire, désormais présenté comme le modèle de la générosité publique, constitue l'une des contributions théoriques de cette thèse.

Considérant l'hypothèse que la générosité privée puisse être inversement proportionnelle au financement public, il importe de s'attarder aux divers visages de la générosité, qu'elle soit privée (philanthropie corporative et œuvre caritative privée) ou publique (programmes de sécurité sociale, dépenses locales et mesures pour réduire les disparités).

Pour certains, l'aide publique n'est pas un élément pertinent à considérer puisque les prélèvements servant à financer les programmes publics ne sont pas volontaires. En démocratie toutefois, même si les ponctions sont imposées, on peut penser que les politiques publiques initiées par les *policymakers* reflètent les orientations des citoyens.

Ainsi, la générosité publique institutionnelle est influencée par le contexte social puisque les programmes sociaux et autres dépenses publiques rendent compte des valeurs des communautés. Voilà pourquoi il importe de considérer les dépenses sociales comme un bon indicateur de solidarité, même si les ponctions sont obligatoires.

Malgré ses imperfections, la générosité privée, qu'elle soit de source individuelle ou corporative, peut également être comprise comme un indicateur de capital social. Comme les dons aux organismes de charité dûment enregistrés sont

partiellement déductibles d'impôt, et que les organismes de charité privés sont libres de déterminer leurs critères d'éligibilité ou de formuler certaines exigences aux bénéficiaires en contrepartie de l'aide apportée, tous les dons privés ne sont pas également porteurs de capital social.

La comparaison du profil philanthropique des communautés permet cependant de voir des différences notables. Peu importe la forme qu'emprunte la générosité privée (individuelle ou corporative, modeste ou importante), elle ne saurait compenser malgré sa complémentarité, pour l'absence ou l'insuffisance de financement public : « the private market cannot provide all the services residents are likely to want, can use beneficially, or wish to make available to others at affordable prices » (Wolpert, 1990 : 172). Parce que les minorités, les sans-abri et les assistés sociaux sont encore confrontés aux préjugés, les œuvres caritatives ne pourraient vraisemblablement suffire à combler tous les besoins malgré leur efficacité dans plusieurs secteurs. Et parce que les différences de financement entre les programmes publics canadiens et américains sont considérables et souvent tenues responsable des différences dans l'état des villes centrales du Canada et des États-Unis (Golberg et Mercer, 1986; Polèse et Chapain, 2000), ce serait une erreur de ne pas tenir compte de la générosité publique.

L'étude des intentions ou des motifs des donateurs présente un grand intérêt pour les recherches à caractère plus sociologique. Dans l'optique de cette étude cherchant à établir un lien causal entre le capital social, tel qu'exprimé par la générosité, et la gestion métropolitaine, il s'agit davantage de voir comment s'exprime dans les quatre agglomérations retenues la générosité, privée et publique, de vérifier s'il existe des différences notables entre elles et d'interpréter ces variations.

Tous les organismes de charité ne sont cependant pas pertinents pour l'étude de la gestion métropolitaine et l'attention accordée à la générosité privée se limite aux organismes ayant une présence locale ou dont les levées de fonds sont circonscrites à la région métropolitaine. Les organismes oeuvrant à l'échelle

nationale, comme la Société canadienne du cancer, n'apparaissent pas comme de bons indicateurs de capital social local puisque les campagnes de financement sont organisées à l'échelle nationale.

L'attention devrait porter également sur les receveurs : les dons aux institutions qui s'incarnent dans une ville, qu'il s'agisse d'une université, d'un hôpital, d'un bâtiment historique ou de tout autre équipement culturel ou sportif, témoignent de l'attachement du ou des donateurs à une place, souvent la ville centrale, et révèlent, bien qu'indirectement, la valorisation de la centralité. Ce type de dons constituerait un bon indicateur des traditions philanthropiques à l'œuvre. Mais la collection des informations relatives à cette catégorie est un labeur compliqué ne serait-ce qu'en raison de la dispersion des sources.

Comme la générosité privée concerne essentiellement les dons à des institutions locales, ce que Wolpert explique par le traditionnel *rational self-interest* (1990 : 175), le profil philanthropique des communautés se définit essentiellement au niveau local. La générosité publique sera traitée plutôt dans le chapitre traitant des gouvernements de tutelle et des différences nationales. Conformément aux écrits sur la durabilité sociale, les gouvernements supérieurs ne jouent-ils pas un rôle important sur ce plan? Parmi les indicateurs de capital social et de générosité, le mouvement Centraide/United Way apparaît comme une bonne organisation pouvant rendre compte de l'esprit de la coopération en vue d'atteindre le bien-être commun. Sa présence dans la plupart des agglomérations en fait un bon point de comparaison.

Le recours à un indicateur multiple de capital social est d'autant plus justifié que seulement quatre cas, répartis dans deux pays, sont à l'étude. De plus, l'une de ces agglomérations, Montréal, constitue la métropole d'une région culturellement et linguistiquement distincte. Selon certaines études, le niveau de capital social des francophones du Canada serait, tout comme celui des Noirs américains, moins élevé que celui des populations anglo-saxonnes d'Amérique du Nord. Selon une étude comparative de John F. Helliwell ayant pour principal indicateur le degré de confiance mutuelle, le Québec révèle même un très bas niveau de

capital social (1996). Pour Gilles Paquet, le capital social du Québec a été entamé à partir de la Révolution tranquille par le développement de l'État qui se serait fait au détriment de la vigueur de la société civile (In Bélanger, Sullivan et Sévigny, 2000 : 62). Pourtant, l'histoire de la société québécoise - souvent caricaturée comme « tricotée serré » - avec des familles nombreuses (traditionnellement), une structure communautaire bien présente en milieu urbain et en milieu rural, et la proximité géographique des membres de la famille, présentent plusieurs éléments qui contribuent « à créer des réseaux denses et durables de relations sociales qui constituent le capital social » (Bélanger, Sullivan et Sévigny, 2000 : 62).

Non seulement l'interprétation des mesures de capital social n'est pas encore érigée en « science exacte », mais de surcroît, les indicateurs vont souvent dans des directions opposées lorsque des études comparent le cas du Québec avec d'autres régions (Bélanger, Sullivan et Sévigny, 2000 : 62 et 70). De même, une étude dont le seul indicateur reposerait sur la philanthropie et les dons de charité, souffrirait de distorsions puisque que, selon Putnam, « giving time and money to help others is a long and distinguished tradition in American society. Both philanthropy and volunteering are roughly twice as common among Americans as among the citizens of other countries » (2000 : 117). L'évaluation du capital social à partir d'un seul indicateur ne peut tenir compte de la diversité d'expression du capital social. C'est pourquoi l'approche proposée ici sera davantage qualitative et longitudinale, un peu à la manière d'Anthony Orum dans *City-Building in America* (1995) bien que l'étude de chaque communauté sera plus équilibrée.

Il sera ainsi question dans une perspective historique du rôle des élites dans la formation des villes au 19^e siècle, et de leur participation au mouvement réformiste au tournant du 20^e siècle. Qu'il s'agisse de réformer le gouvernement local, d'améliorer les conditions d'habitation ou d'hygiène de leurs concitoyens ou de militer pour une meilleure planification, les aspirations et les réalisations des réformistes renseignent sur les traditions civiques des communautés.

L'attention se portera ensuite sur les traditions civiques et l'étude des communautés civiques contemporaines, à compter des années 1950. Cette période est retenue pour plusieurs raisons. D'une part, il s'agit de la période charnière de l'après-guerre, où reprend et s'amplifie le mouvement de suburbanisation. D'autre part, c'est à partir de cette époque que les gouvernements métropolitains des communautés à l'étude prennent leur envol ou que leur existence est discutée. Enfin, il s'agit aussi de l'époque où se développe l'État-providence et où diverses politiques sont implantées pour assurer le bien-être collectif.

Enfin, pour rendre compte du pluralisme des communautés actuelles il importe également de s'intéresser à la générosité des communautés locales. Les expériences de Centraide et *United Way*, des organisations présentes dans chacune de ces agglomérations, seront notamment analysées car plus que la philanthropie privée traditionnelle, ces organisations témoignent de l'engagement et de la solidarité d'une communauté et expriment probablement davantage que d'autres organismes locaux le don véritablement gratuit.

Au niveau des gouvernements de tutelle, la libéralité des politiques et surtout la générosité publique, telle qu'exprimée par les programmes publics favorisant la vitalité urbaine, sont retenus comme indicateur de capital social. Comme la vérification des budgets publics est un exercice périlleux compte tenu des différentes structures de taxation, il sera plutôt question de voir comment se traduit publiquement la recherche du bien-être collectif, tout en tenant compte du fait que les responsabilités sociales des gouvernements locaux varient selon les États et les provinces.

Enfin, un autre mode pour saisir l'expression du capital social des communautés civiques est suggéré par le modèle explicatif des *rules compliance* provenant de Boix et Posner. Selon ce modèle, et conformément aux écrits de Putnam, les règlements sont davantage respectés là où le capital social est élevé. Comme dans les communautés davantage civiques les citoyens ont davantage confiance que leurs concitoyens vont respecter les règlements ou payer leurs impôts, il est

présupposé que les citoyens seront dans l'ensemble davantage respectueux des lois et qu'ils tricheront moins. Par conséquent, ces communautés investiront moins dans la sécurité et les forces de l'ordre que les communautés inciviles. Sur le plan local, la part des budgets consacrés au service de police constitue donc un indicateur inversement proportionnel de la propension qu'ont les citoyens à s'autoréguler. En d'autres mots, à des budgets considérables, correspondent probablement des communautés peu dotées en capital social.

À l'inverse - et c'est là une autre hypothèse de cette thèse - dans les communautés où le sens civique et le capital social sont développés, les citoyens feront davantage confiance au pouvoir rédempteur de la société dont ils sont issus. Par conséquent, ces gens seront davantage enclins à promouvoir la réhabilitation, notamment pour les jeunes contrevenants, plutôt que de réclamer des peines plus sévères. Les statistiques sur l'incarcération constituent, au niveau sub-national des indicateurs révélateurs des niveaux de confiance qu'ont les citoyens envers leurs institutions.

En somme, dans la présente thèse, sont essentiellement considérés les indicateurs de capital social qui se trouvent en aval de ce concept plutôt que ceux se trouvant en amont. En d'autres mots, comme ce que l'on cherche à expliquer est l'incidence collective du capital social sur les expériences de gestion dans les quatre agglomérations retenues, la constitution du capital social n'est pas l'angle de recherche retenu. C'est pourquoi les éléments générateurs de capital social comme la vie associative, centraux dans la plupart des études sur le capital social, ne sont pas à l'honneur. Les éléments retenus, soit les traditions civiques (passées et contemporaines), la générosité, et la libéralité, sont les éléments tangibles de la présence du capital social parmi les communautés civiques des agglomérations de Minneapolis-St. Paul, Milwaukee, Montréal et Toronto et pouvant nous éclairer non seulement sur les régimes politiques à l'honneur de ces régions mais aussi sur les liens entre les valeurs culturelles et les institutions démocratiques.

Méthodologie et sources documentaires

L'approche retenue est essentiellement une analyse longitudinale, effectuée à partir d'écrits provenant d'historiens, de politologues ou d'experts en études urbaines. À cette littérature savante s'ajoute la consultation de nombreux documents produits par des institutions ou des organismes du milieu (ce que les chercheurs nomment la littérature grise) et des articles de quotidiens traitant des enjeux métropolitains pour chacune des agglomérations à l'étude. Enfin, certaines informations provenant d'entrevues avec des acteurs ou des spécialistes locaux permettent de compléter le portrait des communautés civiques à l'étude. En procédant par l'étude de quatre différentes agglomérations, cette approche permet de considérer le sens civique et le capital social de ces communautés d'une manière moins mécanique que les études quantitatives usuelles consistant à comptabiliser les associations et à mesurer le tirage des quotidiens. Cette façon de procéder ne facilite peut-être pas autant les comparaisons, mais comme le but n'est pas de procéder à un palmarès, ceci permet d'entrevoir les différentes formes que peuvent prendre les communautés civiques.

Plus souvent qu'autrement, les sources consultées le sont de la façon la plus systématique possible, compte tenu du fait que les statistiques ne sont pas uniformisées dans les deux pays et que les résultats des sondages sont rarement désagrégés au niveau des agglomérations. Par ailleurs, il arrive aussi que les informations soient glanées au hasard des lectures, apportant des trouvailles fortuites qui permettent de saisir l'âme d'une communauté et parfois même, de ses institutions.

Comme il existe de nombreuses monographies ou articles sérieux relatant l'histoire des métropoles ou explorant certains thèmes spécifiques, les sources secondaires constituent un important réservoir d'informations, théoriques et empiriques, pour documenter les contextes particuliers de Milwaukee, Minneapolis-St. Paul, Montréal et Toronto. Dans cette littérature dite « savante », constituée d'ouvrages académiques (livres entiers, chapitres sélectionnés) et d'articles provenant de revues spécialisées d'histoire, de science politique ou

d'études urbaines, se trouve l'essentiel des informations sur les thèmes abordés dans la thèse, qu'il s'agisse de la gestion et de la gouvernance des agglomérations ou du capital social, et incidemment, des élites, des mouvements réformistes ou des traditions civiques. Les diverses littératures fournissent donc les renseignements et les données ayant permis de broser un tableau de l'histoire politique et sociale des quatre villes concernées, en lien avec leur développement économique, de découvrir le rôle et l'influence de leurs élites respectives et d'étudier l'organisation politique locale de ces agglomérations¹⁶.

Une autre source fort utile pour compléter ces portraits et obtenir des informations de première main, bien souvent sur des thèmes ignorés ou pas encore publiés dans la littérature savante est la littérature que certains nomment la « littérature grise »¹⁷. Distincte des ouvrages savants, cette documentation, souvent officielle mais peu diffusée, est constituée de documents de présentation et occasionnellement d'analyses. Dans la mesure du possible et aux fins de la présente étude, deux types d'organisation productrice de littérature grise ont été consultés : les instances politiques locales ou régionales et les organismes civiques ou les fondations philanthropiques des villes concernées.

Dans les documents provenant des instances régionales et des gouvernements locaux, même les documents de présentation les plus anodins émis par les instances métropolitaines ou les gouvernements locaux (le plus souvent ceux des villes centrales) peuvent dévoiler des indications précieuses quant au climat intellectuel et quant aux intentions des institutions productrices de ces documents. Cette littérature est par ailleurs une source d'information incontournable pour connaître les expériences de gestion métropolitaine en cours ou les projets de réforme. Vise-t-on la concertation, le développement économique ou la justice sociale? Les diverses réponses à ces questions se trouvent bien souvent là, dans les documents officiels des instances concernées.

¹⁶ Ces ouvrages se retrouvent dans la première section « Monographies et articles savants » de la bibliographie. Quelques articles de journaux s'y trouvent également (des lettres d'opinion pour l'essentiel, provenant d'experts ou de personnalités publiques).

¹⁷ Les documents de cette section figurent dans la section « Sources documentaires officielles et rapports » de la bibliographie, et sont listés par ville.

Ils peuvent également renseigner, bien qu'indirectement, sur la dotation en capital social de ces agglomérations.

Dans les cas de Montréal et Toronto, l'apport de ces documents est d'autant plus indéniable que les divers projets de réorganisation municipale de ces agglomérations sont récents. Sur ce thème, il convient aussi de mentionner les rapports produits par des groupes de réflexion mandatés par les autorités supérieures comme une part importante de la littérature grise consultée aux fins de cette thèse. Ainsi, les rapports Pichette et Bédard dans le cas montréalais, et Golden dans le cas de Toronto, désignés souvent par nom des présidents de ces groupes de réflexion, constituent des documents fréquemment cités par les chroniqueurs et les experts.

Quant aux documents produits par les organisations civiques ou les fondations philanthropiques, ils constituent une source précieuse et unique de renseignements sur les communautés civiques et les différentes facettes de la générosité des résidents des agglomérations concernées. Alors que la littérature grise provenant des gouvernements et autres institutions politiques renseigne sur les intentions des autorités, les documents des fondations et des organismes civiques révèlent également les valeurs et les préoccupations de la société civile. Parmi les données empiriques, se trouvent des indications sur les enjeux sociaux locaux. Parmi ces documents se trouvent parfois d'étonnantes surprises, telle cette analyse comparative de dix villes du Midwest sur le plan de la générosité, publiée par la *Milwaukee Fondation* (1997, 1998b) ou les études sur les revenus et les dépenses des nombreuses municipalités de la région de Milwaukee réalisées par le *Public Policy Forum* (1999).

Si dans le cas de Montréal les documents sont relativement faciles à obtenir et à consulter, plusieurs documents ont été obtenus (soit personnellement soit par d'autres chercheurs les ayant gracieusement mis à ma disposition) lors de voyages d'étude dans les villes concernées. De plus, le corpus de la littérature grise a été complété par la consultation d'Internet, la plupart des organisations politiques locales et des organismes civiques ayant des adresses électroniques et

des sites fort bien documentés¹⁸. Certains d'entre eux, notamment celui du *Twin Cities Metropolitan Council*, permettent la consultation d'une grande variété de documents : données statistiques, cartes topographiques et autres informations officielles, qui autrement seraient difficiles à se procurer.

Parmi les autres sources écrites, les revues de presse constituées à partir des quotidiens locaux sur les enjeux régionaux et métropolitains apportent un éclairage particulier à la compréhension des dynamiques locales récentes¹⁹. Elles ont l'avantage de suppléer à l'absence de publication savante récente. Leur lecture met en lumière des acteurs clés qui autrement demeureraient dans l'ombre (notamment dans le cas de Milwaukee), les préoccupations régionales actuelles (Minneapolis-St. Paul) et permet d'identifier rapidement les appuis et les oppositions aux réformes proposées (Toronto et, bien entendu, Montréal). Les revues de presse constituent également une source appropriée pour saisir les valeurs culturelles et vérifier l'existence d'une culture régionale.

En grande partie réalisée par voie informatique - à l'exception des quotidiens montréalais - la revue de presse se limite aux années récentes : tant la littérature savante que les documents officiels permettent de bien connaître les enjeux antérieurs. Comme la revue de presse n'a pas pour but de nous renseigner sur les opinions de la presse comme tel, les recherches par Internet permettent de retrouver aisément les articles publiés depuis 1997 ou 1998, années où la plupart des quotidiens retenus ont inauguré leur site. Un quotidien par agglomération a été retenu à l'exception de Montréal (deux journaux), selon des critères ayant trait d'une part à la qualité de l'information et à l'intérêt manifesté pour les questions métropolitaines et régionales, et d'autre part à leur accessibilité électronique²⁰. Pour effectuer les recherches, les mots clés utilisés relèvent d'un vocabulaire élémentaire mais néanmoins efficace (en anglais évidemment dans les journaux

¹⁸ Une section de la bibliographie est réservée à la liste des adresses électroniques consultées.

¹⁹ Les articles cités figurent dans la section « Quotidiens et magazines » de la bibliographie, par publication et par auteur. Dans la thèse, les références à ces articles se reconnaissent par le nom du journal en italique suivant le nom de famille de l'auteur.

²⁰ Ces journaux sont : *La Presse* et *Le Devoir* pour Montréal, le *Globe and Mail* pour Toronto, le *Milwaukee Journal Sentinel* pour Milwaukee et le *Star Tribune* pour Minneapolis-St. Paul.

anglophones) tels que : enjeux métropolitains, enjeux régionaux, gouvernement métropolitain, de même que les sigles ou les noms des instances et de groupes locaux (comme la Communauté urbaine de Montréal, le *Metro Council*, le *Metro Toronto* ou le *Southeastern Municipal Executives*).

Enfin, l'autre méthode privilégiée pour obtenir des informations inédites est celle des entrevues. Pour chacune des villes à l'étude²¹, des entrevues ont permis de compléter les informations manquantes ou encore de confirmer soit ce qui se dégage de l'ensemble de la littérature consultée, soit certaines intuitions. Parmi les entrevues complétées figure pour chaque agglomération (à l'exception des Twin Cities) un entretien avec un représentant officiel de la ou des principales fondations caritatives. Des entrevues avec des chercheurs professionnels et des universitaires travaillant sur les questions de gestion métropolitaine dans les agglomérations extérieures à Montréal (Marc V. Levine à Milwaukee, Beth Milroy à Toronto, Judith A. Martin et Myron Orfield à Minneapolis) ont permis de compléter la recherche. Certains organismes civiques présentant un intérêt particulier quant aux préoccupations de cette thèse, comme le *Public Policy Forum* et le *Greater Milwaukee Committee*, à Milwaukee, ont également fait l'objet d'une entrevue. Les questions adressées aux interlocuteurs portaient, grosso modo, sur :

- le modèle local de gestion métropolitaine et les raisons de ses succès ou de ses échecs ;
- l'identification des acteurs principaux sur la scène régionale;
- les formes d'expression particulière de la générosité dans leur région.

Enfin, parmi les autres sources consultées figurent les Enquêtes nationales sur le don, le bénévolat et la participation (produites par le gouvernement du Canada), les Enquêtes nationales sur les élections canadiennes ainsi que des recueils de données comme les *County and City Data Book*. Les centres nationaux de statistiques se sont avérés particulièrement riches. Dans le cas du *United States*

²¹ Dans le cas de Minneapolis-St. Paul, les entrevues ont été réalisées par Jean-Pierre Collin et Robert Petrelli en novembre 2000. Je profite de cette occasion pour les remercier de m'avoir prêté les notes de leurs entretiens.

Census Bureau, la disponibilité des sources est remarquable. Dans l'ensemble, ces sources permettent de documenter assez bien statistiquement certains aspects de la thèse, tel le financement des programmes publics, la philanthropie, le bénévolat ou l'opinion publique sur les diverses questions relatives à la tolérance et au sens civique, la difficulté étant très souvent de trouver des données désagrégées au niveau des villes.

Ordonnance de la thèse

Conformément au modèle suivi par Putnam, la présente thèse est structurée de façon à éclairer comment s'articulent les contextes politique et institutionnel avec les caractéristiques socioculturelles et civiques des agglomérations sélectionnées.

À la suite de la présentation du cadre théorique, des hypothèses de recherche et du présent chapitre, la thèse enchaîne avec une présentation des contextes politique et institutionnel de chacune des quatre agglomérations à l'étude. En guise de préambule à la description des modèles de gestion métropolitaine expérimentés dans chaque agglomération, un bref historique, l'évolution démographique (des cinquante dernières années) et le développement économique sont esquissés préalablement (chapitres 3, 4, 5 et 6).

Les derniers chapitres (chapitres 7 et 8) de la thèse concernent les principaux facteurs agissant sur la gestion métropolitaine, soit les gouvernements de tutelle et l'infrastructure civique tant au plan sub-national que local. Cette façon de procéder a pour objectif d'illustrer les contextes et les valeurs pouvant mener aux succès ou aux échecs des différentes expériences de gestion métropolitaine, c'est-à-dire à leur performance institutionnelle.

Dans le septième chapitre figure une comparaison des quatre différents modèles de gestion expérimentés dans les agglomérations de Milwaukee, Minneapolis-St. Paul, de Montréal et de Toronto. Après une brève présentation des contextes américains et canadiens visant à souligner les différences mais aussi les

ressemblances entre les agglomérations, il est question des valeurs inhérentes aux États et aux provinces concernés. L'attention va aux gouvernements de tutelle puisque dans l'ensemble des villes à l'étude leurs actions ont été déterminantes quant à la création et l'évolution des instances métropolitaines ou quant à leur inexistence. Outre l'examen des partis dominants depuis une cinquantaine d'années et de l'opinion publique, il est question de générosité publique puisque c'est en grande partie à ce niveau que les programmes favorisant la durabilité urbaine des villes sont adoptés et implantés.

Au chapitre suivant, l'attention se reporte au niveau local et s'attarde aux caractéristiques auxquelles se distinguent les communautés civiques à l'époque contemporaine. Dans le huitième et dernier chapitre, l'objectif est de vérifier par l'examen des traditions civiques au tournant du 20^e siècle si le bien commun était recherché par les autorités ou si le capital social a été « détourné » par les élites. Cet examen se poursuit avec les valeurs dominantes au niveau local à l'époque « contemporaine », c'est-à-dire dans la deuxième moitié du 20^e siècle. Il est question de vérifier comment se comportent les autorités locales lors des discussions et de la mise en place de nouvelles structures métropolitaines et de voir si des groupes civiques (plus ou moins détachés des milieux économiques) exercent alors un rôle significatif. Il est ensuite question du profil philanthropique des communautés à l'étude et enfin, de la façon dont elles s'ordonnent. Compte tenu que dans les sociétés bien dotées en capital social les personnes sont davantage respectueuses des autorités, des règles et de l'ordre de façon générale, les fonctions chargées du contrôle des citoyens devraient, en théorie, y être moins développées (Putnam, 1993 : 112). L'examen de l'organisation des services policiers dans les villes à l'étude révèle d'étonnantes différences parmi les cas à l'étude.

De façon très originale, une conclusion boucle cette thèse en reprenant l'essentiel des points discutés, en ouvrant la discussion sur la valeur intrinsèque du concept de capital social, sur ce que ce concept a pu nous révéler de ces agglomérations, mais aussi sur ce que l'étude de quatre communautés civiques d'Amérique du Nord nous apprend sur le concept de capital social.



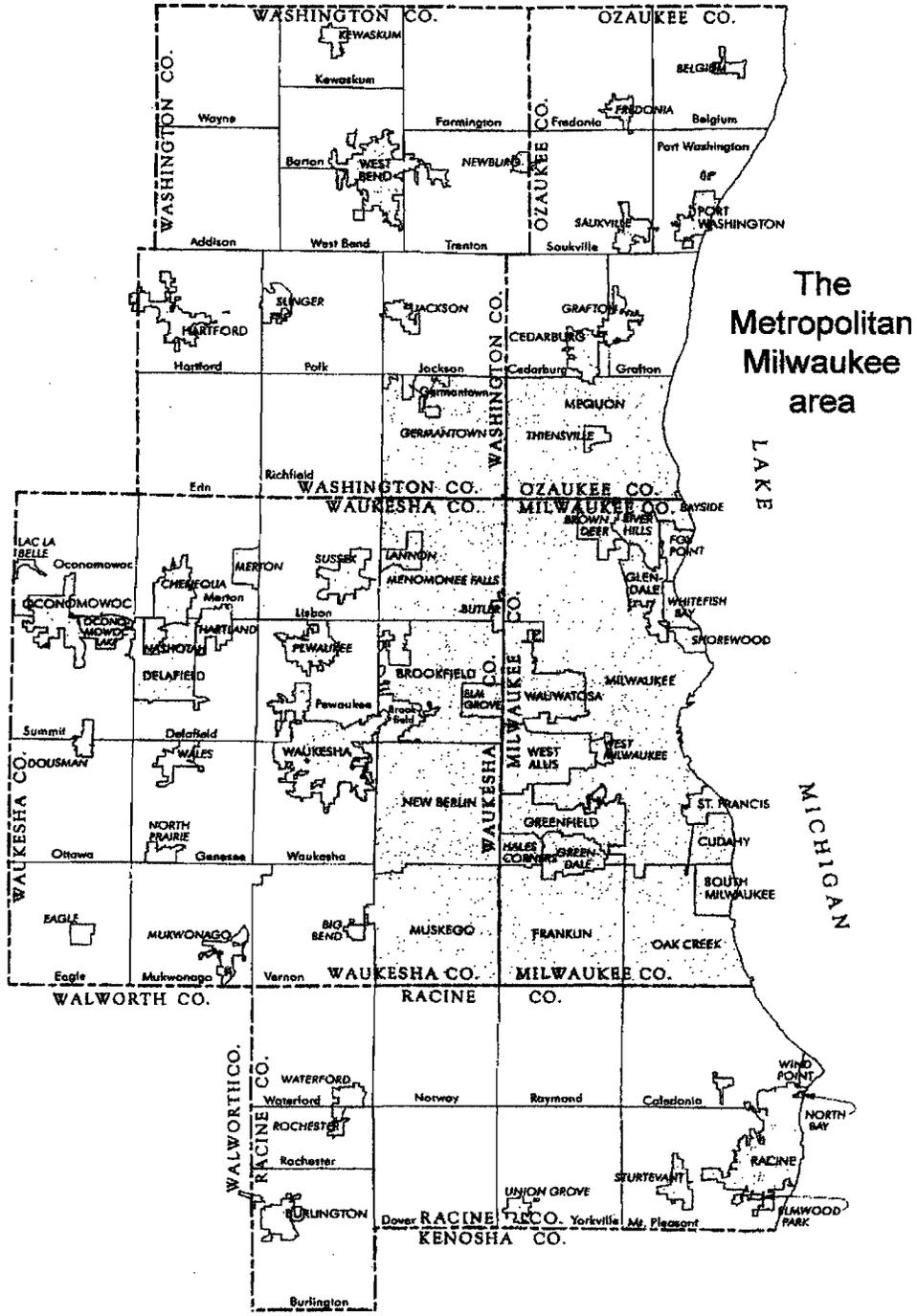
Chapitre 3

Milwaukee : une gestion à la pièce

L'on cherchera en vain une instance habilitée pour gérer la région métropolitaine de Milwaukee. Malgré quelques tentatives en ce sens et exception faite d'agences unifonctionnelles tel le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* ou d'agences telle la *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission*, aucune forme d'autorité susceptible d'assurer la gouvernance métropolitaine dans cette région n'a jamais vu le jour. Pourtant, la résolution des problèmes d'habitation, de main d'œuvre et de transition économique que connaît la région serait facilitée par une instance responsable d'assurer une meilleure coordination à l'échelle régionale.

Plusieurs études portant sur l'agglomération de Milwaukee suggèrent que les mentalités et les cultures locales sont un facteur expliquant les échecs des tentatives de gestion métropolitaine. Pour Henry J. Schmandt, le manque de coopération régionale dans l'agglomération de Milwaukee résulte d'un manque d'identité commune, auquel la fragmentation politique de l'agglomération n'est vraisemblablement pas étrangère (1971 : 180). D'autres empêchements sont également susceptibles de nuire à la collaboration des diverses entités municipales, notamment les relations qu'entretiennent la Ville de Milwaukee et l'État du Wisconsin ainsi que les disparités croissantes entre la ville centre et les banlieues. Un aperçu de l'histoire de cette ville permet de comprendre comment s'articulent ces divers facteurs explicatifs.

Carte 3.1
La région métropolitaine de Milwaukee



Source : Public Policy Forum (1999 : pages liminaires)

Repères historiques

Le développement de la ville de Milwaukee est très semblable à celui des autres villes du Midwest, en particulier celles établies autour des Grands Lacs, tant sur le plan du développement foncier à l'origine de la ville, de l'industrialisation, de la composition ethnique que du passé socialiste (Teaford, 1996; Orum, 1995). Sans faire le récit détaillé de cette ville incorporée en 1837 à partir des villages rivaux de Juneautown et de Kilbourntown, certains aspects de son histoire méritent d'être mis en perspective. Ces « morceaux choisis » du passé de la ville de Milwaukee présentent de nombreuses similarités avec l'histoire des villes de Saint-Paul et Minneapolis et servent à illustrer les problèmes de coopération régionale que connaît l'agglomération.

Au tournant du 20^e siècle, la ville de Milwaukee apparaît avec ses brasseries et ses nombreuses entreprises comme une ville industrielle mature, innovatrice, dont les dirigeants poursuivent le développement par une agressive politique d'annexions : de 22 milles carrés en 1900, son territoire passe à 45 milles carrés en 1930, doublant sa superficie. Néanmoins, déjà à cette époque apparaît l'*iron ring* de banlieues, où se réfugient les plus riches habitants de Milwaukee. Le gouvernement municipal représente une nouvelle force politique et est responsable du réseau d'aqueduc, de la sécurité et de la prévention des incendies (Orum, 1995 : 142). Ses politiques progressives ont certainement contribué à accélérer l'exode des nantis vers les confins de la zone urbanisée.

De 1900 à 1930 la ville poursuit son développement, mais la prohibition, en contraignant la fermeture des brasseries, réduit la diversification de ses activités économiques. Par ailleurs, le développement des chemins de fer avantage indéniablement la ville de Chicago, qui supplante désormais Milwaukee comme plaque tournante du réseau (Berry, 1976 : 187) et la confine à un rôle de ville de deuxième rang en raison de leur proximité. Déjà à cette époque, l'augmentation des taxes municipales pour financer les services publics et les impôts levés par l'État, rendent moins conciliable les intérêts des entreprises et la recherche du bien-être de la communauté (Orum, 1995 : 97-99).

La crise de 1929 et la Grande dépression, tout comme la Deuxième Guerre mondiale, qui clôt la période subséquente, se répercutent tant sur l'économie que sur l'évolution des institutions de Milwaukee. Incapable de faire face à de nombreuses obligations dans le domaine social au cours de la décennie des années 1930, le gouvernement local abdique, comme bien d'autres villes incapables de juguler les problèmes de chômage, certaines prérogatives au gouvernement fédéral et au *county* de Milwaukee.

Outre les conflits de travail qui opposent les ouvriers, insatisfaits de leurs conditions de travail, et les grandes entreprises, l'économie de Milwaukee est également minée par des difficultés inhérentes à la nature de sa structure industrielle, la dépression économique mondiale réduisant considérablement la demande extérieure pour les produits comme les grues mécaniques, tracteurs, équipements automobiles et autres machineries lourdes produites par les entreprises locales. Or, l'économie de Milwaukee repose beaucoup sur les industries lourdes et le secteur manufacturier. En 1910, 52 % de la population active de Milwaukee occupe un emploi dans la catégorie « manufacture et mécanique » et en 1930, cette proportion est de 46 %. Milwaukee dépasse sur ce plan Cleveland, pourtant reconnu pour sa base industrielle, et surclasse nettement les taux de Minneapolis (37 % en 1910 et 30 % en 1930) et St. Paul (34 % et 30 %) ce qui rend la conversion économique plus difficile (Orum, 1995 :188).

Le nombre de travailleurs du secteur manufacturier chute à partir des années 1930, suite au départ de certaines entreprises qui quittent Milwaukee, souvent après un conflit de travail¹. En 1938, le *Milwaukee Journal* déplore le départ de 31 corporations industrielles depuis le début de la décennie, soit la perte de quelques 14 000 emplois (In Orum, 1995 : 110).

La structure industrielle de Milwaukee permet toutefois à l'économie de cette ville de se redéployer au cours de la décennie suivante : peu de changements sont

¹ C'est le cas de la *Holeproof Hosiery Co.* qui se relocalise en Georgie et de la *Weyenberg Shoe Manufacturing Co.* qui ouvre une nouvelle succursale au Michigan.

nécessaires aux entreprises pour répondre aux efforts de guerre. Dès 1939, les compagnies de machineries lourdes telles que Bucyrus-Erie, Allis-Chalmers et Harnischfeger Corporation, jusqu'alors durement touchées par la récession, déclarent des profits considérables, allant de 1,75 millions de dollars à 3,7 millions, et créent l'illusion, pour un court laps de temps, d'un retour à la prospérité (Orum, 1995 : 112).

Le déclin industriel de Milwaukee, engendré par l'exode des entreprises, se confirme durant la période qui débute en 1950 et se poursuit jusqu'au temps présent, entraînant le déclin de la ville elle-même. En 1990, les quelques 600 000 résidants de Milwaukee ne sont guère plus nombreux qu'en 1930. Si le territoire de la ville s'accroît sous la mairie de Frank Zeidler, passant de 48 à 96 milles carrés entre 1948 et 1960, les entreprises se font plus rares. Certains signes de déchéance urbaine, tel le délabrement et la vétusté des édifices au centre de la ville, apparaissent dès le début des années 1940.

Les difficultés économiques du gouvernement municipal et la perte d'autonomie qui en découle se traduisent, à Milwaukee comme ailleurs aux États-Unis, par des interventions du gouvernement fédéral qui s'avèrent souvent navrantes comme l'opération de rénovation urbaine ayant rasé le centre de la communauté italienne et les programmes de construction d'autoroutes qui devant assurer la vitalité du centre de la ville ont contribué à son déclin (Orum, 1995 : 124)².

L'évolution démographique

Jusqu'au début des années 1960, la politique d'annexion poursuivie par la ville de Milwaukee lui assure sur la scène métropolitaine un certain poids démographique, malgré le développement accéléré des villes sises à sa périphérie. La venue au cours des années 1950 de populations minoritaires à la

² Et ce, malgré les réticences de certains officiels de la Ville de Milwaukee, dont le directeur de la *City Land Commission*, Elmer Krieger, face au développement de voies rapides à l'intérieur de la ville (Orum, 1995 : 128).

recherche d'emplois peu qualifiés contribue également à l'augmentation du nombre de résidents dans la ville centre, ce qui modifie la composition raciale : en l'espace de dix ans, la part des Afro-Américains passe de 2,5 % à 6,4 % (Schmandt, 1965 : 11)³. Mais depuis, le poids démographique de la ville de Milwaukee au sein de l'agglomération ne cesse de s'effriter.

Tableau 3.1
Évolution démographique de la ville de Milwaukee, des villes de banlieue et de la région métropolitaine (MSA) 1950-1996

Année de recension	1950	1960	1970	1980	1990	1996
Population Milwaukee	637 392	741 324	717 372	636 212	628 088	590 503
Changement en %	-	16,3	-3,2	-11,3	-1,3	-6,0
Population MSA	871 047	1 278 850	1 403 884	1 397 020	1 432 149	1 457 655
Changement en %	-	-	9,8	-0,5	2,5	1,8
Population banlieues	233 655	537 526	686 512	760 808	804 061	867 152
Changement en %	-	130,1	27,7	10,8	5,7	7,8
Population de Milwaukee/MSA	73,2	58,0	51,1	45,5	43,9	40,5

Source : *Center for Economic Development* (1998). Données tirées des tableaux 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, et 1.7.

³ La part des populations noire et hispanique parmi la population totale de la ville de Milwaukee n'a cessé de croître depuis. La proportion de la population blanche dans cette ville était de 65 % en 1992 et de 50 % en 2000 (*US Census Bureau*, 2002).

Alors qu'en 1950 les résidents de Milwaukee constituent plus de 73 % de la population totale de la région métropolitaine, ils ne représentent plus que 40,5 % en 1996. Cette diminution démographique se répercute à l'échelle du *county* de Milwaukee, dont le poids démographique diminue⁴, même s'il demeure le plus peuplé du Wisconsin. Dans les années 1970, le départ de nombreuses personnes entraîne une diminution de la population à l'échelle métropolitaine, malgré l'accroissement constant des populations résidant dans les municipalités de banlieue.

Bien que non négligeable, la décroissance démographique de la ville de Milwaukee demeure moins marquée que dans la plupart des agglomérations du Midwest : il importe aussi de voir si des groupes particuliers quittent le centre. Néanmoins, les diminutions de population se répercutent sur le plan de l'économie fiscale et sur l'influence politique des instances représentatives.

Le contexte socio-économique

Outre les changements démographiques, la région doit procéder, à l'instar de nombreuses autres villes du Midwest, à sa restructuration économique, suite au déclin du secteur manufacturier. Un examen des salaires indique qu'en comparaison avec les villes de cette région, Milwaukee ne s'en tire pas si mal sur le plan des emplois manufacturiers, surtout lorsque l'on compare la performance de la ville centrale plutôt que celle de la région métropolitaine (*Center for Economic Development*, 1998 : 17-18).

Bien que le secteur tertiaire ait lui aussi glissé vers les banlieues depuis les années 1960, Milwaukee accueillait, en 1992, 43 % des activités de services (contre presque 72 % en 1967), ce qui correspondrait à son poids dans l'agglomération (*Center for Economic Development*, 1998 : 16-17). Ce qui distingue toutefois

⁴ En 1996, les 922 243 résidents du *county*, représentaient 63 % de la population de la zone métropolitaine, une diminution de près de 4 % en moins de dix ans.

Milwaukee d'autres agglomérations est le faible développement du tertiaire supérieur jusqu'à une époque très récente. Déjà en 1965, Schmandt insiste sur cet aspect :

Although a large urban center, it [Milwaukee] [...] does not, in other words, perform large-scale business and financial functions for a sizable service hinterland. [...]. Another reason is its geographical location. Milwaukee is relatively close to rival manufacturing, financial and trading centers-principally Chicago to the south and Minneapolis to the northwest and Green Bay to the north. This proximity to competing nuclei inhibits the area's potential development as a regional center (1965 : 15-16).

La trop grande proximité de Chicago (80 milles au sud sur le Lac Michigan) est un argument récurrent pour expliquer le déclin de Milwaukee. Il s'agit toutefois d'une explication controversée puisque Cleveland, une ville au développement similaire à celui de Milwaukee mais située à sept heures de route de Chicago n'a pas été protégée du déclin industriel et démographique par son éloignement. Depuis quelques années cependant, plusieurs firmes d'investissements et de capital-risque se sont taillées une nouvelle niche à Milwaukee. Outre des compagnies anciennes comme la *Northwestern Mutual Life Insurance Co.*, de nouvelles entreprises comme *Artisan Partners* et *Stark Investment* ont pris leur envol dans le secteur de la haute finance. Si ces compagnies ne peuvent compenser en nombre les emplois manufacturiers perdus, elles contribuent à la création d'emplois bien rémunérés, dans un créneau spécialisé du secteur tertiaire (Gallagher, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2002).

Pour ce qui est de la croissance de l'emploi, la performance de Milwaukee est très légèrement supérieure à la moyenne de ses consœurs du Midwest (*Center for Economic Development*, 1998 : 83). Lorsque l'on considère le coût de la vie à Milwaukee, le revenu moyen per capita apparaît plus favorablement car il en coûte beaucoup moins cher pour y vivre qu'à Boston, par exemple. Bref, sur plusieurs points, le portrait économique de Milwaukee est relativement positif et la ville apparaît en bonne voie de surmonter les problèmes de restructuration engendrés par la désindustrialisation.

Toutefois, certains aspects socio-économiques de l'agglomération de Milwaukee apparaissent plus inquiétants, et c'est là qu'entrent en jeu les questions relatives aux changements démographiques et les difficultés de coopération à l'échelle métropolitaine. Parmi les phénomènes inquiétants, un écart de plus en plus marqué se creuse depuis 1970 entre les revenus per capita des résidants de la ville centrale et ceux des banlieues de la région (*Center for Economic Development*, 1998 : 36). Et surtout, les différences de revenus entre Noirs et Blancs révèlent d'importantes disparités. Cet écart, croissant aux États-Unis depuis les années 1970, s'est creusé davantage dans le cas de Milwaukee (*Center for Economic Development*, 1998 : 42).

Alors que le revenu médian réel des familles blanches de la ville de Milwaukee diminue de 5 % entre 1970 et 1990, celui des familles noires chute de 35,8 %⁵. La croissance des inégalités apparaît clairement lorsque l'on compare le ratio entre le revenu médian d'une famille noire et celui d'une famille blanche. En 1970, ce ratio s'établissait à 65 % pour la région métropolitaine de Milwaukee (70 % pour Milwaukee); il n'était plus que de 40 % vingt plus tard (48 % pour Milwaukee), faisant ainsi de la région de Milwaukee la plus inégalitaire des régions du Midwest (*Center for Economic Development*, 1998 : 44).

C'est cependant sur le plan de la « pauvreté extrême » que Milwaukee paraît le plus mal. Si le pourcentage de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté est élevé dans plusieurs villes de la région, à Milwaukee la situation se dégrade plus rapidement, surtout pour les minorités. En 1990, 46,7 % de la population noire de Milwaukee vivait dans des quartiers d'extrême pauvreté. Marc V. Levine, auteur principal de l'étude et directeur du *Center for Economic Development*, parle même « d'hyperségrégation métropolitaine » puisque même les Noirs de la classe

⁵ À l'échelle métropolitaine, au cours de la même période (1970-1990), le revenu médian réel des Blancs augmente de 8 %, tandis que les familles noires expérimentent une diminution de leur revenu médian réel de 35 %. Alors qu'en 1970 le revenu annuel médian est de \$25 267 pour une famille noire de la région, et de \$38 841 pour une famille blanche dans la région de Milwaukee, ces revenus sont respectivement de \$16 519 et de \$41 845 en 1990 en dollars ajustés (*Center for Economic Development*, 1998 : 43).

moyenne n'ont pas migré vers la banlieue de Milwaukee (*Center for Economic Development*, 1998 : 59)⁶.

Les différences entre le centre de Milwaukee et le reste de la métropole et, bien entendu, les inégalités entre les Noirs et les Blancs, constituent deux facteurs nuisant à la coopération régionale. Dans une autre étude produite par le *Center for Economic Development*, Levine a démontré à quel point l'exode des bien nantis du centre de Milwaukee s'est accéléré au cours des années 1990 (1999). Selon Orum, les inégalités qui découlent des divisions territoriales et socio-économiques constituent une entrave à la vitalité de la communauté, qui alimente l'exode des résidents et des entreprises vers la périphérie (1995 : 139-140). En raison de l'incapacité actuelle des acteurs politiques et autres à adopter un mode de gestion adéquat pour la métropole, les inégalités continuent de s'accroître.

Le contexte politique local

Les agences spécialisées

Les effets pervers de la prolifération des unités municipales dans les agglomérations au 20^e siècle sont un thème récurrent dans la littérature américaine. En 1965, Schmandt déplorait déjà la fragmentation politique de l'agglomération de Milwaukee. Bien qu'autorisées par les lois du Wisconsin, même les agences unifonctionnelles sont relativement peu présentes dans

⁶ La contrepartie de cette ségrégation est qu'elle empêche peut-être une plus grande détérioration du secteur puisque les familles noires de la classe moyenne continuent d'y vivre. Le jour de notre passage dans la partie nord de ce que l'on nomme le ghetto – c'était un dimanche matin – les familles se promenaient et des enfants jouaient devant de belles demeures anciennes, parfois remises en état. Toutefois, selon des données officielles sur l'emploi et les demandes d'hypothèques, la situation des Noirs de la classe moyenne de Milwaukee a peu progressé au cours de la décennie, malgré une économie forte et de nombreux programmes promouvant la diversité. Quelques-uns d'entre eux disent ne pas se sentir bienvenue à Milwaukee et plusieurs jeunes diplômés choisissent de quitter la région, notamment pour le Minnesota (Norman, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2000).

l'agglomération lors des années 1950-1960, ce qui selon Schmandt constitue un indice du degré d'autonomie des unités locales (1965 : 64-65).

Depuis cette époque, les municipalités bordant la ville centrale ainsi que les gouvernements des *counties* ont pris de la vigueur sur les plans économique, démographique et même politique, en particulier le *county* de Waukesha. Pendant ce temps, la Ville de Milwaukee assistait à la réduction de son assiette fiscale et à la croissance de ses dépenses. L'instauration d'un régime de péréquation, le *state shared revenue*, en apparence favorable à la ville centrale⁷, n'a pas permis selon Levine, de corriger les disparités fiscales dans l'agglomération⁸. En 1997, 38 % des revenus de la Ville de Milwaukee provenaient de l'État du Wisconsin (*Public Policy Forum*, 1999 : 48). Mais une étude récente révèle que, de 1991 à 1997, l'aide financière accordée par le gouvernement de tutelle a augmenté plus rapidement pour les villes de banlieues que pour la Ville centrale (Chernick et Reschovsky, 2001 : 18). En 2003, pour équilibrer le budget de l'État, le gouverneur Scott McCallum parlait d'abolir cette forme de péréquation. L'opposition de la Ville de Milwaukee et d'autres municipalités leur a permis d'obtenir un sursis limité. En 2004, les transferts à la ville centrale seront coupés de 40 millions de dollars (*City of Milwaukee*, 2003 : 11-12).

De tailles et de statuts divers, 90 *cities* (59) et *townships* (31) se partagent le territoire des quatre *counties* qui composent la *Primary Statistical Area* de Milwaukee, telle que définie par le *U. S. Census Bureau*, soit les *counties* de Milwaukee, Ozaukee, Washington et Waukesha⁹. Les commissions scolaires et les agences spécialisées, en anglais souvent désignées comme les « *special-purpose authorities* », participent également à cette mosaïque politique¹⁰. Ces dernières

⁷ En entrevue, en juin 1999, Robert Milbourne, alors président du *Greater Milwaukee Committee*, avait affirmé que le régime fiscal du Wisconsin, lequel redistribue une partie des impôts sur le revenu aux municipalités, était une formule supérieure à celle du *tax base sharing* des Twin Cities.

⁸ Propos recueillis lors d'une entrevue à l'*University of Wisconsin-Milwaukee*, le 3 juin 1999.

⁹ Divers documents incluent le *county* de Racine comme partie prenante de la région métropolitaine de Milwaukee (voir notamment *Public Policy Forum*, 1999 : 2).

¹⁰ Ces agences unifonctionnelles, (les *special districts*, *special-purpose governments* ou *special-purpose authorities*) désignent des agences publiques fournissant un service particulier ou assurant la gestion d'un équipement (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : viii). Leur envergure

témoignent d'un certain degré de coopération en l'absence de structure politique régionale : la plupart de ces agences résultent d'ententes inter-municipales pour desservir l'ensemble du territoire métropolitain ou une partie de l'agglomération. Parmi les ententes intergouvernementales fructueuses, figure l'organisation d'un réseau de bibliothèques à l'échelle du *county* (le *Milwaukee County Federated Library System*). D'autres cependant apparaissent d'intérêt négligeable, même si chacune des parties y trouve son compte¹¹.

Tableau 3.2
Gouvernements locaux par *county*, région de Milwaukee, 2002

Gouvernements municipaux (généraux)				Gouvernements spécialisés		Total*
<i>County</i>	Popul./ <i>county</i>	<i>Cities</i>	<i>Townships</i>	Agences unifonct.	Commis. Scolaires	
Milwaukee	940 164	19	-	9	19	48
Ozaukee	82 317	8	6	2	5	22
Washington	117 493	7	13	17	9	47
Waukesha	360 767	25	12	20	20	78
Total	1 500 741	59	31	49	53	

* Le total comprend le *county*.

Source : US Census Bureau. 2002, *Census of Governments*. Vol. 1, n° 1. Tableau 16, p. 59.

Dans la région urbanisée du Sud-Est du Wisconsin, les seules agences d'envergure sont la *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*, présente depuis le début du 20^e siècle et la *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission*, une agence créée par l'État et limitée essentiellement à un rôle conseil. Le long conflit

dépend du territoire desservi, qui peut être régional, métropolitain, local ou sub-local. Pour une étude plus approfondie, voir Kathryn A. Foster (1997a).

¹¹ Par exemple, le budget de la Ville de Milwaukee de 2003 mentionne au chapitre des relations intergouvernementales des ententes de services concernant la protection des incendies avec la ville de West Milwaukee et l'entretien des rues avec celle de Wauwatosa (*City of Milwaukee*, 2003 : 12).

ayant opposé le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* aux municipalités de banlieue du *county* de Milwaukee indique que ces agences unifonctionnelles ne doivent pas nécessairement être prises comme un synonyme de bonne entente et de coopération, contrairement à ce que soutiennent Hank V. Savitch et Ronald K. Vogel (1996 : 297). Le *Southeastern Wisconsin Professional Baseball Park District* constitue un bel exemple de mésentente puisque sa création en 1995 découle de l'incapacité des représentants de l'État, de la Ville de Milwaukee et des *counties* de la région, de s'entendre sur la localisation et la construction d'un nouveau stade de baseball. Bien que la région semble connaître peu de succès pour la mise en collaboration des nombreuses entités politiques, ce n'est pas uniquement parce que Milwaukee est plus fragmenté au départ que d'autres métropoles américaines. À titre d'exemple, la région des Twin Cities regroupe sept *counties* et près de deux cents municipalités. La fragmentation initiale explique en partie les problèmes de coopération, mais l'exemple des Twin Cities démontre que cette difficulté peut être surmontée.

Les gouvernements locaux généraux

Lorsqu'il est question de gouvernement local aux États-Unis, il s'agit curieusement tout aussi bien des agences spécialisées, que des gouvernements municipaux et des *counties*, dont le rôle sur la scène métropolitaine est considérable. La Ville de Milwaukee, comme les autres gouvernements municipaux d'Occident, accomplit diverses fonctions très souvent liées aux services dits « de proximité ». Ces services concernent tout autant le ramassage des ordures et le recyclage, la filtration et la distribution de l'eau, le contrôle des animaux, l'organisation des loisirs et des bibliothèques publiques que la santé (émission des certificats de naissance et décès, immunisation, information) et l'habitation (logement social pour les personnes âgées, les vétérans, et dans une moindre mesure les familles à faible revenus). Ce sont toutefois les services de police, des travaux publics et de la prévention des incendies qui constituent les responsabilités les plus importantes. Presque un tiers du budget annuel de

Milwaukee est consacré au service de police, et un autre tiers au service des travaux publics¹².

Au long du 20^e siècle, la Ville de Milwaukee a été confrontée aux difficultés engendrées par le mode de développement urbain commun à l'ensemble des villes industrielles de l'Amérique du Nord : d'abord l'exode suburbain des populations aisées, qui précède celui des classes moyennes; ensuite la délocalisation des entreprises, qui engendre des difficultés économiques et obligent les gouvernements municipaux à augmenter les taxes et/ou à diminuer les services, ce qui alimente de nouveaux départs vers la banlieue. Comme Milwaukee est la plus importante agglomération du Wisconsin (par sa population et par son économie), le gouvernement municipal exerce un rôle considérable et le maire de Milwaukee s'avère un personnage clé des enjeux métropolitains, aujourd'hui comme hier. Mais il ne s'agit pas du seul acteur important.

Davantage que les autres gouvernements municipaux de l'agglomération, une autre force politique exerce son influence sur la scène métropolitaine : les *counties*. Ceux-ci contribuent à la prolifération des entités politiques des métropoles américaines, mais ils accomplissent aussi diverses fonctions métropolitaines, selon leur territoire défini. Traditionnellement responsables de la voirie, du rôle d'évaluation, des archives civiles et de quelques fonctions judiciaires, les *counties* s'avèrent de plus en plus actifs en matière de services sociaux et de développement économique¹³. En 1995, l'aide financière accordée par l'État du Wisconsin au *county* de Milwaukee pour prodiguer les services sociaux et de santé correspondait à 62,4 % du budget total du *county*. Dans plusieurs États, dont le Wisconsin, nombreux sont les *counties* qui s'occupent également de protection juvénile, d'aide sociale et de protection des consommateurs, et qui s'impliquent tant dans la formation de la main d'œuvre

¹² Selon le budget annuel adopté pour l'année 2003 (*City of Milwaukee*, 2003 : 27).

¹³ Pour plus de détails sur l'histoire et d'autres données statistiques sur les *counties*, l'adresse électronique de la *National Association of Counties* s'avère une source fort utile : www.naco.org.

que dans les dossiers environnementaux, la planification et l'aménagement du territoire.

Le *county* de Milwaukee, qui comprend, outre la ville du même nom, 18 villes et cités, est avec 242 milles carrés, le troisième plus petit *county* du Wisconsin. Mais avec près d'un million de personnes, c'est de loin le plus peuplé¹⁴. L'histoire du *county* de Milwaukee en tant que territoire organisé du Wisconsin débute en 1836, soit un an avant même l'incorporation de la ville de Milwaukee. Ses nombreuses fonctions en font un acteur important sur la scène régionale :

In many respects, Milwaukee County has become a sort of metropolitan government, taking on functions once performed by the city and helping shoulder the economic burden of the city's concentrated poverty (Romell, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997).

Outre ses attributions judiciaires, sociales et économiques, le *county* de Milwaukee est responsable de nombreux équipements d'envergure régionale tels le zoo, le *Marcus Center for the Performing Arts*, le *War Memorial*, et le *Charles Allis Art Museum*.

Parmi les *counties* voisins de Milwaukee, celui de Waukesha s'est transformé au fil des ans en un redoutable rival. Encore récemment perçu comme le dortoir de Milwaukee, ce *county* a connu depuis 1990 une augmentation de population de 15 % et une croissance économique forte. En comparaison, le *county* de Milwaukee n'a pas encore retrouvé son niveau de population de 1990 (soit 959 275), malgré une remontée à partir de la deuxième moitié des années 1990.

Quelques changements à la Constitution du Wisconsin, apportés après la Deuxième Guerre mondiale alors que débute l'étalement urbain, ont accentué la rivalité entre les *counties* de Milwaukee et de Waukesha. En 1959, l'État adopte une loi permettant aux *counties* de plus de 500 000 personnes (seul le *county* de Milwaukee est alors concerné) d'élire au suffrage universel un directeur exécutif, le *Chief Executive Officer*, un peu à l'image du maire dans les gouvernements

¹⁴ En 2002, les deux tiers de la population de l'agglomération de Milwaukee y réside.

municipaux. C'est en quelque sorte un traitement de faveur accordé au *county* de Milwaukee en raison de sa forte population (Paddock, 1998 : 106). Mais en 1969, des modifications à la Constitution étendent ce privilège à tous les *counties*, ce qui a pour effet de modifier l'équilibre politique de l'agglomération, car ce type de direction confère davantage de pouvoir à son titulaire :

This officer is elected at-large by county voters for a 4-year term in the spring nonpartisan elections and is independant of the county board, much as mayors and governors are independent of their legislative bodies. [...]. By constitutional amendment the county executive has the power to veto board resolutions and ordinances in full and may exercise a partial veto on appropriations measures (Paddock, 1998 : 113).

Le directeur exécutif du *county* de Waukesha dispose dorénavant des mêmes pouvoirs que son homologue de Milwaukee¹⁵. Ce changement peut paraître anodin, mais ce droit de veto fut utilisé il n'y a pas si longtemps par l'avant-dernier directeur exécutif de Waukesha pour bloquer le projet de train léger, un enjeu régional d'importance dont il sera question plus loin dans ce chapitre.

Bien que la fragmentation politique de l'agglomération en gouvernements municipaux et en *counties* ne soit pas l'unique source de problèmes dans l'agglomération métropolitaine de Milwaukee, elle demeure une des causes à l'origine du manque de coopération régionale. Avec l'*iron ring* qui très tôt encercle Milwaukee, la difficulté d'entretenir des relations de coopération entre les officiels de la Ville de Milwaukee et ceux des banlieues avoisinantes n'est guère surprenante. La compétition entre la ville centrale et les villes périurbaines se résumant aisément : « Older, central cities struggle to maintain sufficient tax base to support necessary services, while newer suburbs wrestle with providing those same basic services to a rapidly growing and more dispersed population » (Paddock, 1998 : 107). Compte tenu de la rivalité et de la fragmentation politique de la région de Milwaukee et de l'âpreté des discussions sur tout sujet d'intérêt commun, l'absence de gouvernement métropolitain n'est guère étonnante.

¹⁵ Parmi les fonctions principales de ces directeurs exécutifs figurent l'élaboration des budgets annuels et la nomination des directeurs de services. Le *county* de Racine est le troisième à disposer d'un directeur exécutif dans la grande région de Milwaukee.

Diverses formes d'organisation métropolitaine ont été proposées depuis le 19^e siècle pour faciliter la coopération métropolitaine dans la région de Milwaukee, et la plus sérieuse a été tentée de 1957 à 1961, après que la Ville centrale ait été contrainte de renoncer à sa politique d'annexion.

Comme ce fut le cas dans plusieurs agglomérations des États-Unis et du Canada au cours des années 1950, de nombreux résidents de Milwaukee étaient exposés aux conséquences de la fragmentation politique, ne serait-ce que par l'insuffisance de certains services publics depuis longtemps considérés d'envergure métropolitaine. Lors des sècheresses de 1953 et 1955, le système d'eau municipal s'est avéré insuffisant pour desservir de nombreux citoyens à l'extérieur de la ville, une situation d'autant plus inacceptable pour certains que l'agglomération est située sur la rive du Lac Michigan. Créée en 1957 par la *Legislature* du Wisconsin, la *Metropolitan Study Commission* devait mener une vaste enquête portant sur le coût et l'efficacité des services publics, les ententes intermunicipales, le partage des services locaux et régionaux, en vue de faire les recommandations appropriées¹⁶.

Un projet financé par la *Ford Foundation* a permis à Henry J. Schmandt¹⁷ de documenter l'expérience de cette commission par la suite : malgré l'insignifiance des réalisations de la Commission au terme de ses quatre années d'existence, Schmandt estime que le processus a minimalement le mérite d'éclairer la rationalité et les motivations sous-jacentes aux entreprises réformistes. La création de cette commission d'étude formée presque entièrement de citoyens a surpris les élus locaux, et le manque de représentativité des membres a rapidement suscité des critiques : 14 des 15 citoyens initialement nommés étaient des Républicains et neuf résidaient en banlieue. Frank Zeidler, alors maire de Milwaukee d'obédience socialiste, craignait de voir le contrôle du système d'aqueduc échapper à la ville centrale. Mais le mandat élargi de la Commission,

¹⁶ La Commission est née suite à l'incapacité du *Committee of 21*, formé de représentants officiels (soit sept élus de la ville de Milwaukee, sept des banlieues et sept du *county*), d'arriver à un consensus pour régler le problème de l'approvisionnement en eau des banlieues.

¹⁷ Les travaux de Schmandt ont été enrichis par le fait qu'il a été associé à la Commission à titre de principal conseiller scientifique (Orum, 1995 : 237, note 121).

qui lui permettait d'étudier l'ensemble des problèmes métropolitains (et pas seulement celui de l'eau), représentait pour Zeidler une consolation d'importance. Les élus des municipalités de banlieue, pour leur part, soupçonnaient les notables nommés de privilégier la création d'un gouvernement métropolitain.

De fait, durant les deux premières années d'existence de la Commission, la plupart des membres préconisaient une réorganisation axée sur la création d'un gouvernement métropolitain et le premier président, John Lobb, a exercé un certain lobby auprès de la *Legislature* à cet effet. Cette stratégie sera cependant délaissée en raison du peu d'empressement démontré par la *Legislature* pour tout projet de consolidation ou de réorganisation de type fédératif, et surtout suite à l'opposition marquée des élus de banlieue après consultation (Schmandt, 1965 : 129). Au terme de ses quatre années d'existence en juillet 1961, la Commission aura laissé une quarantaine de rapports documentant des aspects spécifiques telles que la planification régionale, les finances locales ou l'organisation des services policiers. Après que l'élan pour constituer un gouvernement métropolitain fut brisé, la Commission se contenta de promouvoir la coopération intergouvernementale et de suggérer d'accroître le rôle du *county* de Milwaukee, laissant en plan les municipalités des trois autres *counties* de l'agglomération (Schmandt, 1965 : 100).

Suite à l'échec de la Commission, la *voluntary cooperation* pouvait se poursuivre, un mode de fonctionnement en vigueur dans la région de Milwaukee depuis le début du 20^e siècle et ayant permis, minimalement, quelques « piecemeal accommodations to public needs and demands » (Schmandt, 1965 : 49). L'ironie veut qu'une étude parue en 1960 sous les auspices de la Commission ait dénombré seulement trois ententes significatives (celles relatives au système d'eau, aux bibliothèques et aux services de prévention des incendies, soit les trois mêmes qu'à l'époque actuelle) parmi les 124 ententes de coopération intergouvernementale en vigueur dans la région (Schmandt, 1965 : 65). Malgré ses limites, cette stratégie de coopération volontaire se perpétue toujours puisque la même approche consistant à s'entendre sur de petits sujets non litigieux, plutôt

que de discuter des problèmes sérieux prévalait encore à la fin des années 1990. En l'absence d'autorité métropolitaine, le caractère intrinsèquement litigieux des enjeux métropolitains empêche l'adoption d'une solution plus radicale.

Le cas de la *Metropolitan Study Commission* montre que l'alliance des notables économiques et des élus locaux, souvent considérée comme une union naturelle, ne va pas forcément de soi. Dans le cas de Milwaukee, l'échec des tentatives de réforme métropolitaine s'explique plutôt (comme dans de nombreux autres cas) par le fait que les politiciens et autres officiels élus accordent d'abord leur allégeance à leurs commettants. Les réformes significatives sont donc d'autant plus difficiles à réaliser que les représentants locaux exercent un pouvoir prépondérant. En effet, les représentants de la banlieue n'ont pas les mêmes intérêts que ceux de la ville centrale. Alors que les représentants de Milwaukee - comme ceux de Toronto et de Montréal - préconisaient des projets de regroupement, ceux des banlieues privilégiaient la création et la gestion de services métropolitains « which they badly need, such as expressways or sewers, but cannot supply themselves » par des agences « over which they have control » (Schmandt, 1965 : 72).

Pour comprendre les mécanismes de gestion en cours, percevoir les valeurs dominantes concernant l'organisation métropolitaine, et voir les forces régionalistes à l'œuvre, une revue de presse d'articles traitant des enjeux métropolitains et parus dans le *Milwaukee Journal Sentinel* ces dernières années est très utile. La fin des années 1990 en particulier est une période intéressante pour la région de Milwaukee en raison du contexte général de mondialisation mais aussi parce que le règlement d'un ancien différend a pendant un certain temps laissé croire qu'une nouvelle ère de coopération métropolitaine était sur le point d'émerger.

Les efforts récents de coopération régionale

*Regional cooperation is not a new idea to Milwaukee ; we have a long history of cooperation with our neighbors. But as much as we need to be cooperative, we also need to be competitive*¹⁸.

John O. Norquist, maire de Milwaukee

*We need something where Waukesha wins and Milwaukee wins*¹⁹.

Daniel M. Finley, alors directeur exécutif du *county* de Waukesha

*I think most people are willing to talk regional cooperation but are not always willing to do it. There's a reluctance to let go of control and, at the same time, there's a strong desire to, on occasion, cooperate. It's very difficult politically*²⁰.

F. Thomas Ament, alors directeur exécutif du *county* de Milwaukee

Les trois citations qui précèdent reflètent bien le souci des dirigeants politiques à la fin des années 1990 d'accroître la coopération entre les diverses entités de l'agglomération de Milwaukee, mais témoignent aussi des difficultés auxquelles leurs souhaits sont confrontés. Avec la mondialisation, la compétition économique accrue à laquelle sont confrontées les régions métropolitaines est souvent invoquée par ceux qui souhaitent développer une vision régionale dans les agglomérations et neutraliser les rivalités intra-métropolitaines. Ce nouveau contexte pourrait-il s'avérer propice à une tentative de restructuration dans la région de Milwaukee? Selon des sondages effectués en août 1997 par le *Public Policy Forum* et le *Milwaukee Journal Sentinel* auprès de 800 résidents des *counties* de Milwaukee et Waukesha, les citoyens se sentent davantage concernés par les problèmes de coopération que par le passé et nombreux sont ceux qui appuieraient de nouveaux mécanismes de gestion métropolitaine.

¹⁸ Cette citation provient d'un discours du maire de Milwaukee, tel que rapportée par Mike Nichols, du *Milwaukee Journal Sentinel* (1997).

¹⁹ Cette citation provient d'un article du *Milwaukee Journal Sentinel*, écrit par Paul Gores (1997).

²⁰ Citation tirée d'un article de Lori Holly, du *Milwaukee Journal Sentinel* (1997b).

Bien qu'il existe des différences dans les réponses selon le *county* de résidence des répondants, une majorité considère que la coopération entre les deux *counties* est importante pour leur qualité de vie. Parmi les personnes interrogées, 41 % dans le *county* de Milwaukee mais seulement 21 % dans le *county* de Waukesha sont favorables au remplacement des gouvernements des *counties* par une instance métropolitaine. Si les résidents de Milwaukee appuient à 79 % la création d'une agence de transport métropolitaine et que 73 % d'entre eux privilégient la création d'un conseil des arts, l'appui à de telles structures dans le *county* de Waukesha se situe respectivement à 66 % et à 60% (Holly, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997b). Par ailleurs, dans ces deux *counties*, peu de résidents souhaitent accroître les pouvoirs de la *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission* (*Public Policy Forum*, 1997 : 1, 6). Ces appuis témoignent d'un changement de mentalité parmi les résidents de l'agglomération puisque, à l'époque de la *Metropolitan Study Commission*, peu de citoyens se préoccupaient de ces questions en dehors des périodes de crise, et ceux de Milwaukee ne faisaient pas exception (Schmandt, 1965 : 32).

Que pensent les élites politiques et économiques de ces enjeux métropolitains? La conclusion en octobre 1996 de la « guerre des égouts » qui opposait depuis une quinzaine d'années les communautés de New Berlin, Mequon, Brookfield, Menomonee Falls, El Grove et Butler au *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*, réjouit de nombreux observateurs et acteurs de la région qui espèrent le début d'une ère de coopération (*Greater Milwaukee Committee*, 1998 : 1). Au cœur du litige se trouvait la poursuite judiciaire menée par ces communautés sises à l'extérieur du *county* de Milwaukee et regroupées sous le nom du *Fair Liquidation of Waste*, pour s'opposer au mode de facturation des travaux du *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* basé sur l'évaluation foncière plutôt que sur la consommation. La poursuite s'est conclue par le remboursement à l'agence métropolitaine de 140,7 millions de dollars par les villes concernées. Pour la ville centrale, le taux de taxation de ce service est passé de \$ 2.65 le \$ 1 000 d'évaluation en 1996 à \$ 1.70 en 1997, corrigeant ainsi une sérieuse iniquité vieille de plusieurs années (Lisher, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1996).

Dans les mois suivants la fin du litige, les déclarations sur la nécessité de collaborer se sont multipliées. C'est dans ce contexte que se déroule à Waukesha, à l'automne 1997, une rencontre des principaux intervenants régionaux, désireux de profiter de l'accalmie apportée par le règlement du conflit entre le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* et les six municipalités de banlieues. Parrainée par le *Public Policy Forum*, la *Waukesha Area Chamber of Commerce*, le *Milwaukee Journal Sentinel*, et le *Greater Milwaukee Committee*, cette rencontre intitulée *Forum for Progress* rassemble les principaux acteurs civiques de la région... à l'exception du maire de Milwaukee.

Centrée sur les relations entre les deux *counties*, cette conférence est mal engagée en l'absence du maire John O. Norquist, qui reproche aux organisateurs²¹ du groupe de travail issu du *Greater Milwaukee Committee* de même qu'aux participants du Forum de ne pas être suffisamment représentatifs (Held, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997)²². La seule réalisation concrète de ce processus est vraisemblablement un rapport sur le développement de l'emploi, rappelant la nécessité d'adopter une approche régionale pour assurer la prospérité de Milwaukee, et insistant sur la création d'une Commission régionale de développement de la main d'œuvre (un *Workforce Investment Board*), distincte des structures existantes et davantage rattaché au secteur privé (*Greater Milwaukee Committee*, 1998 : 18).

Peu de chemin semble avoir été parcouru depuis ce forum pour accroître la collaboration à l'échelle métropolitaine. Toutefois, il importe de mentionner l'initiative de Joseph Greco, président du village de Menomonee Falls (*county* de Waukesha). À son invitation, quelques jours après le Forum, des élus

²¹ Les organisateurs provenaient d'un sous-comité formé au début de 1997 par le *Greater Milwaukee Committee* - le *Task Force on Regional Cooperation* - dont la mission était de rapprocher les *counties* de Milwaukee et de Waukesha en tissant un réseau de rencontre pour que les officiels des villes engagent un dialogue susceptible de favoriser la coopération.

²² Parmi les participants, seulement deux personnes sur 20 proviennent des minorités, seulement cinq membres sur 20 habitent dans le *county* de Milwaukee, dont un seul résidant de la ville même de Milwaukee (Held, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997). Selon le bureau de John Norquist, la raison officielle de son absence s'explique par un simple conflit d'horaire, le maire ayant déjà accepté antérieurement une invitation à l'extérieur de la ville (Holly, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997c).

municipaux se joignent au maire de Milwaukee et forment une table de concertation composée de 58 maires et présidents de villages provenant des quatre *counties* de la région, afin de faciliter les discussions sur les enjeux régionaux et de défendre les intérêts de la région auprès du gouvernement de l'État. Modestes et désireux de fonctionner sur la base d'un consensus, les protagonistes de ce nouveau groupe envisagent la solution de petits problèmes, délaissant d'emblée la discussion sur les sujets controversés. Initialement nommé le *Four-County Group*, cette coalition s'est par la suite désignée sous le nom de *Southeastern Municipal Executives*. Lors de leur première rencontre officielle, le 21 février 1998, les élus entreprennent des discussions sur les sujets moins controversés et réussissent à s'entendre à l'unanimité sur trois dossiers mineurs (Thatcher, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1998a). Cette manière de procéder par *voluntary cooperation* est conforme aux traditions de « *piecemeal accommodations* » qui déjà caractérisaient la coopération métropolitaine dans les années 1960 (Schmandt, 1965 : 49).

Au cours des dernières années, mine de rien, ce regroupement a mieux réussi à entretenir le dialogue entre ses membres que les bureaux chargés des affaires intergouvernementales des *counties* de Milwaukee et de Waukesha²³. Ainsi, les élus du *Southeastern Municipal Executives* ont su faire front commun contre le gouverneur McCallum²⁴. Enfin, comme il en sera bientôt question, ce forum semble avoir facilité les discussions dans le dossier du contrôle des inondations.

²³ Des comptes-rendus journalistiques de cette période, le seul indice de coopération entre les *counties* qui ressort est l'annonce par les directeurs exécutifs des *counties* de Milwaukee et de Waukesha d'un projet (mineur) pour mieux renseigner les employeurs des deux *counties* souhaitant développer des services de garde (Holly, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1998).

²⁴ À deux reprises, ces élus se sont solidairement objectés à Madison concernant 1) la limite que l'État voulait imposer aux frais d'impact environnemental demandés aux développeurs par les gouvernements municipaux et plus récemment 2) l'abolition du programme de revenus partagés, aussi crucial pour le financement des petits gouvernements locaux que pour la Ville de Milwaukee (Rinard, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1999 et 2002b).

Les obstacles et les facteurs favorables à la concertation régionale

Paradoxalement, si les enjeux régionaux sont susceptibles d'exacerber les tensions entre gouvernements rivaux, les problèmes peuvent aussi parfois susciter la coopération régionale - comme ce fut le cas dans la région des Twin Cities - puisque leur résolution profite aux diverses composantes de l'agglomération. Hormis la question des disparités fiscales - un enjeu où il est extrêmement difficile d'avoir deux parties gagnantes - et quelques dossiers ponctuels telle la construction d'un nouveau stade de base-ball²⁵, les conflits les plus épineux dans les agglomérations sont généralement ceux concernant l'eau, le transport et la gestion de la croissance.

Milwaukee ne fait pas exception, et malgré la fin du litige sur le financement des travaux du *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*, plusieurs dossiers concernant les transports et l'eau - les mêmes que dans les années 1950 - continuent d'être une source de conflit entre la ville centrale et les municipalités de banlieue.

Selon l'administrateur en chef de la ville de Delafield, Scott Botcher : « To deal with thorny issues such as transportation, state officials should have the guts to create a regional authority with the power to force local governments to cooperate » (In Parks, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997b). De fait, la question de l'amélioration des transports entre les *counties* de Waukesha et de Milwaukee est très litigieuse et met en lumière les problèmes de gestion métropolitaine de l'agglomération de Milwaukee.

Le transport en commun à l'intérieur même de la ville de Milwaukee a mauvaise réputation, mais il semble tout de même efficace en comparaison du système de transport intermunicipal. Le service est parfois si déficient entre le centre et la périphérie que certaines entreprises comme la firme *Generac* située à Eagle

²⁵ La création en 1995 du *Southeastern Wisconsin Professional Baseball Park District* s'est avérée nécessaire en raison de l'incapacité des élus locaux de s'entendre sur l'emplacement du nouveau stade et sur son financement.

assurent elles-mêmes le transport de leurs apprentis venant du centre de Milwaukee (Daykin, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997). Avec la délocalisation des emplois, les problèmes de transport se posent quotidiennement pour bon nombre de résidants du centre devant se rendre en zone suburbaine. Lorsqu'un secteur mal desservi par le transport collectif connaît une forte croissance de l'emploi, il peut survenir une pénurie de main d'œuvre, surtout lorsque le logement abordable est limité et que la main d'œuvre recherchée est peu qualifiée. Cette situation est caractéristique des agglomérations aux prises avec un problème de *spatial mismatch*.

Si le développement du transport collectif est l'une des priorités pour *Campaign for a Sustainable Milwaukee*, une coalition de plus de 200 organismes communautaires dédiés à la formation de la main d'œuvre, des dissensions majeures entre les principaux décideurs sur les moyens de résoudre le problème de transport empêchent de trouver une solution acceptable pour tous. Le conflit remonte à 1991, lorsque les différents protagonistes n'ont pas réussi à s'entendre sur l'utilisation des 289 millions alloués initialement par le gouvernement fédéral pour améliorer le transport entre Waukesha et Milwaukee. De cette somme initiale, 48 millions ont été perdus suite aux manœuvres d'autres États pour s'approprier la somme immobilisée et près de 150 millions ont été alloués, notamment à la reconstruction de l'échangeur Marquette.

En 1997, le système de train léger préconisé par les dirigeants du *county* de Milwaukee et le maire de Milwaukee est rejeté par les représentants officiels de Waukesha, qui privilégient l'élargissement de l'autoroute 94 pour aménager une voie réservée aux autobus et au covoiturage. La création d'une voie réservée faciliterait l'accès du centre-ville aux banlieusards, davantage motorisés, mais pas celui des populations du centre aux entreprises situées à la périphérie. Au printemps 1997, arguant représenter l'opinion de ses électeurs et contribuables, le directeur exécutif du *county* de Waukesha d'alors, Daniel Finley, a utilisé son droit de veto pour renverser une résolution du *county board* de Waukesha appuyant l'étude du projet de train léger.

Subséquentement, la pénurie de main d'œuvre qu'a connue le *county* de Waukesha a ranimé le dossier. Finley a alors préconisé l'amélioration du transport collectif par l'utilisation de navettes, une solution moins coûteuse que le réaménagement de l'autoroute ou la construction d'un train. Le *county* de Waukesha a formé un groupe d'étude, le *Waukesha County Public Transportation Advisory Committee*, regroupant des dirigeants économiques et politiques locaux et quelques membres des services de transport de l'État et du *county* de Waukesha.

À la première réunion de ce comité, invité en tant qu'élu d'un village de ce *county*, Greco (le fondateur du *Southeastern Municipal Executives*) ne peut s'empêcher de remarquer l'absence de représentants du *county* de Milwaukee : « We're talking about moving workers from Milwaukee County. They should be sitting at the table » (Holly, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1999). Cette anecdote est fort révélatrice de la nature des relations intermunicipales dans l'agglomération.

Diverses propositions ont successivement été étudiées, mais sans qu'aucun projet concernant le transport collectif ne se réalise²⁶. Une autre option, concernant un système d'autobus électriques (au coût estimé de 300 millions) a ensuite été avancée par le maire Norquist, qui bénéficie des appuis du développeur Gary Grunau et du philanthrope Michael Cudahy²⁷.

L'autre dossier litigieux demeure celui de l'eau. Malgré le règlement de la poursuite intentée contre le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*, le ressentiment a empêché pendant un certain temps les dirigeants municipaux des dix-sept villes situées dans la plaine d'inondation de la rivière Menomonee et

²⁶ Le récit de ces dissensions est pathétique : le nouveau directeur du *county* de Milwaukee, Scott Walker, alors représentant républicain de banlieue à la *Legislature*, s'était opposé au projet de train léger. Quant à la participation du Service de transport du Wisconsin à une étude sur le connecteur, celle-ci n'a été possible qu'après que les défenseurs du transport collectif se soient plaints de discrimination raciale (pour un récit abrégé, voir Sandler, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2002a).

²⁷ Le projet a aussitôt été critiqué par le nouveau directeur général du *county* de Milwaukee, Scott Walker, qui reprend l'idée de son prédécesseur d'améliorer le service du *Milwaukee County Transit System* par l'achat de nouveaux autobus avec les 91 millions de dollars restants de la somme allouée par le gouvernement fédéral.

dispersées dans quatre *counties* de s'entendre sur un plan régional de gestion des eaux. Et ce en dépit de l'urgence de s'entendre sur un plan d'évacuation des eaux et de contrôle de l'érosion des berges : les inondations de juin 1997 et d'août 1998 ont provoqué des décès et causé des dommages importants. Une des difficultés dans ce cas vient de ce que plusieurs municipalités concernées ne veulent pas reconnaître le rôle dévolu au *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*. Malgré la règle officieuse voulant que les gouvernements municipaux concernés s'entendent unanimement, les municipalités récalcitrantes ont fait du lobbying auprès de l'État pour obtenir \$ 600 millions de dollars afin de procéder à divers projets d'aménagement des berges (Thatcher, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1998b). Toutefois, d'autres élus membres du *Menomonee River Watershed Steering Committee* (présidé par Joseph Greco) ont reconnu la pertinence d'un plan global de contrôle des inondations et de l'érosion impliquant tant le *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission* que le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*, en dépit de la suspicion de certains représentants de la banlieue (Thatcher, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1999).

Le règlement de ce long contentieux semble toutefois en voie de se réaliser puisque le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* se proposait quelques mois plus tard d'acheter 7000 acres de plaines inondables bordant la rivière, au coût de 15 millions de dollars, sur 42 emplacements situés dans les municipalités de Mequon, Germantown, Oak Creek et Franklin. En préconisant cette solution moins coûteuse que la construction de digues et davantage écologique - de nombreuses terres pourront retourner à l'état de prairie - l'agence métropolitaine souhaite obtenir la collaboration des communautés et des environnementalistes. Pour la première fois, le dialogue semblait bien engagé entre l'instance métropolitaine, les municipalités de banlieue et la ville de Milwaukee. Il était même question d'une alliance avec sept municipalités pour que le *Milwaukee Metropolitan Sewerage District* puisse obtenir des subventions de l'État du Wisconsin destinées aux communautés souhaitant acquérir des espaces ouverts

pour les protéger du développement (Rohde et Behm, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2001)²⁸.

Les enjeux du transport et des plaines inondables sont de bons exemples d'une gestion qui s'effectue à la pièce, au gré de nouvelles coalitions, qui se forment parfois pour isoler un adversaire politique, mais aussi parfois pour tenter de collaborer de façon à ce que chacun y trouve son compte. L'influence du « président » du village de Menomonee Falls, Greco, est à ce titre assez remarquable et incite à reconnaître le leadership qui peut parfois être exercé par les acteurs en présence pour faire progresser la gestion métropolitaine.

Malgré leurs déclarations favorables à la coopération métropolitaine et régionale, les acteurs politiques de l'agglomération de Milwaukee ont du mal à surmonter leurs différends et, surtout, les barrières érigées par le passé et par des disparités socioéconomiques fortes et croissantes. Plus les disparités augmentent entre le centre et la périphérie, plus l'implantation de mécanismes de coopération devient difficile puisque la ville centrale apparaît davantage comme une quémandeuse que comme un partenaire.

Pour plusieurs chercheurs, dont John Powell, la vitalité urbaine de toute une métropole est compromise à long terme lorsque la ségrégation est très élevée et que la ville centrale est en déclin, parce que « a poor and racially segregated urban core harms the reputation of the metropolitan region as a whole and makes it less inviting to international, national, local business as well as families looking for homes » (1998 : 22). Comme plusieurs banlieues de la première couronne sont maintenant affligées de problèmes qui, il y a quelques années, se limitaient essentiellement au centre des villes, la situation se complexifie.

À Milwaukee, de nombreux acteurs - le *Greater Milwaukee Committee*, le *Public Policy Forum* et le *Milwaukee Journal Sentinel* - et une bonne partie de la

²⁸ Cette belle entente demeure toutefois fragile ne serait-ce qu'en raison des autres objets de litiges, comme l'expropriation de certaines maisons construites en plaine inondable et la poursuite des travaux du *Milwaukee Metropolitan Sewerage District*.

population semblent conscients de la nature métropolitaine des enjeux et la complémentarité des problèmes concourt à encourager la coopération sur une base régionale. Mais de nombreux obstacles contrecarrent toujours la concertation au niveau métropolitain. Comme l'a si bien exprimé un journaliste : « From the heart of the city to the heart of the suburbs, we say we want to – need to, in fact – work together. A half century of history says it won't be easy » (Romell, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1997).

En l'absence de volonté politique ferme, il est douteux que les acteurs civiques, malgré leur bonne volonté, puissent assurer la gouvernance de la région métropolitaine de Milwaukee. Il est également peu probable que la coopération à Milwaukee se traduise à court ou moyen terme en une structure gouvernementale permanente. Les acteurs politiques privilégient donc les agences régionales spécialisées et la traditionnelle approche par résolution de problème est encore prisée, notamment par le *Southeastern Municipal Executives*. Ainsi, la gestion de cette agglomération se fait toujours à la pièce, au fur et à mesure qu'un problème se présente. Dans la bouche de la plupart des élus, la coopération demeure du *regional lip-synchronisation*.



Chapitre 4

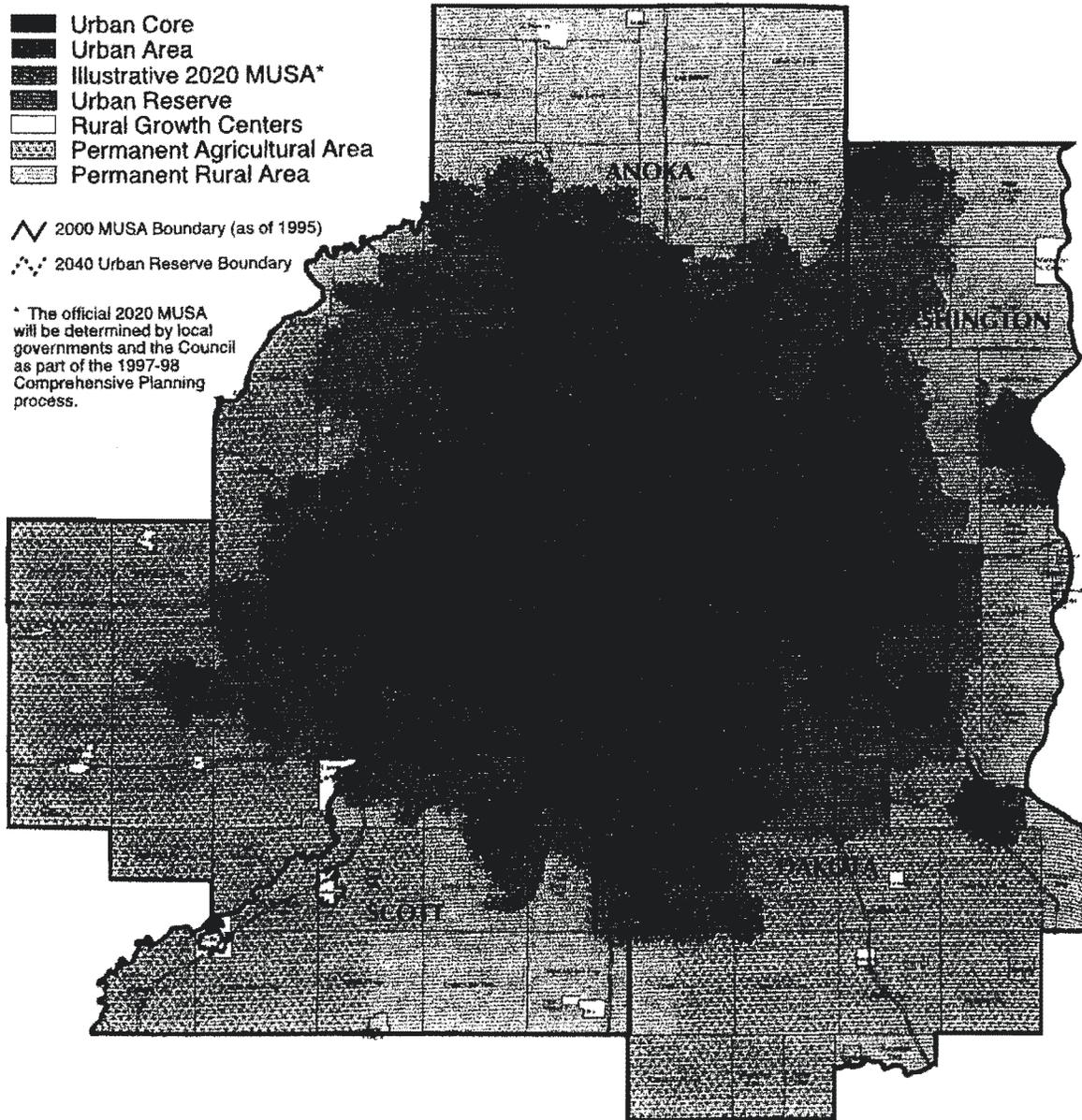
Minneapolis-St. Paul : un cas exemplaire

L'étude de Minneapolis-St. Paul s'impose, ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'un cas-type, bien étudié en études urbaines. Une des caractéristiques du modèle de gestion de Minneapolis-St. Paul est le *Twin Cities Metropolitan Council*¹, une instance multifonctionnelle métropolitaine chapeautant sept *counties*. Aujourd'hui dotée de nombreuses responsabilités, cette instance était au départ essentiellement responsable de réaliser la planification régionale et de résoudre la crise des eaux usées dans les municipalités de banlieue. L'autre innovation institutionnelle significative sur le plan de la gestion métropolitaine est la fiscalité particulière de cette agglomération. Le fait que la région jouisse d'une situation économique enviable, à tel point qu'elle n'a pas de véritable bureau de développement économique, contribue sans aucun doute à en faire un parangon². Le cas est aussi intrigant parce que cette agglomération est souvent présentée comme culturellement distincte : sa population, où les personnes d'origines scandinaves seraient nombreuses, est réputée pour son esprit civique et des attitudes politiques progressistes.

¹ Bien que *Twin Cities Metropolitan Council* soit le nom officiel de cette instance, dorénavant je parlerai simplement du Metropolitan Council puisque c'est ainsi que l'on s'y réfère localement.

² Cette absence d'organisme promotionnel s'explique par le fait que les Twin Cities ne peuvent concurrencer avec les agglomérations du *Sun Belt* quant au coût de la vie et du climat. Seules des entreprises scandinaves pourraient profiter d'une relocalisation dans la principale agglomération du Minnesota, selon une boutade de Darrel Paul. Lors de cette conversation en 1999, Monsieur Paul était candidat au doctorat en science politique à l'University of Minnesota.

Carte 4.1
Le territoire du Twin Cities Metropolitan Council, 1996



Source : Metropolitan Council (1996 : 48).

Comme nul n'est prophète en son pays, ce modèle a essuyé localement depuis sa création, en 1967, les critiques acerbes des gouvernements municipaux ainsi que des dirigeants de l'État soucieux de protéger l'autonomie locale des petites villes. Au début des années 1990, le gouverneur de l'époque, Arne Carlson, aurait intimé au Conseil d'améliorer sa performance pour éviter son abolition (Orfield, 1997 : 121). Lors d'une campagne électorale subséquente, celui qui allait devenir en 1998 gouverneur du Minnesota, Jesse Ventura, avait repris ces menaces d'abolir le Metropolitan Council. Que l'existence du Metropolitan Council ait été un enjeu électoral pour l'État du Minnesota confirme en quelque sorte l'importance de la question métropolitaine dans cette agglomération. Cela souligne par ailleurs le rôle exercé par un gouvernement de tutelle favorable.

Pour des raisons opposées, l'instance métropolitaine a également été critiquée pour ses manquements, notamment par des observateurs de l'intérieur soucieux de la cohésion sociale de la région, comme Myron Orfield professeur de droit et *state representative* à la *Legislature* du Minnesota.

Serait-ce que le Metropolitan Council n'aurait pu éviter les maux dont sont affligés la plupart des agglomérations aux États-Unis? C'est bien ce que laisse entendre Orfield puisque dès la première page de *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, il s'inquiète :

The Twin Cities was immune to urban decline, inner-suburban decay, urban sprawl - and the polarization that has devastated and divided older, larger regions. After all, we were not Chicago, Detroit, or Milwaukee. We were reform-minded, and our philanthropic and governmental centers were coordinated and responsive. Then the 1980s hit ... (1997 :1).

La gestion métropolitaine des Twin Cities n'en est pas moins célébrée³, même si aux États-Unis, aucune agglomération n'a repris le modèle. Comme le remarque Harrigan, un spécialiste d'études urbaines « *Widely praised but never copied easily*

³ Voir notamment John J. Harrigan (1996) pour une évaluation positive de la première décennie, et consulter, de façon plus générale, John S. Adams et Barbara VanDrasek (1993) et pour un point de vue nuancé, Judith A. Martin (1998).

could be the logo put above the door of the Twin Cities Metropolitan Council » (1996 : 206).

Ce chapitre débute avec les similitudes que présentent Milwaukee et les Twin Cities quant à leur développement et quant à leurs problèmes socio-économiques actuels. Cet examen sommaire des ressemblances entre les deux agglomérations fait vite ressortir les différences dans la manière d'aborder et résoudre les problèmes. Le chapitre se poursuit avec la présentation des deux principaux outils de gestion métropolitaine utilisés dans la région de Minneapolis-St. Paul, soit le Metropolitan Council et une fiscalité d'agglomération appelée *tax base sharing*.

Similitudes avec Milwaukee

Fondées à la même époque que Milwaukee, soit au début du 19^e siècle, les villes de Minneapolis et St. Paul se sont développées, à l'instar des autres villes du Midwest, suite à la conquête progressive de l'Ouest. Et comme les autres villes d'Amérique du Nord, leur croissance démographique a également été favorisée par l'industrialisation. Lors des dernières décennies du 19^e siècle, de nouvelles populations sont venues s'établir dans la région, récemment ouverte à l'agriculture, puis à la ville pour travailler dans les usines, selon un modèle de développement urbain s'étant poursuivi jusqu'à la dépression des années 1930.

Le rôle plus actif joué au tournant du 20^e siècle par les gouvernements municipaux dans le développement des services publics est relevé par l'historien Anthony Orum comme un point commun dans l'évolution de ces villes, et de plusieurs autres du Midwest, tel que Cleveland (1995 : 182). Le développement de banlieues, très tôt, figure également parmi les ressemblances relevées par Orum:

Just as Milwaukee and Cleveland would become landlocked by their suburbs, isolating the rich from the poor, so the same thing happened both to Minneapolis and to St. Paul. By the 1950s, both cities had reached the maximum point of their expansion and would grow no

larger in terms of land area, though their suburbs would flourish. Finally, just as their Midwestern counterparts would begin to lose population by the 1960s, so the same events happened to the central cities of Minneapolis and St. Paul (1995 : 183).

Enfin, malgré quelques légères particularités, les évolutions démographiques de ces agglomérations ont beaucoup en commun.

L'évolution démographique

En comparaison avec Milwaukee (912 ha/mi²) la faible densité de Minneapolis-St. Paul (460 ha/mi²) étonne compte tenu du souci des autorités pour la planification : déjà en 1957 la *Metropolitan Planning Commission* devait promouvoir une approche intégrée du développement de la zone métropolitaine. Exception faite de cette faible densité, l'évolution démographique de Minneapolis-St. Paul n'est pas sans rappeler dans ses grandes lignes celle de Milwaukee. Au fil des décennies, la population totale de l'agglomération s'est accrue, passant de 1 116 509 en 1950 à 2 642 056 en l'an 2000⁴. Et comme dans bien d'autres agglomérations post-industrielles, l'accroissement de la population s'est davantage réalisé dans les zones suburbaines que dans les villes de première couronne et surtout, que dans les villes centrales qui jusqu'à tout récemment ont plutôt connu une décroissance.

Alors que la politique d'annexion menée à Milwaukee jusqu'au début des années 1960 retarde la décroissance démographique d'une bonne décennie, Minneapolis connaît, à l'instar des autres villes du Midwest⁵, des diminutions de population importantes. Entre 1950 à 1960, la population chute de 7,4 %; de 1960 à 1970, de 10 %; et surtout, de 1970 à 1980 de 14,6 %. Dans les années 1980, la population des villes de St. Paul et de Minneapolis se stabilise et déjà en 1990, en comparaison avec les autres villes figurant dans les études du *Center for Economic*

⁴ La région des Twin Cities ne semble pas avoir connu de diminution de population, contrairement à la région métropolitaine de Milwaukee qui en 1980 comptait presque 7 000 habitants de moins qu'en 1970.

⁵ À l'exception de Columbus et d'Indianapolis, où la consolidation du *county* et de la ville fausse l'évolution démographique.

Development, Minneapolis fait meilleure figure (*Center for Economic Development*, 1998 : 6).

Tableau 4.1
Population de la région métropolitaine des Twin Cities, par *counties*, 1970-2000

	1970	1980	1990	2000	1990-2000 changement
Anoka	154 712	195 998	243 688	298 084	22 %
Carver	28 331	37 046	47 915	70 205	47 %
Dakota	139 808	194 279	275 186	355 904	29 %
Hennepin	960 080	941 411	1 032 431	1 116 200	8 %
Ramsey	476 255	459 784	485 783	511 035	5 %
Scott	32 423	43 784	57 846	89 498	55 %
Washington	83 003	113 571	145 880	201 130	38 %
Total	1 874 612	1 985 873	2 288 729	2 642 056	15 %

Sources : US Census Bureau. 2002, *Census of Governments*. Vol. 1, n° 1. Tableau 16, p. 38-39; MCTCA, « Statistical Profile » et « City Level Population » (20 janvier 2000) : (www.metrocouncil.org/metroarea).

De 1990 à 2000, la région des Twin Cities s'accroît de plus de 350 000 personnes, ce qui correspond à une augmentation de 15 % de la population dans les sept *counties*, soit la plus forte croissance survenue dans cette région depuis les années 1960, une situation qui tranche avec celle des autres villes du Midwest. Cette augmentation compenserait même pour le départ des retraités, nombreux à quitter la région pour s'établir dans les États du Sud. Vraisemblablement, la région de Minneapolis-St. Paul agit comme un aimant sur la population active des États voisins (Harrigan, 1996 : 208).

Au cours de la dernière décennie, les *counties* de Carver et Scott, moins développés, ont connu une augmentation démographique respective de 47 % et de 55 %, tandis que les *counties* centraux de Hennepin (Minneapolis) et Ramsey

(St. Paul) ont enregistré des hausses modestes (respectivement 8 % et 5 %) (voir tableau 4.1).

Quant aux villes centrales de Minneapolis et de St. Paul, elles ont finalement enrayer la décroissance de leur population ces dernières années. Leur population a continué de chuter entre 1990 et 1998, mais il y avait en 2002 dans les villes centrales de St. Paul et de Minneapolis 30 000 personnes de plus qu'en 1990. Ceci étant dit, compte tenu de l'augmentation encore plus forte de la population totale de l'agglomération, le poids démographique des villes centrales continue de s'éroder (voir tableau 4.2).

Tableau 4.2
Population des villes centrales par rapport à la région métropolitaine, 1970-2000

	1970	1980	1990	2000	1990-2000 changement
Minneapolis	434 400	370 951	368 383	382 618	4 %
St. Paul	309 866	270 230	272 235	287 151	5 %
Total région	1 874 612	1 985 873	2 288 729	2 642 056	15 %
MSP/région	40 %	32 %	28 %	25%	-

Sources : MCTCA, « Statistical Profile » et « City Level Population » (20 janvier 2000) : (www.metrocouncil.org/metroarea),

Des quatorze autres villes figurant dans l'étude du *Center for Economic Development*, Minneapolis occupe depuis 1970 le dernier rang en ce qui a trait au poids de la ville centrale relativement à l'ensemble de la population totale de la région. La diminution de ce ratio est constante : la part de la ville de Minneapolis dans l'agglomération était de 46,7 % en 1950, de 32,6 % en 1960, de 21,9 % en 1970, de 17,4 % en 1980, de 14,5 % en 1990 et n'était plus que de 13 % en 1996 (*Center for Economic Development*, 1998 : 12). Toutefois, dans cette étude, les données de la ville jumelle de St. Paul ne sont pas prises en compte, ce qui altère sensiblement les résultats. Considérées cumulativement, les Twin Cities se

situent dans la moyenne des autres villes du *Frostbelt*, avec un ratio de 40 % en 1970, 32 % en 1980, 28 % en 1990 et 25 % en 2000, un ratio néanmoins inférieur à celui de la ville de Milwaukee, qui représentait encore récemment plus de 40 % de la population totale de l'agglomération. L'augmentation de population que connaît la région de Minneapolis-St. Paul depuis 1998 est cependant assez remarquable pour une ville du Midwest.

Le contexte socio-économique

L'évolution démographique d'une population sert souvent, à tort ou à raison, de baromètre pour l'état de l'économie. Ainsi, on présume généralement que dans une région donnée, un taux d'accroissement démographique supérieur au taux d'accroissement national est l'indice d'une économie forte, pouvant attirer et retenir la population active. Aux États-Unis, et particulièrement dans le cas des Twin Cities, cette situation semble se vérifier pendant la longue période de croissance économique de 1989 à 1999⁶.

Sans minimiser l'impact qu'exerce la réputation de qualité de vie de cette agglomération, la vigueur de son économie semble la principale cause de l'augmentation démographique que connaît la région des Twin Cities à la fin des années 1990. Avec un taux de chômage oscillant entre 1 % et 2 % au cours de ces années, l'agglomération se compare avantageusement au taux national américain, même si la région n'échappe pas au ralentissement économique qui affecte les États-Unis depuis 2000. À l'instar de son homologue du Wisconsin, le gouverneur Tim Pawlenty, qui a succédé à Jesse Ventura en 2002, a annoncé des coupures budgétaires pour couvrir un important manque à gagner dans le budget de 2003.

La région a toujours pu compter sur une solide base agricole lui permettant de mieux encaisser les périodes de récession. Mais s'il est un point sur lequel

⁶ Aux États-Unis, un vaste territoire, une économie diversifiée, une unité linguistique et très certainement des valeurs socioculturelles propices à la mobilité favorisent l'important taux de migration interne.

Minneapolis et St. Paul se distinguent de Milwaukee et de Cleveland, par exemple, c'est sur leur « degré d'industrialisation ». Dès le début du 20^e siècle, les structures de l'emploi s'avèrent relativement différentes dans ces villes. En 1930, alors que la population active de Minneapolis et de St. Paul ne compte que 30 % d'ouvriers cols bleus, cette catégorie d'emploi compte pour près de la moitié (46 % et 44 %) des emplois à Milwaukee et à Cleveland (Orum, 1995 : 187-188). Ce fait, anodin en apparence, pourrait selon Orum avoir facilité la tertiarisation de l'économie de cette région. De fait, l'économie dans la région des Twin Cities a été grandement diversifiée depuis la Deuxième Guerre mondiale. Si elle repose encore aujourd'hui en partie sur l'industrie alimentaire, elle se distingue dans d'autres créneaux, notamment l'informatique, l'édition, la recherche et la production d'équipement médicaux. La région a perdu quelques grandes entreprises locales dans la vague des fusions d'entreprise, mais elle accueille tout de même les sièges sociaux d'une quarantaine d'entreprises d'importance.

La vigueur de l'économie n'est sans doute pas étrangère aux revenus moyens supérieurs à la moyenne nationale de la population, par ailleurs bien scolarisée. En comparaison avec les autres villes du Midwest, la proportion d'adultes ayant complété quatre années au niveau collégial y est plus élevée (plus de 30 % des adultes), ce qui représente un atout indéniable pour le développement économique centré sur le haut savoir (*Center for Economic Development*, 1998 : 92-93).

La forte croissance économique ne signifie pas cependant que l'agglomération est exempte de difficultés. En fait, certains problèmes viennent de la croissance économique et démographique. L'arrivée massive de nouveaux résidents, par exemple, entraîne une pression sur le marché de l'habitation qui génère des problèmes d'accessibilité pour les ménages moins fortunés et une pression environnementale accrue sur les espaces libres. En dépit de la vitalité du centre des affaires, l'état de certains quartiers centraux de Minneapolis et St. Paul s'est aussi dégradé au fil des ans. La vigueur de l'économie dans la région des Twin Cities suscite l'envie de plusieurs villes du Midwest, mais les nouveaux emplois

apparaissent souvent en périphérie et, comme à Milwaukee, dans des banlieues peu accessibles par transport collectif.

L'agglomération des Twin Cities se présente donc sous un jour complexe et diversifié. Même en période de difficultés économiques, Minneapolis peut s'appuyer sur la présence d'un centre des affaires vigoureux, source de revenus fonciers importants et sur des secteurs résidentiels centraux bien préservés. Les villes centrales de St. Paul et Minneapolis peuvent aussi compter sur quelques avantages, par exemple des ressources gouvernementales, un réseau communautaire bien établi, de nombreuses institutions commerciales, financières et culturelles (universités, théâtres, musées d'envergure régionale), ainsi que des centres hospitaliers et des atouts additionnels tels que parcs, pistes cyclables et réseaux de transport collectif. Par le biais de leurs fonctions économiques et ludiques, ces institutions exercent sur les résidents de l'extérieur un attrait indéniable et elles favorisent une diversité des milieux de vie, propice à la stabilité (Orfield, 1997 : 31-32).

De façon générale, les centres en déclin se vident des citoyens les mieux nantis : à Milwaukee, malgré un certain re-développement résidentiel au centre, l'exode des résidents faisant partie du quintile le plus riche s'est accéléré lors de la dernière décennie (Levine, 1999). À Minneapolis, la résilience de quartiers huppés ne semble pas menacée, mais de nombreuses personnes songent à quitter le centre, soit parce que la pénurie de logements abordables les incite à s'établir plus loin, soit parce que leur environnement immédiat se dégrade. Mais tous les quartiers centraux ne sont pas gangrenés par la pauvreté et, comme à Montréal, des quartiers huppés voisinent des quartiers pauvres (et même d'extrême pauvreté) et des quartiers mixtes, partiellement gentrifiés.

Orfield distingue différents types de banlieue dans la région métropolitaine des Twin Cities, selon les conditions socio-économiques des populations. Les communautés les plus démunies en regard des récentes transformations socio-économiques sont celles des classes ouvrière et moyenne de la première couronne, les *inner-ring suburbs* situées au nord de Minneapolis et au sud de St.

Paul. Entièrement développées, ces banlieues ne peuvent compter sur un accroissement de leur assiette fiscale pour répondre aux nouveaux besoins engendrés par divers changements socio-économiques. Elles constituent un point de chute pour les jeunes ménages qui, assez fortunés pour quitter le centre mais pas assez riches pour s'établir dans les municipalités cossues, recherchent de meilleures écoles pour leurs enfants. Ces communautés, dépourvues des avantages que connaissent les villes centres n'ont pas non plus les mêmes capacités fiscales que les banlieues riches plus éloignées, dont elles financent en partie le développement des infrastructures (Orfield, 1997 : 30-31).

Les banlieues intermédiaires, les *low tax-base developing suburb*, s'étendent au-delà de la première couronne et regroupent des ménages de la classe moyenne. Contrairement aux banlieues plus exclusives, les banlieues intermédiaires ne peuvent compter sur l'apport de nouvelles entreprises ou centres commerciaux et sur la construction de luxueuses résidences pour accroître leur assiette fiscale. Leurs revenus fiscaux sont limités et malgré une croissance stable, elles éprouvent des difficultés financières : « by the time these suburbs begin to reduce their debt service for public infrastructure costs, they are already well down the path of socioeconomic decline » (Orfield, 1997 : 33).

De façon contrastée, les *high tax-capacity developing suburbs*, des communautés riches sises au sud-ouest sur le pourtour de l'autoroute I-494 et à l'est de l'agglomération, poursuivent en toute quiétude leur développement à très faible densité⁷. L'agglomération déborde même au Wisconsin, dont le développement résidentiel à sa frontière ouest ne s'explique que par la proximité des Twin Cities. L'attention accordée par le *Star Tribune*, le quotidien de Minneapolis, aux questions de transport et de logement abordable illustre combien ces

⁷ L'évolution des valeurs immobilières fournit un indice des inégalités engendrées par ce type de développement suburbain : « During the 1980s, the central cities and inner suburbs saw property value increase 31 percent below the metropolitan average increase. [...] Eden Prairie and Minnetonka, two southwest communities, together had the same commercial-industrial tax base as Saint Paul (\$ 1.5 billion), but only one-third as many residents and (unlike Saint Paul) virtually no poor people » (Orfield, 1997 : 6-7).

développements peuvent engendrer des problèmes similaires à ceux de Milwaukee.

Jusqu'à un passé peu éloigné, le pourcentage de personnes et de familles vivant sous le seuil de la pauvreté à Minneapolis était l'un des plus bas des villes américaines du *Frostbelt*, soit autour de 12 % en 1970, 13 % en 1980 et 18 % en 1990, mais ces dernières années la situation s'est dégradée à un rythme accéléré (*Center for Economic Development*, 1998 : 52-58)⁸. En dépit de ses avantages, la région métropolitaine des Twin Cities n'échappe pas au phénomène de polarisation qui afflige les agglomérations nord-américaines. À partir des années 1980, avec une décennie de retard sur les autres agglomérations du Midwest mais à une vitesse accélérée, la pauvreté et son corollaire, la ségrégation, se sont intensifiés dans la région des Twin Cities. Selon les données du *Census Bureau*, les districts de recensement dits d'extrême pauvreté, ceux où plus de 40 % de la population vit sous le seuil de la pauvreté, ont triplé en l'espace de dix ans (Orfield, 1997 : 3). Malgré la relative augmentation des personnes issues des minorités visibles (afro-américaine, asiatique et africaine) la population de Minneapolis et St. Paul demeure relativement homogène. Cette homogénéité, selon Orfield, n'empêche cependant pas une certaine ségrégation puisque les divisions de recensement dites d'extrême pauvreté comprennent 24 % de personnes noires et les zones de transition ou en déclin, 19 % (1997 : 17). Comme la proportion de Noirs vivant dans les quartiers d'extrême pauvreté est moins importante à Minneapolis qu'à Milwaukee, on ne peut toutefois pas parler d'hyperségrégation⁹.

Les principales agglomérations du Minnesota et du Wisconsin présentent donc plusieurs points communs. Sur les plans du développement historique et économique, de l'évolution démographique et de la polarisation socio-

⁸ Bien que l'étude du *Center for Economic Development* ne tienne pas compte de St. Paul, il est probable que les résultats en pourcentage auraient été semblables, les villes centrales des Twin Cities ayant une évolution similaire sur le plan de la paupérisation.

⁹ Contrairement aux ménages de classe moyenne d'origine afro-américaine de Milwaukee qui demeurent au centre, ceux des Twin Cities tendent à s'établir dans la proche banlieue (*Center for Economic Development*, 1998 : 59).

économique, et enfin de l'étalement urbain, les métropoles du Midwest évoluent selon un modèle similaire auquel les Twin Cities n'échappent pas. Pour qui s'intéresse à l'incidence des variations culturelles sur le développement des institutions et leur performance, il convient donc de rappeler l'importance des facteurs structureaux dans le développement des villes. Mais si les causes structurelles induisent de nombreuses ressemblances dans le développement des métropoles à l'étude, les différences culturelles peuvent engendrer des différences sur d'autres plans. Ainsi, au cours de la dernière décennie Minneapolis-St. Paul s'est distingué par son économie d'agglomération et la réaction des autorités au problème de concentration de la pauvreté.

Bien qu'il soit difficile de distinguer les bienfaits d'une économie vigoureuse des impacts résultant des politiques publiques, certaines données relatives à la fin des années 1990 révèlent une évolution assez spectaculaire des conditions socio-économiques dans les Twin Cities. Avant le ralentissement économique de 2000-2001, de 1989 à 1999 la région a connu une période de croissance économique au cours de laquelle les ménages ont vu leur revenu médian augmenter de plus de 14 % (en tenant compte de l'inflation) et passer de 36 565 \$ en 1989 à 54 304 \$ en 1999¹⁰. Dans l'ensemble des sept *counties*, au cours de la même période, le nombre de ménage dans le quintile le plus riche a augmenté, mais le nombre de ménages dans le quintile le plus pauvre a aussi diminué. En 1989, moins de 2 % des ménages gagnaient plus de 150 000 \$ par an; en 1999 on en comptait plus de 6 %. Pendant la même période, la proportion des ménages gagnant moins de 25 000 \$ est tombée de 31 % à 19 %. Malgré un taux de pauvreté qui demeure plus élevé parmi les minorités, dans l'ensemble ces groupes avaient également connu une amélioration de leur sort¹¹.

Certaines prédispositions culturelles de la population pourraient expliquer pourquoi la région des Twin Cities est l'une des régions les plus dynamiques des

¹⁰ Ces données concernent les 13 *counties* que compte l'agglomération au plan statistique. Le Metropolitan Council estime que dans les sept *counties* sous sa juridiction, le revenu médian des ménages en 1999 était de 54 332 \$ (site électronique du Metropolitan Council, février 2003).

¹¹ Site électronique du Metropolitan Council, consulté en février 2003.

États-Unis sur le plan économique. Ces prédispositions pourraient également contribuer au modèle particulier de gestion métropolitaine de l'agglomération, lequel se caractérise par l'existence d'un conseil métropolitain - une institution rarissime aux États-Unis - et par un système fiscal innovateur.

Le Metropolitan Council de la région des Twin Cities¹²

Minneapolis-St. Paul se distingue des autres agglomérations des États-Unis¹³ par l'existence du *Metropolitan Council of the Twin Cities Areas*, créé en 1967, et par une fiscalité d'agglomération initiée quelques années plus tard. Pour certains observateurs comme Donald N. Rothblatt, la région des Twin Cities est la plus canadienne de toutes les régions métropolitaines américaines, en raison de la mentalité de ses résidents, davantage favorables aux interventions du secteur public, mais aussi par la présence de cette institution métropolitaine renommée (1998 : 495).

La plupart des analystes s'accordent pour voir dans le Metropolitan Council une instance bien supérieure aux *Councils of Governments*, dont le bilan sur le plan de la gestion métropolitaine est globalement peu impressionnant¹⁴. Pourtant, l'efficacité du Metropolitan Council est parfois mise en doute. Cette instance est critiquée tant par les éléments de droite qui lui reprochent de nuire aux libertés locales que par les progressistes qui questionnent son action puisque la région éprouve, principalement depuis les années 1980, des problèmes communs aux agglomérations dépourvues de gouvernement métropolitain. L'existence de problèmes liés à la gestion de la croissance et à la planification est confirmée (que

¹² Une version plus détaillée présentant les origines, le fonctionnement, l'évolution de cette instance et le rôle des groupes civiques dans la gouvernance régionale est disponible électroniquement (Le Blanc, 2002).

¹³ Seul Portland (Oregon) dispose d'une instance métropolitaine multifonctionnelle, le *Portland Metropolitan Service District* qui assure la planification régionale et la gestion d'équipements métropolitains et offre des services à cette échelle (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 39).

¹⁴ Les *Councils of Governments*, souvent présentés comme des regroupements volontaires de gouvernements locaux, ont graduellement été mis au rancart suite à l'abolition par le président Reagan de la plupart des programmes financiers auxquels ils devaient leur existence.

ce soit en habitation ou dans le domaine du transport) par diverses études (certaines produites par le Metropolitan Council lui-même), lesquelles ont depuis une dizaine d'années détaillé les disparités croissantes qui se développent entre certains groupes et certaines zones de l'agglomération (Byrum, 1992; Metropolitan Council, 1992; Adams, VanDrasek et Lambert, 1995; Orfield, 1997). Il est très plausible de penser, cependant, que le Metropolitan Council a contribué à l'apparition plus tardive et à la moindre intensité de ces problèmes, par rapport à d'autres métropoles.

Bien que perfectible, le Metropolitan Council constitue un modèle d'institution métropolitaine distinct, accomplissant de nombreuses fonctions et suscitant l'intérêt des chercheurs en études urbaines. Une mise en contexte de sa création et de ses principales responsabilités précède l'évaluation de ses réalisations à trois périodes distinctes de son évolution.

Origines et responsabilités

Des agences unifonctionnelles comme la *Minneapolis-St. Paul Sanitary Sewer District* créée en 1933, la *Metropolitan Airports Commission* créée en 1943, et surtout la *Metropolitan Planning Commission* datant de 1957, auraient contribué à assurer une approche intégrée du développement de la zone métropolitaine avant même l'existence du *Twin Cities Metropolitan Council* (dorénavant le Metropolitan Council comme cette instance est le plus souvent désignée). Au-delà de leurs lacunes, ces instances auraient été un facteur de légitimation ayant facilité l'avènement du Metropolitan Council (Stephens et Wikstrom, 2000 : 95).

Ancrée dans cette tradition de coopération métropolitaine, la création du Metropolitan Council a été précipitée par diverses circonstances. Sur le plan politico-juridique, elle a été facilitée par le poids politique accru de la région au sein de la *Legislature* et par la décision du gouvernement fédéral de rendre l'octroi des fonds fédéraux conditionnel à l'établissement d'agences régionales de

coordination : les *Councils of Governments*¹⁵. L'abolition par l'État du Minnesota de la clause *home rule* facilitait aussi la réorganisation métropolitaine car la *Legislature* pouvait agir sans organiser de référendum auprès des citoyens.

Mais essentiellement, la création du Metropolitan Council avait pour principal objectif de régler le problème des eaux usées et de régulariser l'approvisionnement en eau potable.

Comme plusieurs agglomérations nord-américaines - notamment Milwaukee - la région de Minneapolis-St. Paul éprouvait depuis les années 1950 divers problèmes associés au développement. Avec la délocalisation des entreprises et de la population vers les zones suburbaines, les villes centrales se trouvaient souvent dans des situations fiscales précaires. Par ailleurs, plusieurs gouvernements locaux étaient confrontés à des problèmes d'envergure métropolitaine, au premier chef la pollution de l'eau potable. Jusqu'alors le *Minneapolis-St. Paul Sewer Board*, la régie inter-municipale contrôlée par les villes centrales, suffisait à desservir les villes de la première couronne¹⁶. Mais au début des années 1960, le système avait atteint les limites de ses capacités et ne pouvait servir les villes de la deuxième couronne : une solution métropolitaine s'imposait¹⁷. Le moratoire imposé par la *Federal Housing Agency* sur tous les prêts pour de nouvelles habitations résidentielles a certainement aidé les *leaders* locaux provenant des groupes civiques et de la commission métropolitaine de planification existante¹⁸, à imposer une instance métropolitaine tel que le

¹⁵ Pour corriger la sur-représentation des milieux ruraux, un tribunal avait ordonné la révision de la composition de la *Legislature* de l'État du Minnesota, accordant ainsi une part plus importante aux élus provenant des milieux urbanisés, et notamment de l'agglomération des Twin Cities (Petrelli, 1993 : 12).

¹⁶ Parce qu'elle utilisait les services des travaux publics municipaux pour construire et étendre le réseau au-delà des besoins, la Commission pouvait offrir les services d'aqueduc aux banlieues limitrophes à bon prix, tout en se ménageant une bonne marge de profit (Keefe, 1991 : 11).

¹⁷ Les tentatives municipales pour s'approvisionner en eau se heurtaient aux déversements des villes situées en amont (Petrelli, 1993 : 10) et le traitement de l'eau polluée était un service trop coûteux pour que chaque municipalité puisse développer le sien (Stephens et Wikstrom, 2000 : 95).

¹⁸ Depuis 1957, la *Metropolitan Planning Commission*, une simple agence de planification, dénuée de pouvoir de coercition, devait promouvoir une approche intégrée du développement métropolitain (Martin, 1998 : 237).

Metropolitan Council, une solution qui fut écartée à Milwaukee pour régler un problème similaire.

Bénéficiant de l'appui des groupes civiques, des gens d'affaires et des grands médias, la *Legislature* adopta en 1967 la loi créant le *Twin Cities Metropolitan Council*, malgré l'opposition dispersée de quelques officiels et journaux de banlieue¹⁹.

Outre le problème de la gestion de l'eau, d'autres difficultés liées à l'étalement urbain ont contribué à faciliter l'acceptation de l'instance métropolitaine. Avec la croissance désordonnée de l'agglomération, certaines municipalités éprouvaient des problèmes de financement des services de base, les disparités fiscales s'accroissaient entre le centre et le reste de l'agglomération et des problèmes de congestion routière apparaissaient graduellement alors que se dégradaient les services de transport collectif. Sur plusieurs points, ce contexte ressemble étonnamment à celui ayant précédé la création d'un gouvernement métropolitain à Toronto. À l'origine du Metropolitan Council se trouve également un besoin général de planification pour mieux encadrer la croissance de la région.

Encore aujourd'hui, la planification constitue la principale responsabilité de cette instance qui continue de chapeauter les sept *counties*²⁰. Le plus récent plan de développement régional, adopté en 1996, révèle l'influence des approches de « croissance intelligente » (*smart growth*)²¹. La planification concerne aussi le transport et l'aménagement du territoire, soit les questions relatives à l'étalement urbain, à la protection des terres agricoles et à l'identification de réserves foncières. De plus :

En tant qu'agence de l'État, le *Council* se voit attribuer directement de nombreux dossiers par le gouvernement de Minnesota. Il exerce, par

¹⁹ La mise en place au début des années 1970 d'un système de partage de la croissance de l'assiette fiscale a de nouveau suscité l'ire des banlieues.

²⁰ Comme ce territoire est plus petit que la *Metropolitan Statistical Area* et que les navetteurs résident souvent au-delà, il est parfois question d'étendre la juridiction du Metropolitan Council. Une extension de son territoire pourrait bien résulter des efforts pour empêcher le développement urbain, relativement contenu à l'intérieur de la zone de services délimitée (la MUSA), de progresser au-delà des sept *counties*.

²¹ Selon le site électronique du Metropolitan Council, consulté en novembre 1999.

ailleurs, un droit de regard sur la planification à long terme de tous les organismes gouvernementaux à l'intérieur de la région métropolitaine (Collin, Gaudreau et Pineault : 1996 : 27).

Au fil des ans, les fonctions du Metropolitan Council se sont également étendues aux secteurs de l'habitation et de la gestion des parcs. En 1994, année où la *Legislature* a adopté une réforme modifiant en profondeur le rôle du Metropolitan Council, celui-ci s'est vu transférer la responsabilité de la gestion des grands services régionaux comme le transport collectif, la collecte des ordures ménagères et le traitement des eaux usées, des fonctions auparavant assumées par des instances autonomes.

Depuis la réforme de 1994 le budget d'opération du Metropolitan Council - 347 millions de dollars en 2001 - est accaparé presque en totalité par les systèmes d'aqueduc, de transport ainsi que par le *Metropolitan Housing and Redevelopment Authority* (HRA). Son financement (en 2001) provient à 41 % de la tarification des services (pour le traitement de l'eau et le système d'autobus), à 23 % des taxes foncières et à 28 % des transferts de l'État et du gouvernement fédéral²².

La participation du public apparaît comme un élément incontournable de la vie politique métropolitaine²³. Les assemblées du Conseil et des commissions permanentes sont ouvertes au public et les citoyens peuvent exprimer leurs commentaires par le biais d'un service téléphonique. De plus, le Conseil dispose d'une certaine latitude lui permettant de rencontrer des groupes restreints sur des questions précises. S'il n'est pas toujours facile d'établir l'efficacité des mécanismes de consultation publique, dans l'élaboration du *Regional Blueprint* rendu public en 1996 la participation des citoyens a joué un rôle considérable (Kari, 2000 : 9; Johnson, 1998 : 65-67; Martin, 1998 : 253).

²² Données provenant du site Internet du Metropolitan Council, consulté en février 2003.

Tableau 4.3
Gouvernement locaux par *county*, région des Twin Cities, 2002.

Gouvernements municipaux (généraux)				Gouvernements spécialisés		Total*
<i>County</i>	Popul./ <i>county</i>	<i>Cities</i>	<i>Townships</i>	Agences unifonct..	Commis. scolaires	
Anoka	298 084	18	3	7	6	35
Carver	70 205	11	11	6	4	33
Dakota	355 904	20	13	4	9	47
Hennepin	1 116 200	42	1	20	15	79
Ramsey	511 035	15	1	11	5	33
Scott	89 498	8	11	6	5	31
Washington	201 130	24	8	6	4	43
Total	2 642 056	138	48	60	48	

* Le total comprend le *county*.

Source : US Census Bureau. 2002. *Census of Governments*. Vol. 1, n° 1. Tableau 16, p. 38-39.

Enfin, la concertation est une autre fonction du Metropolitan Council, une fonction d'autant plus nécessaire que de nombreux gouvernements locaux se trouvent dans la région des Twin Cities. Davantage fragmentée que Milwaukee, cette agglomération comporte 186 villes et *townships* répartis entre sept *counties*.

Évolution et évaluation

Dans l'ensemble, les chercheurs dressent un bilan fort positif des réalisations du Metropolitan Council au cours de ses dix à quinze premières années d'existence. En premier lieu, celui-ci s'est acquitté de sa tâche principale, soit de régler le problème du traitement des eaux usées. De façon générale, l'instance aurait aussi réussi à imposer un leadership régional aux agences métropolitaines autonomes oeuvrant chacune dans un domaine spécifique, faciliter la coopération politique des diverses entités et empêcher la dilapidation des fonds publics en s'opposant à la construction d'un second aéroport et à l'implantation d'un projet de transport

²³ Cette information vient du site du Metropolitan Council, consulté en novembre 1999.

rapide pour unir les deux centres (Stephens et Wikstrom, 2000 : 98). En matière de planification, G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom soulignent la production du premier schéma d'aménagement qui dès 1975 proposait la délimitation d'une zone d'urbanisation, la *Metropolitan Urban Services Area*, devant accueillir prioritairement les projets de développement. La capacité de l'instance à maintenir la vitalité des villes centrales et à mener diverses interventions de « rénovation urbaine » a également été relevée (Petrelli, 1993 : 42; Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 35).

Enfin, Stephens et Wikstrom rappellent le rôle joué par le Metropolitan Council dans l'adoption par la *Legislature* de la Loi sur les disparités fiscales, à l'origine du partage de la croissance de l'assiette fiscale régionale (communément désigné par son vocable anglais, le *tax base sharing*), une mesure innovatrice permettant de réduire les disparités fiscales entre les communautés riches et pauvres. Harrigan trace également un bilan positif de cette première période en soulignant l'évolution de l'instance métropolitaine au rang de structure gouvernementale innovatrice, apte à répondre aux aspirations des élites régionales.

Au cours de sa première phase d'existence, une partie du succès du Metropolitan Council vient de l'appui de la *Legislature* du Minnesota qui, par amendements successifs à la loi le régissant, a consolidé ses pouvoirs de révision sur les agences spécialisées métropolitaines et a accru ses responsabilités en matière de logement social et d'espaces verts. Le *Metropolitan Land Planning Act* par exemple, adopté en 1976, requiert des gouvernements municipaux qu'ils soumettent leurs plans de transport, d'utilisation du sol et d'urbanisme au Metropolitan Council (Orfield, 1997 : 123), et fait partie du processus de « incremental fine tuning » mentionné par Harrigan (1996 : 214).

Les années 1980 semblent marquer le début d'une autre période pour le Metropolitan Council et le bilan des réalisations au cours de la période ne suscite plus autant d'enthousiasme. Au cours de ces années, la *Legislature* du Minnesota aurait, selon Orfield, accordé préséance aux règlements des municipalités (1997 : 180) et les diverses commissions régionales, soit le *Metropolitan Regional Transit*

Board, la *Metropolitan Waste Control Commission* et la *Metropolitan Airport Commission*, se seraient affranchies graduellement de la tutelle du Conseil.

Les changements législatifs auxquels procède l'État du Minnesota pour répondre sur une base ad hoc aux besoins de la gestion métropolitaine amènent Petrelli à conclure à une relation dynamique entre la *Legislature* et le Metropolitan Council (1993 : 20-21). Cela est juste tant que les représentants de l'État appuient l'instance métropolitaine. Or, après 1976 les changements législatifs significatifs pour accroître les pouvoirs du Metropolitan Council se font rares. Dès lors, certaines critiques se font persistantes, qu'elles proviennent de la Commission d'étude sur la gouvernance métropolitaine rattachée à la *Legislature*, du *Legislative Auditor*, ou de la société civile, plus précisément de la *Citizens League* ou de l'équipe éditoriale du *Star Tribune* (Harrigan, 1996 : 217).

Au début des années 1990, les statistiques relatives aux années 1980 sont diffusées, diverses études sont publiées et certains auteurs dont Orfield blâment l'inefficacité du Metropolitan Council pour l'accroissement des inégalités entre certains quartiers du centre et des municipalités plus cossues de sud-ouest de la région. Pour sa part, William C. Johnson déplore l'incapacité de l'instance métropolitaine à imposer sa volonté quant à la localisation d'équipements métropolitains, afin de ne pas s'aliéner certains gouvernements municipaux ou quelques représentants à la *Legislature* (1998 : 42)

Curieusement, au début des années 1990, alors que le Metropolitan Council peine à respecter sa vocation d'instance métropolitaine, le gouverneur Carlson menace de l'abolir sous prétexte qu'il ne soutient pas suffisamment les gouvernements municipaux et nuit à leur autonomie locale! Carlson représente certainement l'un de ces gouverneurs « conservateurs en matière de gestion métropolitaine » auxquels la littérature fait référence (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 37). Pour Harrigan également, il ne fait aucun doute que les piètres performances du Metropolitan Council au cours des années 1980 s'expliquent par le peu d'appui dont dispose l'instance métropolitaine à la *Legislature* (1996 : 219-220). Cette deuxième période, qui illustre à quel point la performance des mécanismes de

gestion métropolitaine peut dépendre des gouvernements de tutelle, se termine vers le milieu des années 1990.

Vraisemblablement en raison de l'offensive législative et médiatique de la coalition régionale menée par Orfield - une coalition formée des villes centrales et de plusieurs municipalités du nord-est de l'agglomération aux prises avec des difficultés fiscales - le Metropolitan Council échappe au couperet. Contrairement aux années 1980, où l'instance semblait abandonnée par ses anciens alliés, la dernière décennie a vu cette institution renaître. Et suite à l'adoption par la *Legislature* du *Metropolitan Reorganization Act* en 1994, il semble bien qu'une troisième période fructueuse se soit amorcée pour le Metropolitan Council.

Avec cette dernière réforme, la gestion des services publics, auparavant effectuée par les agences métropolitaines chargées de la collecte et du traitement des eaux usées, du transport, et de la gestion des déchets échoit au Metropolitan Council, ce qui accroît de façon notoire ses pouvoirs²⁴. Jusqu'alors une simple agence de planification, le Metropolitan Council devient en quelque sorte un gouvernement régional, dont les membres continuent cependant d'être nommés par le gouverneur²⁵. Incontestablement, la gestion des grands services métropolitains permet au Metropolitan Council d'assurer une plus grande direction dans le développement de l'agglomération et d'asseoir son pouvoir de négociation auprès des gouvernements locaux.

Auparavant doté d'un budget annuel de 40 millions de dollars, le Metropolitan Council passe à un budget de 347 millions en 2001. Bien que son financement provienne à 41 % de la tarification des services, il n'est pas impossible que l'accroissement de son budget en ait fait au cours des récentes années une cible facile pour les contribuables exacerbés, notamment pour ceux qui estiment qu'il y a toujours trop de gouvernement. Dans l'ensemble toutefois, depuis la

²⁴ Les agences correspondantes sont abolies, soit la *Metropolitan Wastewater Control Commission*, le *Regional Transit Board* et la *Metropolitan Transit Commission* (Johnson, 1998 : 62).

²⁵ Le seul gouvernement régional élu aux États-Unis est celui de Portland, en Oregon.

réorganisation de 1994 et l'adoption l'année suivante par la *Legislature* de la Loi sur les *Livable Communities*, il semble que l'appui de la *Legislature* et des citoyens au Metropolitan Council soit revenu²⁶. Parmi les principales réalisations du Metropolitan Council en matière de planification au cours de la dernière décennie figurent l'adoption du *Regional Blueprint* en 1996, suite à une vaste opération de consultation publique, et l'intégration dans ce plan directeur d'une carte stratégique, *Metro 2040*, devant guider la croissance jusqu'au milieu du 21^e siècle, selon l'approche de la « croissance intelligente ».

Malgré la réforme de 1994, le mode de nomination des membres du Metropolitan Council perpétue sa subordination au gouvernement car le gouverneur continue de nommer les membres en fonction de leur expérience politique antérieure au niveau local et de leurs compétences. La subordination du Metropolitan Council s'est même accrue en 1994 avec l'adoption d'une loi qui autorise le gouverneur à démettre les membres du Conseil avant la fin de leur mandat : auparavant, seul le président était vulnérable sur ce point (Whiting, *Star Tribune* : 1998).

Le caractère partisan de ces décisions et plusieurs prises de position plus anciennes du Metropolitan Council peuvent s'expliquer par l'occupation professionnelle des anciens membres. Avant 1998 par exemple, le Conseil était composé majoritairement de membres provenant du milieu des développeurs et des agents immobiliers. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que les membres aient été peu enclins à appuyer la coalition régionale et ses projets de lois pour contenir le développement ou promouvoir la construction de logements abordables.

La question de la représentation rappelle l'incidence des acteurs politiques. Comme dans le cas de Milwaukee, la culture civique et les valeurs sociales des principaux acteurs exercent une influence déterminante sur les institutions et les choix de société retenus. L'élection en 1998 d'un gouverneur s'étant initialement

²⁶ Cette loi est en réalité un fonds réservé aux communautés des Twin Cities pour assurer leur vitalité et protéger leur qualité de vie par divers programmes d'habitation et de décontamination des sols (Johnson, 1998 : chapitre 6).

engagé à abolir le Metropolitan Council et s'étant par la suite ravisé a néanmoins permis de faire progresser plusieurs dossiers sur la scène métropolitaine. L'élection de Jesse Ventura, un ancien lutteur professionnel et ancien maire d'une petite municipalité de banlieue, semblait faire perdre au *Metropolitan Council* l'avantage... du ring. Mais, suite à la conversion de Ventura en « régionaliste » soucieux de combattre l'étalement et favorable au transport collectif, des changements législatifs ont été adoptés pour obliger les communautés locales de la région à soumettre leur plan de développement au Metropolitan Council, lequel doit en faire une étude sérieuse (Peterson, *Star Tribune*, 1999).

L'appui du gouverneur aurait d'ailleurs été déterminant quant au projet de train léger dont la mise en service doit débuter en 2004, un projet qui piétinait depuis de nombreuses années. Outre ce projet de train léger dans le corridor de l'avenue Hiawatha (devant relier le centre de Minneapolis au *Mall of America*, à Bloomington, en passant par l'aéroport international), un autre projet, celui d'un *commuter rail*, devant relier St. Cloud aux Twin Cities, a également pris forme ces dernières années²⁷. D'autres projets étaient également prévus, mais le ralentissement économique amorcé en 2000 et l'élection du républicain Tim Pawlenty comme gouverneur en 2002, sont susceptibles de remettre ceux-ci en cause puisque l'État du Minnesota anticipe un important déficit en 2003. Le Metropolitan Council prévoit pour sa part de nouvelles coupures dans les transferts de l'État pour le transport, ce qui entraînera une réduction dans le service d'autobus et une augmentation de la tarification²⁸.

Comme à Milwaukee, la région de Minneapolis et St. Paul est aux prises avec des problèmes de congestion routière : les résidents du centre de l'agglomération éprouvent également des difficultés pour se déplacer vers les banlieues où se trouvent les nouveaux emplois. Si certains projets pour améliorer la desserte par autobus sont présentement en veilleuse, il n'en demeure pas moins que selon un

²⁷ Les *commuter-rail line* sont des trains de passagers qui circulent sur des lignes de chemins de fer habituellement utilisés par le fret. Par conséquent, ils ne circulent qu'aux heures de pointe (Blake, *Star Tribune* : 1999).

²⁸ Information provenant du site du Metropolitan Council, consulté en février 2003.

sondage mené par le *Star Tribune* en 1998, les citoyens de l'agglomération - y compris ceux des banlieues - appuient le transport collectif²⁹.

La troisième période qui se dessine dans l'évolution du Metropolitan Council sonne donc le réveil de cette instance qui, depuis l'importante réforme de 1994, s'est avéré un acteur régional de premier ordre dans l'adoption d'un nouveau plan directeur et d'une stratégie de « croissance intelligente ». L'implantation de projets de trains légers et de divers programmes visant à répartir à l'échelle métropolitaine les logements abordables et à soutenir les opérations de re-développement au centre ne sont que quelques actions accomplies ces dernières années par le Metropolitan Council. S'il est trop tôt pour savoir si l'élection d'un nouveau gouverneur et la nomination d'un nouveau président à la tête du Metropolitan Council³⁰ vont permettre à celui-ci de poursuivre sa renaissance, il convient de reconnaître encore une fois que le gouvernement de tutelle exerce une influence considérable sur les mécanismes de gestion métropolitaine et que la culture des principaux acteurs est également déterminante.

Outre la présence d'une institution métropolitaine d'importance comme le Metropolitan Council, les Twin Cities se distinguent de Milwaukee et de la majorité des agglomérations des États-Unis par une fiscalité d'agglomération bien particulière.

Le tax base sharing

Adoptée en 1971 - mais implantée en 1975 à cause des poursuites intentées par quelques gouvernements locaux opposés - la loi sur le *tax base sharing* est

²⁹ Près de 88 % de la population est favorable à un meilleur financement public du transport collectif, 47 % approuve l'implantation de trains légers et l'amélioration du service d'autobus, mais seulement 22% de résidents souhaitent l'amélioration du service autoroutier.

³⁰ Au début de 2003, le gouverneur Pawlenty a nommé Peter Bell pour succéder à Ted Mondale à la présidence du Metropolitan Council. Monsieur Bell a précédemment occupé diverses fonctions à la tête d'organismes communautaires, notamment à la *Hazelden Foundation* et à la *Citizens League*.

probablement l'élément le plus innovateur de la gestion d'agglomération de Minneapolis-St. Paul, « a tool that distinguishes it from most other U.S. metropolitan areas », pour reprendre l'expression de Martin (1998 : 239). Depuis plus de 25 ans, cette mesure fiscale permet de partager la croissance des revenus fiscaux provenant des nouvelles constructions commerciales et industrielles. Selon une étude de David Rusk souvent citée à ce propos, cette politique fiscale aurait permis depuis son implantation de réduire l'écart dans le ratio des valeurs des propriétés industrielles et commerciales entre les villes les plus et les moins fortunées de 17 pour un à 4 pour un (In Collin, Gaudreau et Pineault, 1996 : 36).

Imposé par l'État du Minnesota, le *Fiscal Disparities Bill* résulte des pressions exercées par divers groupes communautaires et civiques menés par le *Citizens League* qui, dès les années 1960, s'inquiétaient des écarts socio-économiques entre certaines zones de l'agglomération, en raison de leurs répercussions sur le financement des écoles. Selon Orfield, la *Legislature* républicaine modérée a défendu cette mesure parce qu'elle y voyait une alternative moins radicale et davantage respectueuse de l'autonomie locale que la consolidation ou les annexions municipales pour contrer les disparités (1997 : 87)³¹. Le Metropolitan Council aurait par ailleurs également exercé un rôle pro-actif dans l'adoption de cette loi (Stephens et Wikstrom, 2000 : 98).

Selon ce système fiscal, 40 % de la croissance des revenus provenant de l'impôt foncier sur les propriétés commerciales et industrielles³² est redistribué parmi les *counties*, les villes et les districts scolaires qui composent l'agglomération selon une formule permettant aux entités les moins avantagées de bénéficier de la croissance (Orfield, 1997 : 64). Le fonds fluctue selon les aléas de la vie économique de la région, mais les contributeurs les plus réguliers à la cagnotte régionale demeurent les banlieues où la croissance de l'emploi est la plus élevée.

³¹ Le républicain Charles R. Weaver Sr., représentant d'Anoka, un secteur aux revenus fiscaux limités, avait défendu ce projet de loi.

³² L'année de référence est 1971, année de l'adoption de la loi.

En 2002, les gouvernements municipaux ont contribué pour un total de presque 214,3 millions de dollars à la cagnotte, laquelle a entièrement été redistribuée aux municipalités dont le développement commercial et résidentiel était inférieur à la moyenne. À titre d'exemple, cette année-là, la Ville de Minneapolis a reçu un peu plus de 3,3 millions de dollars et St. Paul un peu plus de 18 millions. Sans faire disparaître les disparités, le *tax base sharing* a tout de même ramené le ratio entre la plus riche et la plus pauvre des villes à des proportions plus raisonnables. Ayant pour objectifs de réduire les disparités fiscales et de cimenter l'esprit de collaboration entre les municipalités, le *tax base sharing* s'est aussi révélé efficace pour réduire la concurrence entre les municipalités en matière de développement économique.

Myron Orfield estime cependant que le système fiscal en vigueur au Minnesota et dans les Twin Cities n'est pas assez efficace pour assurer une juste redistribution des revenus fiscaux. De fait, différentes dynamiques fiscales persistent dans l'agglomération, notamment entre les banlieues riches ayant peu de dépenses sociales et celles dont les coûts de développement surpassent les capacités financières. De plus, la *Legislature* en 1987 avait imposé au Metropolitan Council un taux de financement uniforme des infrastructures d'aqueduc, une mesure qui jusqu'à son abolition au début des années 1990 a bénéficié essentiellement aux localités en développement.

Malgré cette formule de péréquation, les villes qui contribuent au fond métropolitain disposent toujours d'un revenu fiscal net effectif supérieur à celui des villes bénéficiaires (Orfield, 1997 : 65). Le plus incongru cependant vient de ce que les banlieues cossues de l'Est bénéficient des largesses du fonds à cause de leur faible base commerciale et industrielle, tandis que la ville de Minneapolis contribue régulièrement à la cagnotte depuis le début des années 1990 en raison de la vigueur économique de son centre des affaires et ce malgré les nombreuses dépenses inhérentes à ses fonctions de ville centrale.

Au cours de la dernière décennie, Orfield a tenté de faire modifier le pacte fiscal de façon à accroître le pourcentage de l'assiette fiscale provenant des propriétés

industrielles et commerciales et, surtout, pour inclure dans le calcul de la croissance des revenus fiscaux les propriétés résidentielles d'une valeur supérieure à la moyenne. Le *Metropolitan Fair Tax Base Act*, un projet de loi qui aurait été dans ce sens a cependant été anéanti par le veto du gouverneur Carlson, après avoir passé les deux chambres du gouvernement du Minnesota.

Ces difficultés illustrent à quel point la dynamique d'une agglomération peut être complexe et pourquoi les réformes doivent être menées sur plusieurs fronts, notamment sur les plans de l'habitation, du transport, de l'aménagement du territoire et de la fiscalité. L'expérience de la coalition menée par Orfield démontre que les problèmes d'équité régionale ne sont pas seulement des préoccupations pour experts et qu'il est possible de mobiliser les citoyens pour constituer une plateforme politique autour de ces questions.

Malgré de nombreuses similitudes dans les problèmes régionaux contemporains (problème d'aqueduc et de traitement des eaux, déséquilibre entre la croissance de l'emploi dans les banlieues et la présence de chômeurs au centre, problèmes de transport), des différences notables distinguent les modes de gestion métropolitaine des régions de Milwaukee et des Twin Cities. Alors que Milwaukee apparaît encore à l'étape de la « *regional lip synchronisation* », où l'on affirme la nécessité de penser régional sans pour autant être en mesure d'avancer dans cette direction, l'agglomération de Minneapolis-St. Paul expérimente depuis plus de trente ans des formes concrètes de gouvernance métropolitaine comme le Metropolitan Council et le *tax base sharing*. Bien que perfectibles, ces mécanismes de gestion illustrent néanmoins le niveau de coopération que des gouvernements locaux évoluant dans un contexte de fragmentation politique peuvent développer.

S'il existe peu de gouvernements métropolitains aux États-Unis, il est encore plus improbable d'y découvrir de véritables expériences de gouvernance. De l'exemple des Twin Cities, il semble que l'on puisse retenir qu'il n'y a pas de gouvernance sans une institution forte pour assurer une cohésion ou une vision d'ensemble. Le modèle à l'œuvre ici dépasse les simples partenariats unissant les

secteurs privés et publics qui, bien souvent, sont assimilés à la gouvernance. D'une part, en raison du rôle exercé par les groupes civiques, dont l'action fut déterminante lors de la création et lors de la renaissance de l'institution métropolitaine. D'autre part, à cause du succès quant aux aspects externes de la gouvernance, le plus grand partenaire du Metropolitan Council étant sans contredit la *Legislature* du Minnesota : de ses relations avec le gouvernement de tutelle dépend l'efficacité de l'instance métropolitaine. Un aspect remarquable des années 1990 est d'ailleurs la réconciliation entre le Metropolitan Council et l'État du Minnesota, après une longue période de désengagement (Le Blanc, 2002).

Chapitre 5

Toronto : une gestion métropolitaine remarquée

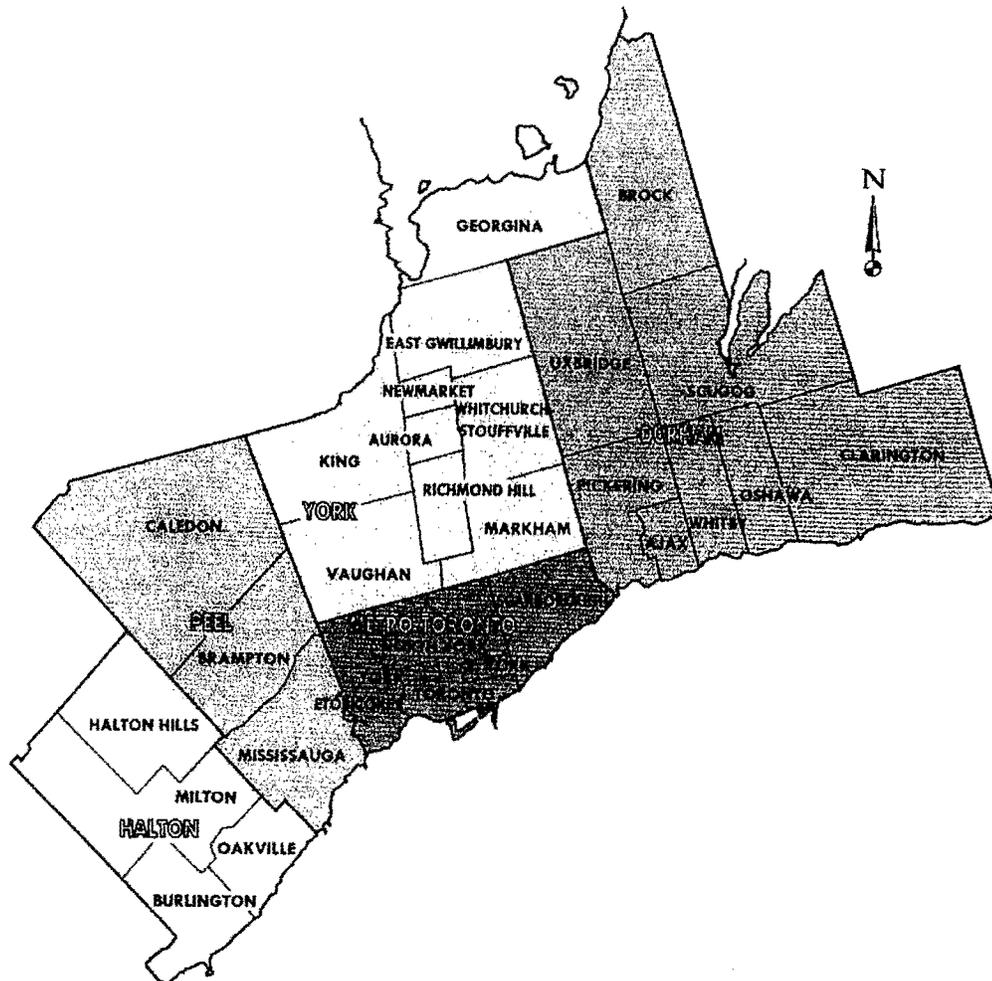
Une économie florissante, un centre-ville dynamique, des quartiers résidentiels centraux agréables et un système de transport collectif efficace sont les principaux atouts auxquels Toronto doit sa réputation de ville fonctionnelle. De fait, « Toronto is virtually synonymous in North America with effective metropolitan administration » (Friskin, 1998 : 161). Similairement, Albert Rose écrit à ce propos :

Canada, quite frankly, has made few contributions to the development of governmental organization in a democratic society. It is not an exaggeration, however, to state that Metropolitan Toronto is widely regarded as one of the most significant political innovations developed anywhere in the postwar period (In Plunkett, 1968 : 103).

Si Toronto s'apparente par ses édifices en hauteur à une ville américaine, elle a la réputation de n'avoir ni les problèmes urbains ni les quartiers délabrés habituellement associés aux anciennes villes industrielles du *Frostbelt*. Le taux de violence criminelle est plutôt bas pour une ville de cette taille et il n'y a pas non plus de zones ségréguées ou de pauvreté extrême. La polarisation à l'échelle métropolitaine est peu marquée et, autre avantage significatif, le centre de l'agglomération est bien desservi par le système de transport collectif. Tous ces avantages résulteraient en grande partie d'un gouvernement métropolitain efficace.

Plusieurs chercheurs expliquent ce succès par les efforts de gouvernance régionale ayant prévalu dans la région depuis plusieurs décennies :

Carte 5.1
Le territoire du Metropolitan Toronto et du Grand Toronto



Source : Greater Toronto Area Task Force (1996 : 24).

Its evolution [Toronto] has both adhered to and supported an argument prominent in recent studies spelling out the requirements for effective metropolitan area governance in the global economy: that the fate of the core city and its urban region are inextricably linked, with the well-being of the one depending on the well-being of the other (Frisken et al., 1997 : 6).

La plupart des experts dressent un bilan généralement positif des réalisations du gouvernement métropolitain depuis sa création (Frisken et al., 1997; Frisken, 1998; Sancton, 2000 : 50). Si tel est le cas, pourquoi les autorités provinciales ont-elles procédé à la fusion de la Ville de Toronto avec les cinq autres municipalités qui formaient la *Municipality of Metropolitan Toronto*¹ en 1998? Pourquoi avoir abandonné un modèle faisant l'envie de bien d'autres villes et célébré par les chercheurs²?

Dans l'ensemble plus vaste de l'agglomération, désignée par le vocable de *Greater Toronto Area*³, on parle plus difficilement d'un gouvernement régional (Poitras et Lanthier, 1998 : 22). Tel n'est cependant pas la raison pour laquelle une importante réorganisation des structures municipales et métropolitaines a été imposée par les nouvelles autorités politiques élues en 1995 à la tête du gouvernement provincial de l'Ontario.

Depuis un demi-siècle, les interventions du gouvernement de tutelle dans la gestion de l'agglomération de Toronto se sont avérées décisives pour son évolution. L'ensemble des réformes initiées en 1998 est déterminant pour l'avenir de la Ville de Toronto et de la région, que ces changements soient bénéfiques ou néfastes. Bien que l'on sache aujourd'hui que les économies que le regroupement devait entraîner ne se sont pas concrétisées, il est encore tôt pour évaluer les conséquences à long terme des autres changements initiés, notamment en ce qui a trait à la vitalité de Toronto et à la gestion régionale dans l'ensemble de l'agglomération.

¹ Conformément à l'usage, il sera souvent simplement fait mention du Metropolitan Toronto.

² Selon Frances Frisken, les institutions métropolitaines de Toronto constituaient auparavant un « object of admiration and respect for students of metropolitan affairs throughout North America » (1998 : 163).

³ Souvent GTA dans le texte des auteurs cités en anglais.

D'autres questions s'avèrent utiles aux fins de la présente thèse. Au-delà des objectifs avoués de la *Révolution du bon sens*⁴ de débrouiller l'écheveau des attributions des divers niveaux de gouvernement, quels sont les autres visées de cette réforme? S'inspire-t-elle d'objectifs généraux propres aux régionalistes et préconisant la réduction des disparités ou traduit-elle essentiellement des préoccupations liées à la compétition internationale?

Dans ce chapitre, il sera question de la Municipality of Metropolitan Toronto qui, depuis sa création en 1953 à son abolition en 1998, a joué un rôle essentiel dans la vitalité de Toronto. La discussion portera ensuite sur son abolition et sur les mécanismes de gestion régionale devant assurer la coordination des services dans l'ensemble du Grand Toronto, une région qui s'étend bien au-delà de la nouvelle Ville de Toronto. À l'instar des chapitres précédents, l'exposé débute par une courte mise en contexte des caractéristiques démographiques et socio-économiques de cette région.

Le contexte démographique et socio-économique

À l'origine, en 1954⁵, près de 1,2 million de personnes habitent les treize localités qui composent la *Municipality of Metropolitan Toronto*, dont plus de la moitié (665 500) résident dans la ville centrale éponyme. Le Metropolitan Toronto correspond alors grosso modo à la région métropolitaine de recensement, et il est prévu que les limites territoriales puissent suivre l'accroissement de l'agglomération.

Dans une étude du *Centre for Urban and Community Studies* (University of Toronto) les auteurs parlent « d'explosion démographique » pour décrire la forte

⁴ L'expression vient de l'énoncé politique des Conservateurs ontariens, *The Common Sense Revolution*, publié en 1995 lors de la première campagne électorale ayant mené Harris à la victoire (Noel, 1998 : 274; Poitras et Lanthier, 1998 : 3).

⁵ Le *Municipality of Metropolitan Toronto Act*, la loi créant le gouvernement métropolitain est adopté en avril 1953 mais c'est en janvier 1954 que l'instance prend forme. C'est ce qui explique que l'année de création du Metropolitan Toronto varie parfois selon les auteurs.

croissance de la population de cette région métropolitaine qui, au milieu des années 1970, déloge Montréal comme plus grande zone urbanisée du Canada. En 1971, la population occupant les 622 km² du territoire du Metro Toronto atteint les 2 089 729, soit presque le double du total de 1951 (Frisken et al., 1997 : 10 et 12). Cette vitalité démographique s'est poursuivie tout au long des années 1980 et 1990, selon un scénario qui n'est pas sans rappeler celui de Minneapolis-St. Paul.

Au cours des années 1980, la croissance dans la région du Grand Toronto s'est surtout poursuivie dans les nouveaux développements résidentiels de la région entourant le Metropolitan Toronto, dans les régions d'York, Peel, Durham et Halton. Outre les jeunes familles, de nouveaux immigrants s'y sont installés, rompant un peu avec le modèle traditionnel d'intégration des arrivants. Au cours de cette période, de nombreux commerces et bureaux se sont également établis dans les zones suburbaines et des parcs industriels sont apparus le long des autoroutes.

Tableau 5.1
Population de la région du Grand Toronto, 1996

	Population en 1996	Changement depuis 1991
Région Grand Toronto	4 628 883	+ 9,3 %
Zone du (416)	2 385 421	+4,8 %
Zone du (905)	2 243 462	+14,5 %
Ville de Toronto	653 734	+ 2,9 %
Centre	144 619	+8,1 %

Source : Ville de Toronto (<http://www.city.toronto.on.ca/ourcity>).

Malgré le ralentissement de l'accroissement démographique (correspondant à un ralentissement de l'économie) de 1991 à 1996, un quart de la croissance nationale de la population (et plus de la moitié de la croissance de l'Ontario) a pris place dans la région de Toronto. Et à l'instar des Twin Cities, cette forte croissance a

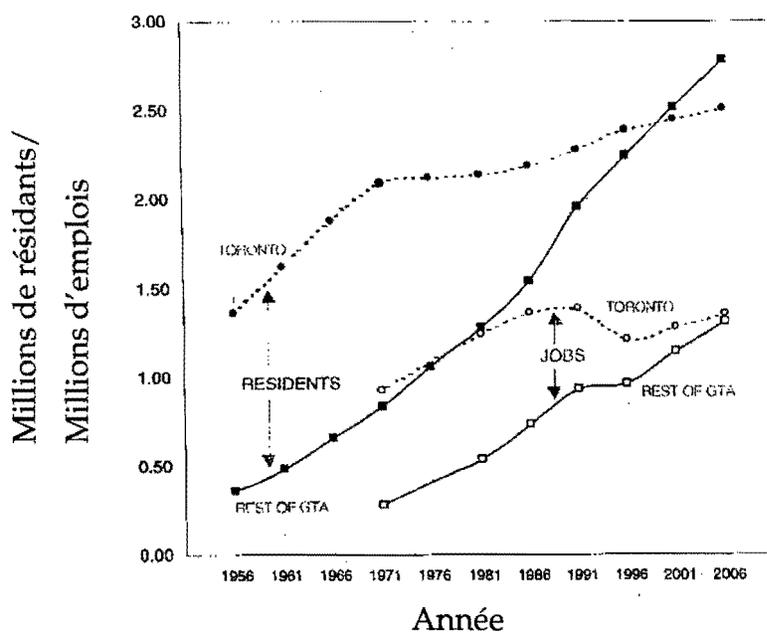
été partagée entre la zone suburbaine et la ville centrale. Alors que 283 000 nouveaux résidants s'établissaient dans la région correspondant à l'indicatif régional (905) (et plus particulièrement dans les régions ouest et nord d'York et Peel), 110 000 personnes choisissaient le centre métropolitain correspondant au code (416).

Le tableau 5.1 illustre qu'en 1996, soit deux ans avant que ne soit aboli le Metro Toronto, la population de cette entité était pratiquement nez à nez avec celle de la zone suburbaine, ce qui indique le fort pouvoir d'attraction de la banlieue. Tel qu'indiqué au graphique de l'évolution de la population et de l'emploi (figure 5.2 ci-dessous), il y avait en 1998 (soit l'année de la fusion) autant de personnes dans un secteur que dans l'autre. Mais contrairement aux prévisions de Don Stevenson et Richard Gilbert qui prévoyaient que la croissance de la banlieue se poursuivrait plus rapidement que celle de la ville, il y avait en 2001 dans la nouvelle Ville de Toronto 2,48 millions de personnes, soit un peu plus que la moitié de la population totale de l'ensemble de la région (alors de 4,68 millions de personnes).

Quant à la répartition des emplois, le nombre d'emplois dans les quatre régions adjacentes à la zone métropolitaine devrait dépasser d'ici 2008 le nombre d'emplois disponibles dans la nouvelle cité de Toronto (figure 5.2). Néanmoins, avant même la fusion, au milieu des années 1990, la ville de Toronto constituait en proportion de sa population « by far the most powerful engine of the regional economy as both a goods producing centre and a service provider » (*GTA Task Force*, 1996 : 28). Les principaux secteurs économiques de la région sont les manufactures, le commerce de détail, les services de santé, les services personnels, l'éducation, le gouvernement, l'alimentation et la restauration, la construction et, bien entendu, les services aux entreprises et les échanges commerciaux qui ont contribué à la réputation du centre financier de la ville. La bourse de Toronto est l'une des deux ou trois (selon le volume et la valeur des échanges) plus importantes en Amérique du Nord et accueille le siège social de seize banques étrangères et de six compagnies d'assurances parmi les plus considérables. Fait à noter, les trois principaux employeurs de la région étaient

alors le gouvernement de l'Ontario (presque 35 000 employés), le gouvernement du Canada (plus de 21 000) et la compagnie *General Motors* (21 000) (*GTA Task Force*, 1996 : 28-29).

Figure 5.1
Évolution de la population et de l'emploi, à Toronto et dans le reste de l'agglomération, 1956-2006⁶



Source : Don Stevenson et Richard Gilbert (1999 : 3).

Avantagée par diverses circonstances (dont la découverte de minerai dans le Nord de l'Ontario où moment où se développait le chemin de fer, la proximité de plusieurs grands centres américains, le développement du tertiaire supérieur avant que la désindustrialisation ne soit trop avancée, et le fait d'être un point de chute recherché des immigrants), la région doit aussi son succès à ses choix politiques plus récents. Selon le *GTA Task Force*, la création d'un gouvernement

⁶ Les cercles représentent les données pour la Ville de Toronto : les données antérieures à 1998 sont donc celles du Metropolitan Toronto. Les carrés correspondent aux quatre municipalités régionales. Les données proviennent du bureau de planification de la Ville de Toronto, d'après les recensements de Statistique Canada.

métropolitain ayant assuré la planification, le financement et la mise en œuvre des infrastructures et des services sur une base régionale compte certainement pour beaucoup dans la bonne fortune de Toronto (1996 :31).

Deux constats en apparence contradictoires semblent résumer la situation économique dans la région de Toronto au cours de la dernière décennie. D'une part, l'intégration accrue des économies du Canada et des États-Unis a favorisé la région dont la croissance économique demeure la plus forte au pays, en raison de ses exportations vers les États-Unis. D'autre part, le ralentissement économique au début des années 1990 a davantage pénalisé la Ville de Toronto que le reste de l'agglomération sur le plan de l'emploi :

The decline of total employment in Toronto during and following the recession was deeper and the recovery in employment has been slower than in the rest of the GTA. Employment in Toronto remains 12 % below pre-recession (1989) level (*United Way of Greater Toronto*, 1999 : 17).

Malgré la reprise économique qui, en 1997, s'annonce plus forte dans la région de Toronto que dans n'importe quelle autre région du pays, l'indicateur de la croissance de l'emploi, « an indicator of economic health, but also of the social health » révèle que la croissance économique s'effectue essentiellement dans la zone suburbaine du (905) : alors que le Metro Toronto comptait pour 63 % des emplois en 1992, cette proportion n'était plus que de 51 % six ans plus tard (*United Way of Greater Toronto*, 1999 : 19). Le secteur manufacturier du centre de la métropole a été davantage affecté par les pertes d'emplois que les autres secteurs de l'économie (une diminution de 32 % du nombre d'emplois). Lors de la reprise économique, les nouveaux emplois manufacturiers créés se trouvaient davantage dans les zones périphériques et beaucoup de nouveaux emplois étaient à temps partiel ou pour des travailleurs autonomes.

Outre l'émergence d'un modèle de développement générateur de *spatial mismatch* dans l'agglomération de Toronto, plusieurs données statistiques parues à la suite de cette récession ont mis en lumière quelques changements inquiétants pour cette métropole jusqu'alors relativement épargnée par les

problèmes de polarisation socio-économique. Outre une diminution de revenu plus importante au centre de la métropole que dans la zone suburbaine et une augmentation du taux de pauvreté (y compris dans les zones suburbaines), 70 % des ménages considérés à faible revenu résident dans la nouvelle ville de Toronto (*United Way of Greater Toronto*, 1999 : 2). Non seulement le nombre d'itinérants a-t-il augmenté, mais il y a maintenant bon nombre de familles sans-logis, une conséquence notamment de la diminution de logements abordables (*United Way of Greater Toronto*, 1999 : 4). Lors de l'élection menée en 1997 pour déterminer le premier maire de la mégapole de Toronto, la question des sans-abri, soulevée par la candidate à la mairie Barbara Hall (d'obédience sociale-démocrate), est devenue un sujet fort discuté. Hall a été défaite par Mel Lastman, ancien maire de North York et ultérieurement réélu à la mairie de la nouvelle Ville de Toronto (Stanwick, 2000 : 552)⁷. La constitution par Lastman d'un groupe de travail (présidé par Anne Golden) chargé de recommander des solutions au problème croissant des sans-abri illustre l'importance que ce problème a prise au cours de la dernière décennie (*City of Toronto*, 1999).

S'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les problèmes socio-économiques de Toronto se comparent à ceux de Milwaukee et de Minneapolis-St. Paul, il n'en demeure pas moins que, pour les autorités et les chercheurs de cette agglomération, la dernière décennie en est une de conscientisation aux problèmes des inégalités sociales et économiques croissantes, et que la résolution de ces problèmes est fréquemment associée à la vitalité économique de l'agglomération ainsi qu'à la pérennité des mécanismes de gestion métropolitaine et régionale.

⁷ Le décès d'une femme itinérante dans la Ville de North York, le jour même où Lastman affirmait qu'il n'y avait pas de sans-abri dans « sa » ville a propulsé à l'avant-plan des débats ce thème jusque-là ignoré par les autres candidats.

La Municipality of Metropolitan Toronto

En comparaison avec les autres villes à l'étude, Toronto se distingue par la précocité des interventions visant à encadrer le développement et par son souci d'aménagement et de planification. Le fait que la région métropolitaine était moins fragmentée que celle de Montréal a peut-être facilité l'implantation d'un gouvernement métropolitain. La création de la nouvelle instance résulte certainement aussi de l'influence des élus et de groupes civiques bien établis.

Tout comme à Montréal après la Deuxième Guerre mondiale, lorsque reprend le processus de suburbanisation, le besoin d'organiser les services métropolitains s'impose rapidement. La principale difficulté du gouvernement provincial est alors de choisir parmi les scénarios métropolitains proposés - et, bien entendu, divergents - par les groupes en présence (Kaplan, 1982 : 629). L'absence de *special district*⁸ dispose d'emblée les banlieues de la couronne immédiate à appuyer l'idée d'une réforme métropolitaine, d'autant plus que les finances de Toronto en font un riche réservoir de taxation (Lemon, 1985 : 108). Les échevins de la ville-reine préconisaient depuis les années 1950 l'annexion des banlieues adjacentes ... et à la santé financière florissante. Parmi les autres scénarios mis de l'avant, la création d'entités métropolitaines unifonctionnelles, était la solution souhaitée par les villes de banlieues plus éloignées. Le gouvernement provincial de l'Ontario devait donc choisir entre le modèle de gouvernement métropolitain, celui des agences spécialisées ou opter pour le scénario annexionniste préconisé par la ville de Toronto et appuyé par la gauche.

La volonté d'arriver à un consensus sans trop susciter de grogne parmi les positions divergentes avancées par la banlieue et par la ville centrale, amènent les autorités provinciales, souvent dirigées par des conservateurs, à repiquer

⁸ Selon Harold Kaplan, l'acuité des problèmes liés à l'insuffisance des services publics provenait justement de l'absence à l'échelle métropolitaine d'autorités spécialisées (*special districts*). Seulement six des treize municipalités concernées par la réforme avaient, par exemple, un accès direct au lac Ontario.

quelques éléments du programme de la gauche, ce que Kaplan qualifie de *tory interventionism* (1982 : 608-617), et ce qui expliquerait par la suite le déclin du mouvement radical. Si cela est exact, le gouvernement provincial conservateur aurait donc créé le Metropolitan Toronto pour en quelque sorte neutraliser la gauche.

Plus fondamentalement, un consensus dans la littérature savante se dégage pour désigner l'incapacité de plusieurs banlieues résidentielles à financer des infrastructures essentielles comme le système d'eau et à combler les insuffisances en matières de transport et d'écoles comme étant l'élément déclencheur à l'origine de la création de la *Municipality of Metropolitan Toronto* (notamment Tindal et Tindal, 1979 : 50).

En effet, l'adoption du *Metropolitan Toronto Act* en 1953, qui contraint le regroupement de la ville de Toronto avec les 12 municipalités la bordant, a pour objectif principal le financement des infrastructures dans les banlieues voisines, à même les finances de la ville centre, dont la prospérité est assurée par de nombreuses entreprises commerciales et industrielles⁹. Au cours de la première année d'existence du Metropolitan Toronto, la Ville de Toronto assume 62 % des coûts du nouveau gouvernement (Slack, 1997 : 86). La nouvelle instance d'envergure métropolitaine comme son nom l'indique, a également pour fonction d'assurer une certaine planification du territoire et des infrastructures d'importance puisque Toronto manque d'espace pour poursuivre son développement (Slack, 1997 : 86-87). Aux responsabilités dévolues initialement et concernant la planification, les emprunts, l'évaluation, le transport et l'administration de la justice, s'ajouteront en 1957 celles des permis et surtout le service de police.

⁹ La loi est adoptée le 15 avril 1953 et entre en application le premier janvier 1954. Une première tentative pour créer une zone métropolitaine avait échoué en 1925 après une première lecture à l'Assemblée législative de l'Ontario. D'autres études ont par la suite suggéré des annexions pour assurer une meilleure gestion, mais sans succès (Plunkett, 1968 : 84).

Selon Kaplan, la création de la *Municipality of Metropolitan Toronto* en 1953 représentait « a multiple victory for centrist reform groups », bien représentés dans le *Civic Advisory Committee* (CAC), puisque cette solution n'était pas le premier choix ni de la gauche, ni des citoyens plus conservateurs. Au départ, la nouvelle structure métropolitaine était présidée par Frederick Gardiner. Sa création n'éliminait cependant pas toutes les difficultés, comme le suggère James Lemon, qui identifie bien les intérêts en jeu :

This body [le Metropolitan Toronto] would deal with certain key functions, leaving the residue to existing municipalities. With Gardiner he [Lorne Cumming, le président de l'enquête commandée par le gouvernement de l'Ontario pour faire le point sur les différents modèles de gestion possibles pour l'agglomération] stressed efficiency and with the suburban politicians, accessibility and representation. The CAC's preoccupation with equal quality of service was a lesser concern. Development was the overriding issue (Lemon, 1985 : 110).

Les efforts des réformistes modérés et des professionnels en planification contre les échevins récalcitrants sont donc couronnés de succès, mais leur alliance s'avère assez fragile. Rapidement, les réformistes sont coincés entre des élus aux idées bien arrêtées et des professionnels dont les propos avant-gardistes inquiètent (Kaplan, 1982 : 631). Le mode de nomination est en partie responsable de cette situation :

Since each metro councillor spoke primarily for his municipality's interests and would oppose any metro move seen as harmful to those interests, the accommodative tasks were well performed. There was little likelihood that such a council would charge ahead with ambitious programs, trampling over the wishes of local municipalities. [...]. Only the senior administrators, the metro chairmen and most reform groups, most notably, the center, were committed to the system and to a strong policy performance by that system (Kaplan, 1985: 684-685).

Par conséquent, la création de ce gouvernement n'a pas aplani les différences entre Toronto la ville et certaines banlieues. Souvent, ce sont les interventions du gouvernement provincial qui assurent un minimum de coopération :

Local politicians who served on Metro decision-making bodies were in fact more likely to resist than support any policy change or innovation that implied the transfer of tax dollars or other benefits from some municipalities to others. It was provincial government intervention, in the form of legislation, regulations, grants, or direct takeover of a service that brought such policies into effect. The role of the provincial

government in shaping the physical and social character of the Toronto area became even more important as development began to accelerate outside the boundaries of Metropolitan Toronto (Frisken et al., 1997 : 52).

À compter des années 1960, le gouvernement de l'Ontario intervient de plus en plus dans les affaires métropolitaines via ses ministères : droit de regard du ministère des Affaires municipales sur la planification locale, interventions du ministère des Transports en matière de transport collectif, investissements dans les municipalités régionales par l'*Ontario Water Resources Commission*, abolition des offices municipaux par le Ministère de l'habitation.

En 1968, suite au dépôt du rapport de H. Carl Goldenberg, une première réorganisation réduit de treize à six¹⁰ le nombre de municipalités au sein du Metropolitan Toronto car le projet pour fusionner l'ensemble des municipalités du Metropolitan Toronto en une seule ville est alors jugé prématuré (Plunkett, 1968 : 93)¹¹. Pendant les années 1960, les institutions de Toronto - celles de la ville mais aussi celles de la métropole - ont su fait preuve d'élasticité¹² afin de rattraper l'étalement et la croissance démographique de l'agglomération.

Au début des années 1970, cependant, la province de l'Ontario met au rancart le concept de *Toronto Centred Region* (TCR) et, afin de gérer la croissance de l'agglomération, le gouvernement provincial opte pour la création entre 1971 et 1974 de quatre nouvelles régions suburbaines, les *regional municipalities* de Durham, Halton, Peel et York. Avec les six municipalités du Metropolitan Toronto, trente gouvernements municipaux se trouvent désormais impliqués dans la gestion de l'agglomération. En comparaison avec les autres agglomérations à l'étude, cela est très peu. Néanmoins, ce changement dans l'organisation régionale est lourd de conséquences :

¹⁰ Après la fusion de 1967 - et ce jusqu'à sa dissolution en 1998 - le Metropolitan Toronto se compose des municipalités d'East York, Etobicoke, North York, Scarborough, Toronto et York.

¹¹ Le gouvernement de l'Ontario ignore une autre recommandation du rapport Goldenberg visant à élire le gouvernement métropolitain, et les 32 membres demeurent des élus provenant des gouvernements municipaux.

[it] foreclosed the possibility of Metro's expanding to take in peripheral territory then undergoing urban development, and ended the Metropolitan Toronto Planning Board's jurisdiction over that territory. In creating these suburban regional municipalities and abandoning the TCR concept, the provincial government implicitly repudiated the idea it had accepted in 1953 – that the Toronto metropolitan area was a single social and economic community whose interests were ill-served by 'artificial political boundaries' (Friskin et al., 1997 : 53).

Au cours des 25 dernières années, l'accroissement démographique dans l'agglomération de Toronto s'est effectué essentiellement à l'extérieur de la zone du Toronto métropolitain. Cette instance a en conséquence connu une érosion continue de son autorité sur la scène régionale.

Avec les années, les instances administratives se multiplient sur le plan régional, l'organisation politico-administrative se complexifie et l'agglomération éprouve de plus en plus de difficultés de coordination. Outre la création des municipalités régionales, plusieurs organismes se partagent des responsabilités dans un même secteur. Les diverses instances se chevauchent sans qu'aucune n'ait suffisamment d'autorité pour exercer une supervision régionale. Même la création en 1988 de l'*Office of Greater Toronto Area* (qui demeure sous la responsabilité du ministère des Affaires municipales et du Logement) ne suffit pas à coordonner ce maelström. Au bout du compte « there is no level of government concerned with the city-region as a whole » résume Andrew Sancton dans *Governing Canada's City Regions* (In Slack, 1997 : 89).

Sur le plan interne, cependant, les réalisations du Metropolitan Toronto demeurent dignes de mention. Outre l'accomplissement de sa mission originale - financer le développement des infrastructures des banlieues adjacentes à la ville centrale - le Metropolitan Toronto est reconnu pour avoir bien planifié son développement. Des centres secondaires d'activités commerciales et des lieux de travail bien répartis, ainsi que des projets d'habitation densément peuplés auraient contribué à l'efficacité du transport en commun. Voilà autant de

¹² Cette expression de David Rusk désigne les agglomérations (souvent du Sud des États-Unis) dont le territoire s'est accru par annexions, ce qui leur a permis de se développer sans trop accroître les disparités interlocales et de limiter les conflits entre le centre et la périphérie (1998).

facteurs favorables à un centre dynamique et à la lutte aux disparités qui affligent de nombreux centres nord-américains (Rothblatt, 1994 : 503 ; Slack, 1997 : 87). Malgré quelques bémols, il serait injuste de ne pas reconnaître que, sur le long terme, le gouvernement métropolitain a contribué de façon considérable au développement de Toronto et à la qualité de vie de cette métropole.

Ce bilan positif n'en demeure pas moins terni par les impacts de la croissance démographique à l'extérieur du territoire du Metropolitan Toronto, comme le relèvent Frisken et ses collaborateurs. Ainsi, malgré une économie forte, Toronto n'a pas échappé entièrement aux difficultés liées à la tertiarisation, comme le déplacement des emplois manufacturiers vers les banlieues et la concentration des emplois de direction ou professionnels dans le centre-ville. Le renversement de la structure de l'emploi expliquerait même la richesse et la résilience de la ville centrale de Toronto. Longtemps, des revenus moyens supérieurs à ceux des autres municipalités du Metro Toronto ont contribué à camoufler la pauvreté. En fait, « The 22.4% of the City of Toronto population classified as 'low income' by Statistics Canada in 1991 exceeded that of Metro as a whole (18.9%) and was considerably higher than the proportion (8.3%) living in the four outer regions » (Frisken et al., 1997 : 11).

Seule la ville d'York, alors une « older inner suburb bordering the City of Toronto », abritait une aussi grande part de personnes à faible revenus. À cette ville revient également la palme du revenu moyen le plus bas. Bien que la fiscalité d'agglomération ait réduit les disparités, les inégalités subsistaient :

Use of pooled tax revenues to fund social services and public school operations within Metropolitan Toronto prevented the appearance of large inter-municipal disparities in the quality of these services among individual Metro municipalities, some of which are much poorer than others in taxable wealth per capita. It also enabled poorer municipalities to maintain local services of a quality that compared favourably with those of other GTA municipalities without charging disproportionately high taxes (Frisken et al., 1997 : 51-52).

Comme à Minneapolis, où le *tax base sharing* a depuis plus de 25 ans contribué à réduire les disparités fiscales et le niveau de service, des différences persistent

entre les revenus et la qualité de vie des différents quartiers de la ville de Toronto et entre les différentes localités de l'agglomération. Mais il semble que ces disparités soient moins grandes qu'ailleurs. Une autre similitude avec Minneapolis-St. Paul et Milwaukee, concerne le phénomène de *spatial mismatch*, qui demeure tout de même moins important à Toronto (Friskin et al., 1997 : 27). C'est que là aussi les emplois moins rémunérés et requérant peu de qualifications apparaissent dans des secteurs éloignés et moins accessibles, tandis que les travailleurs susceptibles d'occuper ces emplois habitent davantage le centre ou la proche banlieue.

Même si Toronto se distingue encore de la plupart des villes américaines par la vitalité de son centre, sur le plan socio-économique la concentration des personnes à faibles revenus et des populations récemment immigrées rompent l'équilibre antérieur, et les Torontois doivent maintenant se soucier de la vitalité de leur ville et des problèmes de disparités (Friskin et al., 1997 : 4).

En 1953, la ville centrale de Toronto pouvait financer les infrastructures des banlieues adjacentes. Mais Toronto connaît aujourd'hui une érosion graduelle de son assiette fiscale en conséquence du déplacement des activités commerciales et industrielles vers les localités périphériques. En même temps, les municipalités en développement disposent de moyens que le Metropolitan Toronto n'avait pas, soit : le pouvoir d'imputer les coûts du développement à ceux qui en profitent, le pouvoir d'emprunter et celui d'émettre des obligations (Slack, 1997 : 88-89).

À partir des années 1990, l'efficacité du Metropolitan Toronto a semblé moins impressionnante parce que la non-élasticité de ses limites a entravé son développement et réduit ses avantages économiques par rapport aux autres municipalités régionales, alors même que son poids politique au sein de l'agglomération s'amenuisait. Malgré la coordination effectuée sur une base consensuelle par le Bureau du Greater Toronto Area, on ne peut guère parler de gestion régionale. Slack résume : « While there is a two-tier system of government in Metro and the regions, there is no formal governing structure for the GTA » (1997 : 81).

Les lacunes et la complexité des structures et des niveaux de gouvernement ont miné l'efficacité de la gouvernance régionale. C'est justement le nombre d'intervenants locaux qui sera invoqué pour procéder aux regroupements municipaux. Comme Thomas J. Plunkett le considérait déjà en 1968, la multiplication des organisations (bureaux, commissions et agences unifonctionnelles) a souvent pour effet de diluer le pouvoir politique des gouvernements locaux (1968 : 59). Cette pratique, plus fréquente aux États-Unis qu'au Canada mais davantage en Ontario que dans les autres provinces, correspondrait à une méfiance face au politique puisque ces organisations contribuent à diminuer l'importance des conseils municipaux. Dans le cas présent, on peut se demander si l'ajout de toutes ces structures n'avait pas aussi pour objectif de diluer l'influence de la ville centrale.

Le contexte fiscal

Les financiers et les commerçants sont parfois associés à ceux qui s'opposent aux structures métropolitaines et à ceux qui appuient sans réserve l'autonomie locale, notamment lorsqu'il s'agit de leur lieu de résidence. Mais comme leur place d'affaires est bien souvent au centre et que leur rayon d'action dépasse l'échelle régionale, ce sont aussi des alliés potentiels pour les réformateurs régionalistes (Foster, 1997c : 1).

En Ontario, la loi stipulait depuis les années 1970, que les propriétés soient évaluées conformément à leur valeur marchande (Slack, 1997 : 93). Néanmoins, avant la restructuration initiée par Mike Harris, il y avait de « significant variation in effective property tax rates within property classes, between property classes and across municipalities in the GTA » (Slack, 1997 : 97). Des variations dans les pratiques d'évaluation foncière ayant cours dans la région du Grand Toronto et le fait que toutes les municipalités ne respectaient pas la prescription concernant la valeur marchande expliqueraient ces écarts.

La vétusté des édifices et le moindre coût des terrains à l'extérieur du Metropolitan Toronto expliquent en partie les délocalisations des entreprises vers la périphérie. Mais selon Slack, les différences dans les taux de taxation ont également pénalisé le Metropolitan Toronto, et plus particulièrement les anciennes municipalités de North York, Etobicoke et Scarborough. Ces municipalités étaient en compétition directe avec les autres banlieues de la région du Grand Toronto mais extérieures à la zone métropolitaine. Offrant les mêmes avantages d'accessibilité et de main d'œuvre qualifiée, les municipalités du Metropolitan Toronto ne pouvaient rivaliser sur le plan de la taxation pour attirer les entreprises indifférentes à une localisation centrale (Slack, 1997 : 98-99). Avec les problèmes de coordination régionale, le contexte fiscal de l'agglomération justifiait amplement l'urgence de procéder à une réforme du mode de gestion régionale pour assurer la relance et préserver la vitalité de cette agglomération.

Les considérations politiques

Enfin, une autre considération qu'il convient de ne pas écarter pour comprendre les motivations du gouvernement Harris (autres que celles exprimées dans son programme et le besoin de revoir la gestion de l'agglomération) est la tentation de juguler l'opposition. Si le gouvernement semble obéir à des impératifs économiques, il n'en demeure pas moins que « the City [Toronto] was a focus of opposition to the provincial government. Submerging it in a larger entity would neutralize its opposition and make it more amenable to serious cost-cutting efforts » (Stevenson et Gilbert, 1998 : 5).

De fait, des entretiens ont révélé que pour plusieurs chercheurs de Toronto, le gouvernement Harris aurait délibérément voulu neutraliser la gauche, c'est-à-dire les assises les plus sociales-démocrates de l'Ontario et le principal foyer d'opposition aux politiques conservatrices¹³. Selon Beth Moore Milroy, une

¹³ L'entretien avec Madame Milroy, professeur à l'école de Urban planning s'est déroulé le 5 mai 2000, à son bureau, à la *Ryerson Polytechnic University*. Les informations provenant de Neil Thomlinson ont été obtenues lors de conversations et d'échanges de courriels entre le 4 et le 8 mai 2000.

conséquence de la fusion est d'avoir pour quelques années neutralisés divers groupes civiques militants de Toronto : noyés dans un vaste ensemble, les activistes ont perdu leur positionnement et leur expertise stratégiques pour influencer les décisions politiques. Pour Neil Thomlinson¹⁴, du département de science politique et de l'école d'administration publique de la *Ryerson Polytechnic University*, un examen sommaire de la carte électorale suffit à comprendre pourquoi le gouvernement a choisi cette option : les districts électoraux du centre sont représentés à Queen's Park par des députés démocrates ou libéraux et ceux du reste du GTA ont élu des députés conservateurs :

The Tories won every seat in the "905-belt" around the new City, but they did so with only about 55% of the popular vote in that area. Without those seats, they would have lost government. The 905 belt is thus the most politically influential area of the province and the Tory read of their political will is that residents there don't want anything to do with Toronto -- especially the costs of the social programs (made necessary, to some considerable degree, by the migration of problems from the 905 to the 416) (courriel de Thomlinson, 8 mai 2000).

Cependant, de l'avis de politologues plus pragmatiques, tels que Richard Simeon et Kenneth McRoberts¹⁵, de telles analyses négligent des considérations plus fondamentales, comme la réélection massive des conservateurs lors des élections provinciales tenues le 3 juin 1999 en Ontario. Si l'hypothèse de la neutralisation des éléments sociaux-démocrates par le biais des fusions conserve une certaine plausibilité, il faut aussi reconnaître que le principe du « moins de gouvernement » défendu par le gouvernement conservateur semble plaire à de nombreux Ontariens.

La « révolution du bon sens »

Le premier janvier 1998, au terme d'une courte période de transition, la nouvelle Ville de Toronto voit le jour. De toutes les réformes associées à la « révolution du

¹⁴ Monsieur Thomlinson était alors candidat au doctorat et chargé d'enseignement à la *Ryerson Polytechnic University*.

¹⁵ Ces propos ont été recueillis de façon informelle (et non dans le cadre d'entrevues planifiées) en mai 2000.

bon sens », la plus controversée est probablement celle découlant de l'adoption du *City of Toronto Act*, qui fusionne en une seule ville les six municipalités qui, depuis 1968, formaient le Metropolitan Toronto. Cette même année, l'Ontario entreprenait trois initiatives distinctes¹⁶ visant à résoudre ses difficultés fiscales et à réduire sa dette (Slack, 2002 : 309). La « révolution du bon sens » n'annonçait pas initialement une restructuration en profondeur du monde municipal. Ce virage pourrait s'expliquer par la décision du gouvernement provincial de réduire les dépenses dans les services sociaux et en éducation (Poitras et Lanthier, 1998 : 3-4)¹⁷. De façon plus générale, l'objectif d'Harris était de rapidement mettre en place « an aggressive neo-liberal program that included major funding cuts and extensive reorganization » (Camfield, 2003 : 10).

Les rapports Golden et Crombie

Deux rapports ont préparé la voie à cette réforme imposée par le gouvernement Harris : le rapport Golden, préparé par un groupe de travail à la demande du précédent gouvernement néo-démocrate de Bob Rae, et le rapport d'un autre groupe de travail, initié par les Conservateurs et présidé par l'ancien maire David Crombie. Le gouvernement Rae a engagé le processus afin de résoudre les problèmes de l'impôt foncier et de la planification régionale. Le rapport Crombie traitait plus pour sa part de la question du *disentangling*, afin de (mieux) départager « qui fait quoi » et « qui devrait faire quoi ». La réforme de 1998 n'a cependant que peu à voir avec les principes ayant guidé le rapport Crombie, et encore moins avec les préoccupations du groupe de travail initié par les néo-démocrates et présidé par Golden.

Au début de l'année 1996, le groupe de travail dirigé par Golden recommande de remplacer les instances présidant à la gestion du *Metropolitan Toronto* et des quatre municipalités régionales voisines par un seul gouvernement régional.

¹⁶ Outre les restructurations municipales, les révisions du partage des responsabilités entre le provincial et le municipal et du financement des gouvernements locaux étaient à l'ordre du jour.

¹⁷ En Ontario, une part importante des dépenses pour l'aide sociale et les services sociaux relève des gouvernements locaux (Slack, 2002 : 311-313).

Cette recommandation, bien entendu, est fort mal reçue par les municipalités régionales de banlieue (Poitras et Lanthier, 1998 : 27). À la fin de cette même année, le groupe de travail présidé par Crombie remet lui aussi son rapport. Souscrivant au concept de subsidiarité, le comité recommande au gouvernement provincial de prendre en charge les responsabilités impliquant une redistribution uniforme, comme l'éducation, les services sociaux et la santé, et de laisser aux gouvernements locaux les services durs destinés à la propriété tels la voirie, les égouts, le transport et le ramassage des ordures. Cette recommandation ne sera pas non plus retenue.

Le contexte politique dans lequel ces rapports voient le jour est celui d'un nouveau gouvernement provincial, conservateur, et fraîchement élu avec la promesse de réduire les dépenses. Ce gouvernement s'est empressé d'adapter les deux rapports à ses objectifs d'efficience et de réduction des coûts. C'est notamment par la réduction des transferts aux gouvernements locaux et par une nouvelle distribution des responsabilités que le gouvernement Harris entend respecter son engagement électoral. Ignorant le rapport Golden et prenant le contre-pied du rapport Crombie :

The province chose to download social services further onto municipalities along with a number of other services (such as water, sewers, roads, transit, social housing, the administration of provincial offences, property assessment, policing and farm tax rebates) in exchange for taking over full funding of elementary and secondary education (Slack, 2002 : 316).

Davantage que les rapports mentionnés, l'étude ayant exercé l'influence la plus décisive provient d'une firme de consultants, KPMG, qui affirme (dans un premier temps du moins) que l'abolition du Metropolitan Toronto et la fusion de ses six constituantes permettraient des économies de 865 millions de dollars en trois ans (Stevenson et Gilbert, 1998 : 4). De 1995 à 1999, le nombre de municipalités en Ontario passe ainsi de 815 à 590 : les fusions de municipalités, affirme-t-on souvent devraient entraîner des économies appréciables.

La fusion : un projet décrié

Malgré les objections des Torontois, des municipalités vouées à la disparition (ainsi que de leurs citoyens) et des partis d'opposition, le gouvernement a procédé de façon quasi unilatérale, fort de l'appui manifeste du *Metro Toronto Board of Trade*. Durant neuf mois, une équipe de transition composée notamment du président du Metropolitan Toronto alors en poste a élaboré les nouvelles structures de gouvernement et les règles de fonctionnement des *community councils*¹⁸ et a procédé à des consultations publiques. Nul doute que le tollé suscité par l'annonce du projet de regroupement¹⁹ a engendré cet exercice de consultation par lequel les autorités ont tenté de canaliser et limiter l'opposition. De fait, l'implication des communautés civiques locales sur le plan institutionnel apparaît limitée à une rétroaction sur les nouvelles modalités de fonctionnement de la gouvernance (Toronto Transition Team, 1997 : 1).

Pourtant, avant même sa mise en application, la loi ordonnant la fusion de Toronto a été vivement critiquée par plusieurs experts. Reconnaisant au gouvernement métropolitain le mérite d'avoir bien encadré le développement et d'avoir assuré une bonne qualité de vie dans la métropole, Frisken et al. craignaient notamment qu'une approche régionale basée uniquement sur la coopération volontaire dans le Grand Toronto ne compromette les atouts ayant assuré à Toronto sa réputation et ne favorise la polarisation entre la nouvelle ville de Toronto et les régions environnantes (1997 : 64).

Slack a également exprimé des réserves quant à une gestion des services régionaux misant sur la coopération volontaire et reposant davantage sur des

¹⁸ La loi adoptée en avril 1997 stipule l'existence d'un conseil formé d'un maire et de deux conseillers par district électoral et l'existence parallèle de six *community councils*, vestiges des anciennes municipalités (Toronto Transition Team, 1997 : 1). Initialement, la nouvelle Ville de Toronto devait avoir 58 conseillers pour représenter l'ensemble de ce qui était auparavant le Metropolitan Toronto. À l'usage, la duplication des conseillers à l'intérieur d'un même district s'est rapidement avérée non-fonctionnelle (Stevenson et Gilbert, 1999 : 17).

¹⁹ Pour un compte-rendu détaillé du mouvement d'opposition, voir Julie-Anne Boudreau (2000), et pour un aperçu des poursuites juridiques voir Milroy (2002).

autorités unifonctionnelles²⁰. Slack questionne aussi les principes invoqués pour justifier la réforme « because the new amalgamated city would not meet the criteria for good local government (sic). In short, the boundaries of Metro Toronto are too large for local responsiveness and too small to address region-wide spillovers » (1997 : 107). Selon elle, pour résorber les inégalités fiscales et assurer une meilleure coordination des services (et optimiser les économies d'échelle), une redéfinition du territoire de ce qu'était le Metropolitan Toronto aurait été préférable et aurait mieux permis d'atteindre les objectifs de subsidiarité, d'imputabilité et d'efficience recherchés.

La redistribution des responsabilités assumées par les différents niveaux de gouvernement pour réduire l'enchevêtrement des responsabilités était souhaitée par de nombreux experts, et notamment par le groupe de travail présidé par Crombie, mais ce n'est pas celle qui était recommandée que le gouvernement a retenue. Membre de ce groupe, Slack estimait notamment que l'aide sociale était une responsabilité incombant au gouvernement provincial, financée par les impôts sur les revenus plutôt qu'en fonction des taxes foncières. Slack prônait une combinaison des rapports Golden (en faveur d'une structure régionale) et Crombie (pour une redistribution des responsabilités) (1997 : 102-103).

La fusion des six municipalités du Metropolitan Toronto s'est néanmoins effectuée sans trop de chaos. Contrairement aux inquiétudes, les deux premiers budgets ont été déposés sans qu'il y ait une hausse des taxes foncières (Stevenson et Gilbert, 1999 : 32), ce qui s'expliquerait par le fait que de nombreux services étaient déjà intégrés au niveau métropolitain et que 75 % des budgets des services locaux étaient déjà gérés à ce niveau (Poitras et Lanthier, 1998 : 28). Outre la réélection des Conservateurs en juin 1999, avec huit sièges sur 22 dans la ville même de Toronto (quelques sièges de moins seulement qu'en 1995), un

²⁰ Parmi les groupes opposés à la réforme, se trouvent aussi des regroupements de propriétaires (payeurs de taxes foncières) et plusieurs groupes communautaires. John Sewell, un ancien maire de Toronto, Golden et Crombie figurent également au nombre des experts et personnalités opposés à la fusion. Jane Jacobs, spécialiste des grandes villes et résidente de Toronto s'est également prononcée contre une réforme susceptible de faire disparaître les quartiers, « the basic elements of Toronto's greatness » (Stevenson et Gilbert, 1999 : 7).

sondage Ekos en mai de la même année révélait que 39 % des personnes interrogées estimaient que le regroupement avait été un succès, alors que 28 % y voyaient un échec et 27 % ne savaient pas.

Tout n'est cependant pas parfait sur le plan financier. L'expérience a démontré à maintes reprises que les économies anticipées ne figurent pas parmi les bonnes raisons pour procéder à des fusions municipales. Parmi les exemples récents, Sancton a relevé que dans le cas de la fusion d'Halifax et de Darmouth, les dépenses s'étaient même accrues considérablement (2000 : 110). De fait, la première année subséquente à la fusion du *Metropolitan Toronto*, les économies d'échelle se sont révélées bien inférieures aux prévisions de la firme de consultants KPMG (Stevenson et Gilbert, 1999 : 25).

Le service de prévention des incendies a prouvé que la fusion pouvait être plus coûteuse, du moins pour la prestation de certains services locaux. Si le nombre de directeurs est passé de 6 à 1, la mise aux normes de l'équipement à un niveau standard et l'harmonisation des salaires et l'augmentation des effectifs se sont traduites par une hausse notable des coûts d'opération. Par contre, dans les services où l'on a procédé à de nombreuses mises à pied (à la planification, aux parcs, aux bibliothèques), des économies ont été réalisées aux dépens de la qualité des services. Non seulement les services aux usagers ont été réduits, mais le départ de cadres et de professionnels expérimentés aurait entraîné un « loss of organizational memory » affectant la capacité d'organisation et la capacité d'innovation de ces services. Sewell, ancien maire de Toronto et activiste local, mentionne également les hausses de tarifications de certains services (permis, stationnement, enlèvement des ordures) qui affectent davantage les résidents du centre-ville. Enfin, Sewell rappelle que les deux premières années ayant suivi le regroupement se sont soldées par des problèmes d'équilibre budgétaire, lesquels ont été comblés par le gouvernement provincial²¹.

²¹ Ces informations proviennent d'un bulletin électronique géré par Sewell lui-même, le *Local Self Government Bulletin*, No 6 (avril 2000) (www.web.net/~selfgovt/selfgovt-1/msg00005.html).

Certaines craintes formulées par les experts avant la réforme se sont confirmées. Ainsi, selon Stevenson et Gilbert, auteurs d'une étude sur la réforme de Toronto commandée par la Ville de Montréal, la fusion ne s'est pas révélée une décision judicieuse en matière de développement économique. D'une part, parce que l'ensemble de l'agglomération n'a pas été pris en considération et d'autre part, parce que sur le plan fiscal la fusion n'a pas réglé le problème de la disparité des impôts fonciers entre la zone métropolitaine et la périphérie (1998 : 5). Enfin, parmi les autres impacts négatifs de la fusion, certains ont remarqué que sur le plan régional la création d'une ville centre de la taille de Toronto (2,3 millions de personnes) a suscité la méfiance du reste de l'agglomération, rendant encore plus difficile la coopération entre le centre et la périphérie (Fischler et Wolfe, 2000).

Vraisemblablement, la création du *Greater Toronto Services Board*, suite à une loi adoptée dans la foulée de la fusion des six municipalités, n'a pas permis de remédier au problème de coordination régionale. Dès le départ, certains ont vu que cette instance - que le gouvernement provincial a créée vraisemblablement à regret - ne représentait rien de plus qu'un « cooperative regional services board with few mandatory functions and little or no authority to pool tax revenues to fund them » (Friskin et al., 1997 : 64).

Les responsabilités lui ayant alors été dévolues sont, en premier lieu la gestion du système de transport et la facilitation de la coordination intermunicipale, la supervision des infrastructures afin d'en assurer un usage optimal et quelques autres fonctions générales concernant la coordination régionale, notamment en matière de développement économique et de services sociaux (Stevenson et Gilbert, 1999 :38). Après quelques mois d'existence, le bilan n'était pas très reluisant car l'organisme n'a pu s'imposer sur la scène régionale. Un document produit anonymement par une municipalité « surrounding the new City of Toronto » parle de la « dismal performance » et des attributions « under legislated » du *Greater Toronto Services Board* (Anonyme, 2000 : 1)²². Bien qu'il

²² Bien que le document - récupéré sur Internet - ne comporte aucun auteur, sa provenance pourrait fort bien être une municipalité périphérique de la région d'Hamilton-Wentworth, intégrée à la région administrative du Grand Toronto pour ce qui est des questions de transport.

s'agissait d'un mécanisme relativement souple, laissant suffisamment de latitude aux organisations régionales pour ne pas les effaroucher, l'organisme a depuis été aboli²³.

Les autres réformes

La réorganisation du monde municipal entreprise en 1998, comprenait outre la restructuration des instances municipales (les fusions), une réforme de l'impôt foncier, et elle était étroitement associée à la redistribution des responsabilités entre les gouvernements locaux et le gouvernement de tutelle.

Tel que mentionné précédemment, le pendant de la réorganisation des institutions municipales est la révision des arrangements administratifs et financiers entre les gouvernements municipaux et le provincial. En contrepartie de la responsabilité financière accrue qu'assume le gouvernement de l'Ontario en matière d'éducation (niveaux primaire et secondaire) - comme c'est le cas dans les autres provinces - les localités doivent maintenant assumer une partie du financement des services sociaux, en premier lieu l'aide sociale, les services de garde et de longue durée en santé, en plus d'être responsable en totalité de l'habitation sociale, du transport collectif et de divers autres services (Camfield, 2000 :11).

Sur le plan régional, la réforme n'a pas réduit le nombre d'intervenants, ce qui ajoute au manque de coordination régionale, d'autant plus que la décentralisation en matière de services sociaux a accru leur autonomie. Plusieurs estiment que ces changements ont contribué à renforcer le pouvoir des municipalités régionales au détriment d'une coordination de l'ensemble de la région certes, et surtout au détriment du centre. En dépit de son poids

²³ Le premier directeur général de cet organisme était Alan Tonk, ancien directeur général du Metropolitan Toronto, dont la nomination fut contestée par certains maires de banlieue. Cette opposition, de même que la faiblesse de l'organisme ont certainement contribué à la démission de Tonk quelques mois plus tard.

démographique, plusieurs considèrent que l'influence politique de la nouvelle Ville est amoindrie vis-à-vis des quatre municipalités régionales.

Le bassin d'électeurs favorables aux Conservateurs dans la région du Grand Toronto se trouve essentiellement parmi les résidants des banlieues périphériques, et plusieurs en concluent que la réforme s'est faite au détriment du centre (Friskin et al., 1997 : 4). De fait, l'éducation étant devenue une responsabilité provinciale et les services de transport et les programmes sociaux étant financés par les impôts fonciers et administrés par le local, le centre de Toronto se trouve doublement pénalisé. Non seulement la demande pour de nouvelles écoles a lieu principalement dans le reste de la région, mais la demande pour les services sociaux est plus forte au centre. La nouvelle Ville doit aussi assumer la moitié du financement du transport collectif, dont les usagers sont bien souvent des résidants de la banlieue de Toronto.

Malgré l'opposition, la fusion obligatoire du Toronto métropolitain en une seule ville était politiquement plus aisée pour le gouvernement provincial « que de forcer les cinq municipalités régionales de la RGT [la région du Grand Toronto] à former une seule administration régionale, et ce d'autant que le projet de regroupement était porté depuis plusieurs années par la communauté d'affaires de Toronto » (Poitras et Lanthier, 1998 : 30). Dès son annonce, le nouveau type de gestion régionale souhaitée par les Conservateurs a soulevé des inquiétudes parmi les chercheurs :

The system of government that appears to be emerging in the Greater Toronto Area, therefore, is likely to be both uneven and fragmented. It will likely be made up of a mosaic of governmental units with diverse needs and responsibilities, and with few institutional or legal requirements to cooperate with each other (Friskin et al., 1997 : 64).

Pour ces auteurs, le modèle de gestion régionale retenu ressemble à celui ayant prévalu tout au long du 20^e siècle dans les grandes villes des États-Unis, auquel sont associés bon nombre de problèmes. Compte tenu des modalités de gestion retenues à l'échelle régionale, la fusion des municipalités du Metropolitan Toronto leur apparaît comme un moindre mal, qui permet de préserver le

système de péréquation fiscale dans le centre de l'agglomération. Il n'en demeure pas moins que, depuis la réorganisation municipale, si la nouvelle ville de Toronto est maintenant plus grande, elle se trouve relativement isolée face aux quatre municipalités régionales qui l'entourent.

Longtemps, Toronto a été considéré comme un chef de file en matière de gestion métropolitaine. De fait, l'instance ayant présidé à la destinée du Metropolitan Toronto à partir de 1954 compte pour beaucoup dans les succès et la renommée de la ville. La restructuration de l'organisation des services régionaux semble poser de sérieux problèmes et suscite de nouvelles inquiétudes quant à la capacité fiscale de la nouvelle Ville de Toronto d'absorber les coûts sociaux croissants générés par la polarisation sociale et les conditions inhérentes à son statut de mégapole : « large cities attract people seeking economic opportunity ; they also attract people with high social-services needs » (Slack, 2002 : 324).

Dans une étude sur la vitalité économique des métropoles en Amérique du Nord, l'économiste Pierre-Paul Proulx a conclu à l'incidence positive de la gouvernance, sur la performance économique des agglomérations (1999). Conformément à la théorie sur le capital social, une gestion efficace des enjeux régionaux favorise les économies florissantes. Là où le climat social est favorable à la gouvernance, le milieu ambiant est propice aux affaires. Si c'est bien le cas, il convient de se demander si la vitalité économique de Toronto est assurée sur le long terme. En l'absence d'une véritable gestion régionale, l'économie de cette région pourrait s'être fragilisée, en raison du déséquilibre que les récentes réformes ont accentué entre les diverses parties de l'agglomération. Heureusement pour Toronto, son rôle de capitale de l'Ontario (la province du Canada la plus importante économiquement et démographiquement) lui assure un poids politique garantissant une certaine protection.

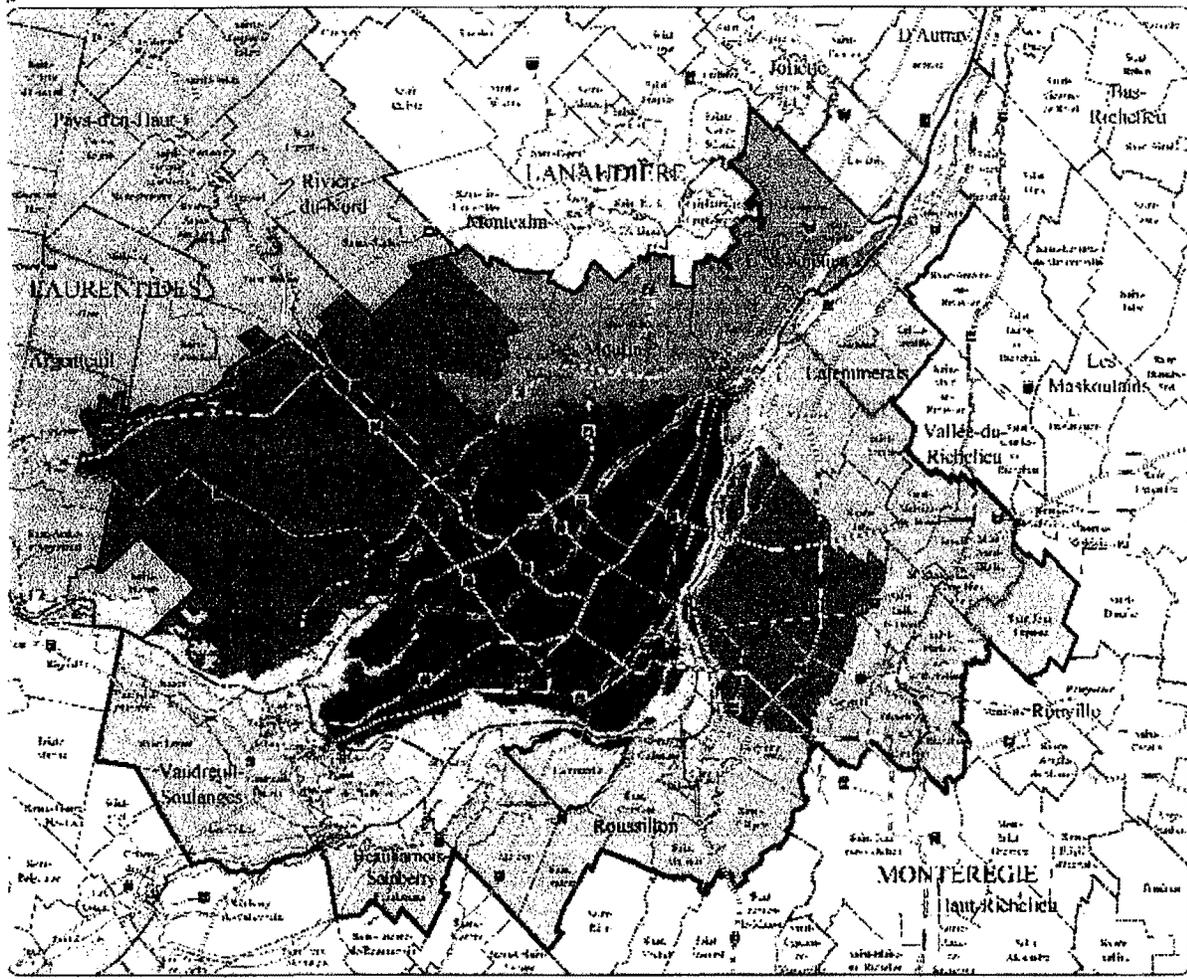
Chapitre 6

Montréal : une gestion d'agglomération mésestimée

Malgré de fidèles et loyaux services, l'annonce de la dissolution de la Communauté urbaine de Montréal, conséquence de la fusion des municipalités sous sa juridiction avec la Ville de Montréal, n'a pas suscité de hauts cris. Ceux-ci auraient de toute façon été enterrés par la clameur des villes de banlieue contraintes à « disparaître ». Journaux et articles savants ont tracé jusqu'à la fin des années 1990 un portrait généralement peu réjouissant de Montréal, tant sur le plan économique que sur celui de la gouvernance régionale. Ses institutions métropolitaines, et au premier chef la Communauté urbaine de Montréal, étaient souvent critiquées pour leur manque de *leadership* et leur faiblesses en matière de planification. Il est vrai que - cela est une constante parmi les quatre cas à l'étude - les chercheurs qui écrivent sur les institutions et les problèmes de l'agglomération où ils vivent ont souvent l'œil plus critique que ceux de l'extérieur¹. Dans le cas de Montréal, non seulement les éloges se sont-ils faits rares pendant longtemps, mais inmanquablement on comparait avec *Toronto the Good*, que la métropole québécoise ne semblait surpasser que sur le plan des activités ludiques. Comme il y a peu de grandes villes au Canada et comme cette rivale lui a ravi le titre de métropole du Canada, la comparaison entre les deux est récurrente. Le présent texte n'entend pas déroger à cette habitude bien que la comparaison avec les autres villes canadiennes soit également de mise.

¹ Parmi les auteurs critiques figurent Melville L. McMillan (1997) dont l'étude repose en partie sur les textes de Marie-Odile Trépanier (1998 et 1993), laquelle s'inspire pour la partie relative à la CUM d'Andrew Sancton, *Governing the Island of Montreal, Language Differences and Metropolitan Politics* (1985).

Carte 6.1
Territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal, 2002



Source : Communauté métropolitaine de Montréal (www.cmm.qc.ca)

Montréal ne serait-ce qu'à titre de métropole du Québec, apparaît d'emblée comme une ville distincte. Du moins, c'est souvent ce que les Québécois et surtout les Montréalais - tant francophones qu'anglophones - aiment croire. Dans un premier temps, il sera question de la façon dont cette ville se distingue des autres villes à l'étude sur les plans de l'évolution démographique, de la croissance et du profil socio-économique. Il sera ensuite question des premières expériences de gestion métropolitaine, dont l'une remonte aux années 1920, puis de la Communauté urbaine de Montréal, dont les réalisations ont peut-être été occultées par ses difficultés de fonctionnement et, finalement, de la récente réorganisation municipale ayant entraîné la dissolution de l'instance métropolitaine et en quelque sorte sa renaissance à l'échelle régionale.

Une ville distincte

A priori, Montréal est distincte des autres villes du continent. Elle se démarque sur les plans culturel et linguistique : il s'agit de la deuxième plus grande ville française après Paris et près de 70 % de sa population a le français comme langue d'usage. Si la proportion des immigrants est moins importante (18%) que dans les villes de Toronto (42 %) et Vancouver (35%), il s'agit néanmoins d'une métropole plus polyglotte : 44 % des personnes connaissent deux langues et 12 % trois langues (*Observatoire métropolitain de la région de Montréal*, 1999 : 17-18)². Bien que l'on aime présenter Montréal comme d'esprit français, son architecture est en fait plus marquée par les traditions britanniques. En raison d'un certain laisser-aller urbanistique, la ville a, en commun avec bien des villes au passé industriel des États-Unis ou d'ailleurs, des secteurs décatés, des arrangements autoroutiers qui déparent son centre et ses abords, ainsi que des terrains vagues en son centre - plus rares depuis la reprise économique - approximativement aménagés en stationnements.

² Selon une étude portant sur le recensement de 1996. Afin d'alléger les références, l'*Observatoire métropolitain de la région de Montréal* sera simplement désigné comme *Observatoire métropolitain*.

En comparaison avec les villes canadiennes, Montréal se différencie aussi légèrement par son modèle de développement. Avec 63 municipalités - 102 municipalités avant les récentes réorganisations municipales - Montréal demeure l'agglomération la plus fragmentée au pays et se rapproche sur ce point davantage des métropoles américaines. Toutefois, sa densité élevée (816 ha/km² en 1996), la présence d'enclaves aisées comme Outremont et Westmount, adjacentes au centre-ville, et quelques autres quartiers centraux animés la distingue de la plupart des métropoles. Contrairement à Milwaukee et même à Minneapolis, où le prix des maisons au centre est ridiculement bas³, la plupart des demeures les plus cossues de l'agglomération de Montréal se trouvent au centre ou pas très loin⁴. En Amérique du Nord, il s'agit d'un phénomène peu fréquent.

Malgré ces quelques spécificités, Montréal s'avère assez semblable à ses consoeurs nord-américaines ayant amorcé une reconversion économique pour échapper aux affres de la désindustrialisation. Cette métropole partage avec Milwaukee un lourd héritage industriel, qui se traduit encore aujourd'hui par un secteur manufacturier et industriel relativement important, y compris lorsque considéré à l'échelle de l'agglomération. Et s'il est un point sur lequel Montréal présente une étonnante similitude avec les autres cas étudiés, c'est celui de l'évolution démographique.

L'évolution démographique

À l'instar des autres agglomérations, Montréal n'a pas enregistré à l'échelle régionale de perte démographique. Cette constatation exclut, bien entendu, les données relatives au centre de ces agglomérations puisque chacune a connu au

³ Bien qu'il semble y avoir une demande à la hausse pour les maisons du centre de Milwaukee, le prix de vente d'une grande maison, bien entretenue dans un quartier central (près de *Cold Spring Park*) était encore de 57 000\$ US en 1998 (Derus, *Milwaukee Journal Sentinel*, 1998).

⁴ D'après une répartition des municipalités (modestes, aisées, riches ou opulentes), de la région métropolitaine de Montréal selon la richesse des contribuables, 6 des 13 banlieues opulentes sont adjacentes au centre-ville (Collin, 1997 : 17, carte 6).

cours des dernières décennies un effritement du poids de la ville centre en regard du reste de l'agglomération.

Montréal comptait au recensement de 2001 plus de 1,8 millions de personnes (voir le tableau 6.1). Avant que la fusion ne vienne modifier ces données, la population correspondant à l'ancienne Ville de Montréal avait atteint son apogée à la fin des années 1960 (en 1966, 1 298 648 résidants habitaient la Ville de Montréal). La diminution démographique dans la ville centrale s'était poursuivie pendant les années 1970 et au recensement de 1981 la population de Montréal se trouvait sous la barre du million de personnes. Depuis, la population de la Ville s'accroît mais insuffisamment pour la ramener à son niveau de 1966. De 1991 (1 815 258 résidants) à 2001 (1 817 178), le niveau de population fait du yoyo, sans qu'il soit possible de discerner une tendance générale. Ainsi, entre 1991 à 1996, les 100 000 nouveaux résidants qui ajoutent à la population de Montréal - près de la moitié provenant de l'extérieur de la région métropolitaine - ne peuvent entièrement compenser pour les 140 000 départs de la ville-centre, principalement en direction des banlieues proches (Grégoire, 1999 : 24-25). Le fait que le Québec ne retienne pas tous les immigrants qui y arrivent, contribue certainement à ces départs, puisque la plupart des nouveaux arrivants s'installent initialement à Montréal.

Tableau 6.1
Population de la région métropolitaine de Montréal, 1966-2001

	1971	1981	1991	2001
V. de Montréal	1 218 120	982 339	1 017 666	1 039 534
Reste de la CUM	741 023	777 695	758 205	777 644
Autres banlieues	784 065	1 068 315	1 351 371	1 609 172
Région (total)	2 743 205	2 828 349	3 127 242	3 426 350

Source : Collin, 1997a : 19; Statistique Canada, « Profil des communautés ».

À l'instar des autres villes étudiées, la ville de Montréal n'a pu maintenir son importance démographique par rapport à l'ensemble de l'agglomération (voir le tableau 6.2 pour la part de population relative). Malgré la fusion avec les autres villes qui formaient la Communauté urbaine de Montréal, le poids

démographique de Montréal s'amenuise encore et devrait passer sous les 50 % d'ici peu, par rapport au reste de la région métropolitaine, ce qui n'est pas sans rappeler la situation de Toronto. Montréal se singularise par rapport aux autres villes canadiennes par le rythme de croissance plus modéré de l'agglomération (3,7 % pour Montréal comparé à 9,4 % pour Toronto, pour la période 1991-1996) et par le fait que cette augmentation s'effectue essentiellement dans les municipalités de moins de 20 000 personnes. À Toronto, les municipalités à forte croissance sont plus grandes et plus densément peuplées (Observatoire métropolitain, 1999 : 27).

Tableau 6.2

Proportion de la population de Montréal par rapport à la région métropolitaine, 1971 à 2001

	1971	1981	1991	2001
V. de Montréal	44,4 %	34,7 %	32,5 %	30,3 %
Reste de la CUM	27,1 %	27,5 %	24,3 %	22,7 %
Autres banlieues	28,5 %	37,7 %	43,2 %	47,0 %
Région (total)	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Collin (1997a) : 19 ; Statistique Canada « Profil des communautés ».

Selon un modèle fort répandu, la décentralisation de la population vers la périphérie de l'agglomération est accompagnée d'une décentralisation de l'emploi. Bien que son économie se spécialise de plus en plus dans le tertiaire supérieur, Montréal demeure l'une des grandes métropoles manufacturières du continent, avec une « structure industrielle relativement diversifiée » (Collin, 1997a : 18). Si les emplois manufacturiers se déplacent vers l'ouest de l'île ainsi qu'à l'extérieur de la Communauté urbaine de Montréal, selon une certaine spécialisation spatiale, une déconcentration des emplois tertiaires s'effectue également. Cependant, le développement de sous-pôles régionaux n'empêche pas le centre-ville de conserver son dynamisme contrairement à ce qui se produit dans de nombreuses villes américaines (Collin, 1997a : 23)⁵. Contrairement à

⁵ Au terme d'une étude comparant 32 agglomérations, Mario Polèse et Caroline Chapain concluaient que les centres d'affaires traditionnels ne déclinaient pas forcément avec le

Toronto, Milwaukee et Minneapolis-St. Paul, la répartition des emplois par rapport aux travailleurs ne semble pas constituer un problème dans l'agglomération métropolitaine de Montréal. Par rapport aux trois autres cas à l'étude, qui connaissent de façon générale une situation de quasi plein-emploi et éprouvent à divers degrés des problèmes de *spatial mismatch*, la région de Montréal - comme l'ensemble du Québec - a un taux de chômage généralement plus élevé que la moyenne nationale. Le peu d'ampleur du *spatial mismatch* à Montréal semble confirmé par le fait que les employeurs d'ici déplorent plus le manque de formation de leurs employés que leurs problèmes de transport.

La restructuration économique

Depuis peu, les indicateurs économiques concernant Montréal sont plus encourageants, ce qui rompt avec les comptes-rendus journalistiques et les bilans alarmistes dont la ville a été l'objet pendant de nombreuses années. Selon une source savante cependant, soit une étude comparative de William J. Coffey et Polèse (1999), Montréal apparaît sur le plan économique comme une ville à la performance assez moyenne et présente sur le plan de l'emploi un profil économique typiquement nord-américain. Cette étude compare la structure économique (soit le pourcentage d'emplois dans les secteurs du transport, des communications et des services d'utilité, des finances, des assurances et des affaires immobilières, ainsi que dans le secteur des services aux entreprises) des huit plus grandes villes du Canada et de onze métropoles américaines de plus de 2,5 millions habitants⁶. De 1971 à 1996, résumant les auteurs, l'évolution de l'économie de Montréal suit un cheminement typique à de nombreuses villes nord-américaines et se situe tout à fait dans la moyenne. Si cela infirme les constats alarmistes, il n'en demeure pas moins que la performance de Montréal peut sembler décevante pour une ancienne métropole nationale.

développement de pôles concurrents dans l'agglomération et que la vitalité de ces centres était sensible aux politiques publiques et autres conditions locales (2000).

⁶ Les villes américaines retenues l'ont été en fonction de leur histoire économique, de leurs expériences de restructuration, de leur position dans la hiérarchie urbaine ou de leur spécialisation économique.

Sur le plan sectoriel, Montréal ne se distingue pas des villes étudiées quant à la part relative des emplois par secteur. Avec près de 23 % des emplois dans les secteurs des biens (secteur primaire, manufacturier et de la construction) et 77 % des emplois dans le secteur des services, la répartition est pratiquement identique à la moyenne des onze métropoles américaines étudiées par Coffey et Polèse (In Observatoire métropolitain, 1999 : 6)⁷. Malgré la perte de nombreux emplois suite à la désindustrialisation, Montréal « semble plutôt consolider sa position relative comme centre manufacturier », un aspect d'autant plus intéressant que ces gains s'effectuent dans les secteurs de la haute technologie (Coffey et Polèse, 1999 : ix). Néanmoins, au cours de la longue période de 1971 à 1996, l'économie dans la région de Montréal n'a pas progressé au même rythme que dans les autres villes canadiennes, notamment en ce qui concerne les fonctions économiques associées aux grandes régions métropolitaines⁸. Essentiellement rattachées au secteur tertiaire, ces fonctions ont connu une croissance nettement plus faible dans la région de Montréal, qui apparaît dans cette perspective davantage comme un centre « secondaire de commande » (Coffey et Polèse, 1999 : x). Sur ce plan, en 1971, l'agglomération montréalaise talonnait Toronto en première place. Mais depuis, Vancouver et Calgary ont relégué Montréal au quatrième rang. Le même constat s'impose lorsque Montréal est comparée aux onze métropoles américaines.

Toutefois, sur le plan du taux de croissance annuel moyen, Montréal quitte la queue du peloton et côtoie Seattle, immédiatement derrière Minneapolis et Toronto. De plus, lorsque les grandes fonctions sont différenciées, il est possible de constater dans le cas montréalais que si les fonctions de commande ont perdu de leur importance - probablement suite au départ de plusieurs sièges sociaux - les autres fonctions métropolitaines (information et culture, distribution et

⁷ Le numéro en question de l'*Observatoire métropolitain* (1999) reprend quelques études de chercheurs de l'INRS, dont celle de Coffey et Polèse, mentionnée précédemment.

⁸ Ces fonctions métropolitaines se répartissent en quatre groupes, soit : le secteur de l'information et de la culture (média, édition, imprimeries, monde du spectacle et du divertissement, loisirs); le secteur de la distribution et du marketing (publicité, commerce de gros, entreposage); le secteur de commande (services de comptabilité et de gestion, finance, affaires immobilières, assurances); et enfin le secteur de la haute technologie (technologie manufacturière, recherche scientifique, informatique) (*Observatoire métropolitain*, 1999 : 8).

marketing, et haute technologie) continuent de progresser. En fait, le secteur des nouvelles technologies de l'information s'est bien développé depuis quelques années et une analyse utilisant un autre découpage longitudinal fournit un aperçu plus positif de la situation économique de Montréal.

Ainsi, Peter Karl Kresl et Pierre-Paul Proulx déduisent de plusieurs études comparatives sur différentes métropoles nord-américaines que la performance économique de Montréal se compare avantageusement. Sans délaisser totalement la fonction de services aux industries associées aux villes de premier rang, ces auteurs ont centré leur analyse sur les secteurs des entreprises à haut capital intellectuel et des nouvelles technologies de l'information, ce qui leur a permis de conclure que Montréal faisait bonne figure :

Montreal is the location of about 50 per cent of Canada's aerospace and bio-pharmaceuticals industries, and the country's largest concentration of engineering consultancies. Pollard and Storper consider these industries to be in the « Innovation-Based Industries » category. It has additional strengths in telecommunications, financial services and informatics/multimedia, each of which is in the « Intellectual Capital Industries » category. [...] this would suggest that Montreal should be placed, in the Pollard and Storper typology, in the « High Growth, Multiple Specializations : The Older High-Skill, High-Technology Centers » category, along with Los Angeles, San Francisco and Boston (1999 : 23-24).

Reprenant une autre étude (réalisée par Kresl avec Balwant Singh), Kresl et Proulx ont comparé sur le long terme les grandes villes canadiennes avec 40 villes parmi les plus importantes des États-Unis en fonction d'un indicateur de compétitivité basé sur les augmentations de la valeur manufacturière ajoutée, des ventes de détail et des services aux entreprises. À leur avis au cours de la décennie 1980 :

The most interesting result, from the standpoint of Canadian cities, is that Montreal [15^e sur 47], Calgary [16^e] and Vancouver [17^e] are tightly clustered as Canada's most competitive cities for the decade, with Toronto closely behind and the three remaining cities [Edmonton, 35^e; Quebec, 41^e; et Ottawa, 45^e] in the bottom quarter of the rankings (Kresl et Proulx, 1999 : 27).

De plus, Proulx reconnaît à Montréal des « avantages comparés » dans le domaine de la production de biens de haute technologie (1999). Dans une autre

étude, cet économiste distingue trois périodes à l'intérieur des années allant de 1977 à 1992, ce qui permet de constater les variations notables de l'indice de compétitivité de la région montréalaise. Si dans l'ensemble de la période, la performance de Montréal se situe au 15^e rang (sur 63 régions métropolitaines), sa progression est constante et confirme en quelque sorte la réussite de sa reconversion économique : elle arrive 56^e au classement pour la période initiale de 1977-1982, 21^e pour la période 1982-1987, et enfin 6^e pour la dernière période de 1987 à 1992 (Proulx, 1999). Pour ce qui des sièges sociaux perdus au profit de Toronto, souvent invoqués pour illustrer la déchéance de Montréal, Proulx rappelle que les 34 sièges qui se trouvent à Montréal lui assurent une part non négligeable du pouvoir décisionnel par rapport aux autres métropoles canadiennes, exception faite de Toronto.

Dans les journaux, il est depuis peu de bon ton de parler de l'effervescence économique de Montréal, de la nouvelle économie du savoir, du développement de l'industrie du multimédia et plus récemment de la renaissance de l'industrie pétrochimique (Bérubé, *Le Devoir*, 2003). Lors d'une entrevue accordée au magazine *L'actualité* concernant la conciliation travail-famille, le Premier ministre du Québec, Bernard Landry, a fait état des succès économiques récents du Québec : niveau record dans la création d'emplois, meilleur taux de croissance économique parmi les pays de l'Organisation de coopération et développement économique, exportation de produits de haute technologie (Beaulieu et Vastel, *L'actualité*, 2003). Des quelques études mentionnées précédemment, il ressort que tout dépend des paramètres étudiés : que l'on considère le nombre de sièges sociaux, les secteurs de la nouvelle économie du savoir, les ventes ou le secteur des services, et selon la période retenue, les portraits dégagés prennent des allures fort différentes. De plus, une perspective limitée à la ville-centre ne donne pas les mêmes résultats que si l'on prend l'ensemble de la communauté urbaine ou la totalité de l'agglomération. Si sur certains plans Montréal offre une performance économique moyenne (par exemple dans le domaine des finances), dans d'autres secteurs de l'économie, notamment dans les nouvelles technologies et dans les secteurs à haut capital intellectuel, elle apparaît plus dynamique. Sur

le plan socio-économique, il appert cependant que les nouveaux emplois ne profitent pas à tous uniformément.

Le portrait socio-économique

En comparaison avec les résidants de Toronto et de quelques autres villes canadiennes (Ottawa, Calgary, Winnipeg et Vancouver), « les Montréalais présentent globalement des conditions sociales et économiques plus précaires » résume la Direction de la santé publique de Montréal-Centre⁹. Plusieurs facteurs expliqueraient cette situation, notamment l'importance du nombre de familles monoparentales, un niveau de scolarité plus faible (surtout si l'on considère l'ensemble des cohortes adultes), des revenus moins élevés et un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale¹⁰.

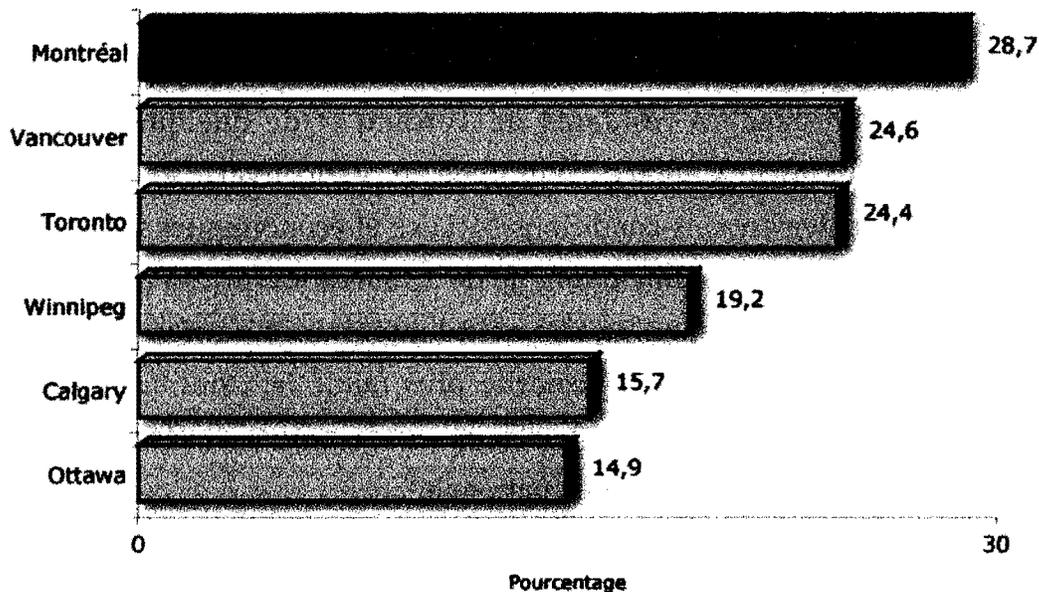
Sur le plan des revenus, les Montréalais gagnaient en moyenne près de 23 500 \$ en 1995, soit moins que les résidants des autres régions urbaines, et surtout, moins que ceux d'Ottawa au premier rang (presque 31 000 \$) et 4 000 \$ de moins que ceux de Toronto (27 500 \$). Quant aux familles vivant sous le seuil de faible revenu, leur proportion était en 2001 plus élevée à Montréal que dans les autres grandes villes du pays (voir la figure 6.3).

L'étude d'Anne-Marie Séguin et Annick Germain souligne cependant la diversité sociale des districts défavorisés : « Montreal's poor neighborhoods are not characterized by a homogeneous population of unemployed, inactive, or uneducated people, or of single-parent families (single mothers), or of recent immigrants » (2000 : 45).

⁹ Ces informations et celles relatives au chômage, ainsi que les graphiques sur les revenus moyens proviennent du site internet de la Direction de la santé publique de Montréal-Centre : <http://www.santepub-mtl.qc.ca/Portrait/nouvelle/24022003.html>.

¹⁰ En 2001, le taux de chômage de la population active était de 10 % pour Montréal et de 7,3 % pour Toronto. Le taux de chômage le plus bas pour une ville d'importance était celui de Calgary (4,5 %).

Figure 6.3
Proportion de familles vivant sous le seuil de faible revenu, régions urbaines du Canada, 1995



Source : Direction de la santé publique :
<http://www.santepubmtl.qc.ca/Portrait/Montreal/comparaison/graphique16-17.html#1>

Vraisemblablement, la restructuration économique ne profite pas à tous. Néanmoins, il faut considérer avec prudence les seuils de faible revenu, lesquels « auraient pour effet de surestimer la pauvreté au Québec en raison de divers biais de mesure, notamment dans les comparaisons interprovinciales ». À la demande des chercheurs du Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, Statistique Canada a corrigé ses seuils de faible revenu pour tenir compte du ratio provincial des dépenses sur les revenus, des indices des prix à la consommation provincial et de la région de référence. Une fois corrigés, les seuils de faible revenu sont assez similaires pour le Québec et l'Ontario, soit respectivement 18,2 % et 16,7 %, comparativement à des écarts de 22,1 % et 14 % avec l'ancienne mesure (Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, 2001 : 1).

Si la situation des personnes et des ménages défavorisés demeure préoccupante, il appert que la situation de Montréal n'est pas aussi misérable que le laisse croire

parfois la lecture des journaux et certains évènements conjoncturels comme la pénurie de logements abordables. Dans l'ensemble, malgré quelques éléments distinctifs ayant trait davantage à sa population et à son héritage culturel, Montréal présente un modèle de développement urbain hybride qui témoigne de son double héritage et de son intégration au système des villes américaines et canadiennes, tant sur le plan de l'évolution démographique que sur le plan économique.

Une longue tradition de gestion métropolitaine

Montréal se démarque en matière de gestion métropolitaine, par la précocité des expériences mises en œuvre pour tenter de régler des problèmes à cette échelle. Aux États-Unis, diverses stratégies, notamment celles consistant à créer des gouvernements métropolitains, sont élaborées au tournant du 20^e siècle par des intellectuels comme Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Frederick W. Taylor, Chester Maxey et Paul Studenski, et ces stratégies sont reprises avec enthousiasme par les réformistes¹¹. Mais malgré ce consensus théorique parmi les chercheurs et les réformistes, très peu de gouvernements métropolitains se sont matérialisés au cours du siècle, les annexions et surtout la création de *special districts* ayant davantage la faveur des autorités. Par contraste, au cours du 20^e siècle, plusieurs organismes multifonctionnels et s'apparentant à des gouvernements métropolitains ont vu le jour à Montréal, avec plus ou moins de succès et d'attributions.

De la Commission métropolitaine à la Corporation du Montréal métropolitain

Le premier organisme de gestion métropolitaine, la Commission métropolitaine de l'île de Montréal, apparaît en 1921. Les difficultés financières de plusieurs municipalités de l'est de l'île et de la Ville de Montréal, qui se remet de l'annexion de la ville de Maisonneuve imposée par Québec quelques années plus

tôt, figurent au premier plan pour expliquer la création de cette instance¹². Mais dès cette époque, politiciens locaux, réformistes et gens de la presse écrite militent en faveur d'un organisme pouvant assumer certains services régionaux et harmoniser les relations entre Montréal et les municipalités limitrophes.

Comme aujourd'hui, la fragmentation politique engendre des disparités fiscales et des écarts dans l'offre de services. Quelques municipalités, adjacentes à la ville centrale, ressemblent à Montréal quant au bâti résidentiel et quant à la présence d'industries, tandis que d'autres contrastent par leur opulence et le revenu moyen de leurs résidents (Linteau, 1992 : 193).

La nouvelle commission est un organisme intermunicipal de contrôle des finances. Les banlieues prospères adjacentes à Montréal acceptent d'autant plus volontiers son existence qu'elles y voient un moyen de préserver leur autonomie locale : après tout Montréal ne pouvait seule absorber les faillites des municipalités de l'est de l'île. Les dettes des municipalités en difficulté sont absorbées par les autres municipalités de la Commission au prorata de leur évaluation (Divay et Collin, 1977 : 37-39). Plusieurs mandats viendront au fil des ans élargir le rôle de la Commission, notamment en ce qui concerne la planification du transport.

À partir des années 1950, le cadre restreint de la Commission et le développement accéléré des municipalités de banlieue rendent plus évident le besoin d'arriver à un nouvel arrangement politique¹³. Dans les années 1960, le mouvement de suburbanisation se poursuit à l'extérieur de l'île, tant sur la Rive

¹¹ Pour un résumé de l'apport de ces pionniers de la pensée métropolitaine, voir le chapitre 2 de G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom (2000).

¹² De 1883 à 1918, Montréal connaît une vague d'annexions (16 villes, 7 villages et 5 parties de ville ou village) lui permettant d'accroître sa superficie de 6 298 à 32 155 acres. Sa population croît également : de 267 730 en 1901 elle se chiffre à 467 986 en 1911, puis à 618 506 en 1921 (Divay et Collin, 1977; 14, Linteau, 1992 : 314). La Commission métropolitaine avait essentiellement pour fonction d'exercer un contrôle financier des municipalités en difficulté.

¹³ Après la Deuxième Guerre mondiale, l'expansion résidentielle s'est poursuivie dans un premier temps sur les terrains encore disponibles de la ville de Montréal (Ahuntsic, Mercier, Notre-Dame-de-Grâce, Rosemont, Ville-Émard) ainsi que dans de nombreuses municipalités de l'île de Montréal. Si Outremont, Verdun et Westmount « affichent déjà complet », les banlieues de l'ouest telles Côte-Saint-Luc, Dorval, Mont-Royal et Saint-Laurent connaissent un essor rapide.

sud que sur la Rive nord où des dizaines de municipalités se livrent une joyeuse concurrence pour attirer de nouveaux résidants. La diversité des développements et l'absence d'obstacle géographique (hormis les cours d'eau que l'on franchit aisément) et de restrictions protectionnistes (le zonage agricole) favorisent une fragmentation du marché, ce qui permet « de maintenir le coût des logements et des maisons nettement plus bas que dans d'autres agglomérations, comme à Toronto, par exemple, où dominent quelques grandes entreprises de promotion » (1992 :498). Si cette situation est favorable aux acheteurs, elle entraîne cependant un développement désordonné et coûteux des infrastructures.

Avec la reprise du développement suburbain, des problèmes intermunicipaux, concernant le transport, la circulation et la sécurité apparaissent ou s'accroissent. Comme à Milwaukee, Minneapolis-St. Paul et Toronto, des discussions sont engagées concernant la structure et les attributions des gouvernements locaux : un peu partout en Amérique du Nord, l'accroissement des zones urbanisées amène les autorités publiques à reconsidérer le territoire ou à préconiser une réforme des institutions gouvernementales.

Le caractère régional de certains services s'officialise et des tensions naissent entre Montréal et les municipalités de banlieue à la suite de la création en 1951 de la Commission de transport de Montréal, en vertu d'une loi qui municipalise la compagnie privée assurant le service de tramway sur le territoire métropolitain. L'année suivante, le gouvernement provincial forme une commission d'étude sur les problèmes métropolitains.

Présidée par le juge Roland Paquette, cette commission recommande, en 1955, la création d'une nouvelle organisation métropolitaine responsable de plusieurs services et dont la représentation au Conseil et au comité exécutif serait paritaire pour les banlieues et pour la Ville de Montréal (Divay et Collin, 1977 : 42). Comme en 1921, les banlieues accueillent positivement cette recommandation, ce qui s'explique par les visées annexionnistes de la ville centrale, qui se préciseront avec la première mouture du projet « Une île, une ville ». L'Administration de

Montréal qui ne veut pas perdre sa prépondérance effective mais souhaiterait faire participer davantage les banlieues au financement des services métropolitains préconise en effet une stratégie d'annexions (Pineault, 2000 : 245; Divay et Collin, 1977 : 43).

Lorsqu'elle est dirigée par la Ligue d'Action civique et Jean Drapeau, l'Administration municipale montréalaise cherche à contrôler les services métropolitains. Aussi, satisfaite du statu quo et du fonctionnement de la Commission métropolitaine, la Ville de Montréal freine les tentatives de réformes de cette instance.

En 1957, la mairie échappe à Drapeau pour échoir à Sarto Fournier - lequel bénéficiait de l'appui de l'Union Nationale¹⁴. C'est donc à Fournier que revient l'honneur en 1959 de donner l'aval à la Corporation du Montréal métropolitain, un « organisme métropolitain paritaire pouvant intervenir dans un certain nombre de domaines de l'activité municipale, à titre d'arbitre entre les parties ou même comme gestionnaire de services régionaux » (Divay et Collin, 1977 : 43). En plus de reprendre les responsabilités de l'ancienne Commission métropolitaine en matière de transport, la nouvelle Corporation est autorisée à conclure des ententes de services avec les municipalités, que ce soit en matière de protection contre les incendies, de police, de santé ou d'urbanisme. Bien qu'impressionnantes, ces compétences demeurent essentiellement théoriques puisque chaque initiative doit obtenir le consensus de Montréal et des banlieues et être ensuite approuvée par la Commission municipale du Québec.

À ces difficultés de fonctionnement s'ajoute le retour au pouvoir de Drapeau en 1960. Celui-ci réussit à neutraliser la Corporation par son opposition. Drapeau est plus préoccupé de faire de Montréal une grande ville moderne (notamment par la construction du métro et la venue de l'Exposition universelle) (Linteau,

¹⁴ Toutefois, la Ligue d'action civique conservait une pluralité des sièges du Conseil municipal. Selon l'historien Paul-André Linteau, « la LAC recourt à des pratiques d'obstruction lors des réunions du Conseil, de sorte qu'entre 1957 et 1960 la vie politique municipale prend l'allure d'une bataille perpétuelle entre les deux grands partis » (1992 : 535)

1992 : 536), et les assises institutionnelles d'une grande métropole ne sont pas une priorité pour lui. Or, il sera réélu sans interruption jusqu'en 1986.

Dans ces circonstances, il n'est pas surprenant qu'aucun accord significatif n'ait vu le jour durant l'existence de la Corporation. L'histoire de la Commission métropolitaine de Montréal, puis de la Corporation qui lui succède, semble se résumer à une longue série de tentatives de réformes à laquelle participent différents groupes cherchant à préserver ou accroître leur pouvoir au sein de ces instances (Pineault, 2000 : 245). Bien que les diverses expériences de gestion métropolitaine s'étant succédées jusqu'alors se soient avérées peu concluantes, elles rendent compte d'un souci précoce d'organisation métropolitaine et d'une volonté politique, à cet effet deux conditions rarement réunies en Amérique du Nord.

La Communauté urbaine de Montréal : une instance mal-aimée

Au cours des années 1960, le besoin de réformer les instances métropolitaines continue de se faire pressant, à Montréal comme un peu partout sur le continent. Le courant réformiste métropolitain cherche à s'attaquer aux disparités fiscales et articule la promotion des institutions d'agglomérations autour d'enjeux tels les économies d'échelle, l'efficacité des services, la planification et l'aménagement du territoire. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral fait à cette époque de la création d'un semblant de gouvernement métropolitain - les *councils of governments* - une condition pour l'obtention de subventions (Collin, 1997a : 2). Si 1967 évoque pour les Montréalais l'Exposition universelle, il s'agit aussi de l'année de création du Metro Council des Twin Cities. Une importante réforme du Metropolitan Toronto, existant depuis 1954, s'amorce également.

L'initiative de revoir la gestion métropolitaine revient une fois de plus au gouvernement provincial, qui s'inspire d'un modèle institutionnel récemment implanté en France. Afin de régulariser les relations intermunicipales dans les agglomérations d'importance du Québec, le ministère des Affaires municipales

opte en 1969 pour la création de communautés urbaines à Montréal, Hull et Québec et pour des fusions dans le cas des petites municipalités¹⁵.

À nouveau en butte à l'opposition des dirigeants de la Ville de Montréal, le projet d'une nouvelle instance bénéficie en quelque sorte de la grève des policiers de Montréal en octobre 1969. Cette grève a confirmé l'urgence de régionaliser ce service, afin de répondre notamment aux exigences des policiers. La loi qui crée la Communauté urbaine de Montréal entre en vigueur le 1^{er} janvier 1970 et concerne l'ensemble des municipalités sur l'île de Montréal, y compris la Ville de Montréal¹⁶.

Si la Communauté urbaine de Montréal détient moins de compétences que la Corporation créée en 1959, elle peut exercer immédiatement plusieurs responsabilités auparavant assumées par les municipalités : l'évaluation foncière, l'établissement d'un schéma d'aménagement, l'organisation d'un service de santé et d'un bureau d'inspection des aliments, et l'assainissement de l'air et de l'eau. Elle procède aussi à l'intégration graduelle des services de police dès l'année subséquente (Linteau, 1992 : 552 ; Divay et Collin, 1977 : 51).

Au cours des deux premières années d'existence de la Communauté urbaine de Montréal, le climat des réunions est alourdi par l'attitude réfractaire du maire Drapeau (Linteau, 1992 : 553). Pourtant, à la différence de la Corporation, les structures décisionnelles de la Communauté urbaine de Montréal accordent une prédominance à la Ville de Montréal au niveau du Comité exécutif, avec sept voix sur douze. Le Conseil de la Communauté urbaine de Montréal par contre est formé d'élus locaux et assure un équilibre des forces entre la ville centrale et les banlieues. Les décisions sont prises à la double majorité des voix : tant la Ville de Montréal que les banlieues doivent les appuyer. La nouvelle institution

¹⁵ Voilà qui remet en perspective l'interprétation de McMillan qui voit en la CUM la réponse tant au déficit encouru par Drapeau avec les projets de métro et d'exposition universelle qu'aux dépenses de sécurité associées aux mouvements nationalistes et au terrorisme (1997 : 28).

¹⁶ Plusieurs auteurs ont déploré cette limite territoriale, compte tenu du fait que les enjeux devenaient de plus en plus régionaux (Trépanier, 1998 : 74; Linteau, 1992 : 548).

régionale suscite tout de même la méfiance des municipalités de banlieues, qui rapidement se formalisent du fardeau fiscal leur étant imposé et de la domination exercée par Montréal au sein du comité exécutif, notamment en ce qui concerne les budgets adoptés (Divay et Collin, 1977 : 55-56).

En 1982, quelques changements apportés au Comité exécutif et la constitution de commissions permanentes améliorent le fonctionnement de la Communauté urbaine de Montréal (McMillan, 1997 : 32). Mais, selon Paul-André Linteau, il faut attendre l'élection du Rassemblement des citoyens de Montréal et de Jean Doré à la mairie de Montréal en 1986 pour que la ville adopte une attitude plus collaboratrice avec les banlieues (1992 : 553). Depuis sa création, la Communauté urbaine de Montréal a été bien scrutée et fort souvent critiquée, et pas seulement par des élus. Trépanier, notamment, a relevé l'absence de pouvoir régional de la Communauté urbaine de Montréal, la faiblesse de son système de représentation - les membres ne sont pas élus à ce niveau - et son rôle limité de coordination. Selon elle : « the MUC developed into quite a weak form of metropolitan government. Its territory and powers may have been sufficient for the mission it was then expected to accomplish; but they were limited in relation to the problem of the region as a whole » (1998 : 74). Pour Sancton, la Communauté urbaine de Montréal doit être considérée dès le départ comme un échec puisqu'elle répond davantage à des impératifs financiers : plutôt que de devenir un véritable gouvernement métropolitain responsable de la gestion du développement urbain, elle se serait contentée d'accepter les subventions de Québec et de mettre en œuvre les décisions du gouvernement provincial (In Tindal et Tindal, 2000 : 113-114).

Malgré la rigueur de ces analyses, il est possible de déceler un certain a priori. Sancton, un ardent défenseur de l'autonomie locale, a de prime abord un net parti-pris contre les gouvernements de type supramunicipal (McMillan, 1997 : 48). Quant à Trépanier, ses critiques se comprennent par ses intérêts intellectuels, davantage orientés vers les questions de planification. Son chapitre consacré à Montréal dans le livre de Donald N. Rothblatt et Sancton a pour intention

explicite de décrire le système de gouvernance de Montréal et d'en évaluer le potentiel en matière de planification régionale (1998 : 58).

L'évaluation de cette instance doit cependant reposer sur sa capacité à remplir ses responsabilités et sur ses réalisations. Lors de ses premières années d'existence, la Communauté urbaine de Montréal aurait péché par omission. Ainsi, cinq ans après sa création, son inaction dans certains champs de compétence lui ayant été alloués, notamment en matière de réaménagement des territoires municipaux et de création de parcs régionaux, a été soulignée (Divay et Collin, 1977 : 67-69)¹⁷. À sa dissolution, quelques trente ans plus tard, il appert que si certains champs n'ont pas été investis par la Communauté urbaine de Montréal (les municipalités continuaient de gérer leur propre code de construction et leurs services de prévention des incendies, deux domaines que la Communauté urbaine de Montréal devait prendre en charge), il existe aujourd'hui un réseau de parcs régionaux dont l'une des grandes réussites est d'avoir préservé l'accès des rives aux citoyens.

Gérard Divay et Jean-Pierre Collin relevaient déjà en 1977 quelques autres réussites de la Communauté urbaine de Montréal. Malgré les allégations d'élus de municipalités de banlieue, une comparaison méthodique des services offerts par les municipalités en 1969 et ceux fournis par la Communauté urbaine de Montréal en 1975 indiquait qu'aucun des services municipaux pris en charge par la Communauté ne s'était détérioré, et que de nombreuses municipalités jouissaient de services auxquels elles n'avaient pas accès auparavant. En l'espace de cinq ans, l'organisme avait pris en charge plusieurs services à caractère métropolitain, notamment la sécurité, l'assainissement de l'air, l'inspection des aliments, l'épuration des eaux, la planification régionale, la promotion économique et surtout, la fabrication des rôles d'évaluation, un outil essentiel au partage des coûts (1977 : 69).

¹⁷ Lors de la réforme de la Communauté urbaine de Montréal en 1982, ses responsabilités sont révisées afin d'abolir celles n'ayant pas été prises en charge - certaines responsabilités étaient optionnelles lors de la création de la CUM - et d'ajouter celles des arts et des activités culturelles (McMillan, 1997 :28).

Sur le plan fiscal, la Communauté urbaine de Montréal avait permis une répartition plus équitable du coût des services métropolitains sans toutefois faire totalement disparaître les disparités (Divay et Collin, 1977 : 103)¹⁸. Cinq ans après la création de la Communauté urbaine de Montréal, la Ville de Montréal connaissait un certain allègement de son fardeau fiscal, mais malgré une certaine amélioration, « les municipalités les plus pauvres consentent un effort fiscal plus grand pour des revenus par habitant nettement moindres » (Divay et Collin, 1977 : 117).

Sur le plan des relations intermunicipales, la Communauté urbaine de Montréal présente un bilan plus mitigé. L'instance a été imposée par le gouvernement provincial, bien avant qu'une conscience régionale n'émerge parmi les forces en présence. La nouvelle instance constitue au début un nouveau lieu de friction pour les gouvernements locaux, jusqu'à ce que son existence soit mieux acceptée par les banlieues, grâce à son rôle de coordination et de mise en œuvre de services à l'échelle métropolitaine (Divay et Collin, 1977 : 162)¹⁹.

Divay et Collin déplorent que la Communauté urbaine de Montréal n'ait pas agi comme « un facteur d'émergence d'enjeux régionaux dans l'île de Montréal » (1977 : 170), mais ils constatent néanmoins qu'après seulement quelques années d'existence, un certain rapprochement s'est effectué ne serait-ce qu'en incitant les municipalités des banlieues à conclure davantage d'entente de services avec les voisines et à se voir comme un tout fédéré (Divay et Collin, 1977 : 182-186). En fait, les institutions comme la Communauté urbaine de Montréal, en accomplissant leurs fonctions favorisent l'éclosion d'une conscience métropolitaine, et modifient les rapports de force. La parité atteinte sur le plan de l'évaluation foncière entre les petites villes et Montréal crée un équilibre

¹⁸ Outre le statut socio-économique des résidents, les secteurs industriel et commercial sont les composantes retenues par Divay et Collin pour identifier la richesse municipale (1977 : 103).

¹⁹ L'opposition aux politiques de la Communauté urbaine de Montréal n'est pas uniforme : si les municipalités siégeant au Comité exécutif sont en général plus conciliantes, les différences linguistiques et socio-économiques entraînent des comportements distincts. Ainsi, les municipalités plus cossues et à majorité anglophone de l'ouest et celles de la classe moyenne s'opposent davantage que les municipalités industrielles à majorité francophone (Divay et Collin, 1977 : 165-166).

politique qui amène les municipalités membres de la Communauté urbaine de Montréal à mieux accepter cette instance métropolitaine et à se rapprocher de la ville centrale (Divay et Collin, 1977 : 235). L'équilibre des forces sera consacré en 1982, lorsque le gouvernement provincial établira la parité dans la composition du Comité exécutif (Linteau, 1992 : 553; McMillan, 1997 : 29).

Deux décennies après sa création, Linteau dresse un bilan plutôt positif de l'existence de la Communauté urbaine de Montréal :

l'un des principaux objectifs ayant présidé à sa formation est amplement réalisé : les coûts de certains services municipaux, en particulier ceux de la police, sont répartis de façon plus juste sur l'ensemble de la population. L'uniformisation du processus d'évaluation foncière contribue également à accroître la justice fiscale. [...] Dans le domaine du transport en commun, la régionalisation permet d'étendre les services aux municipalités les plus éloignées tout en assurant, là encore, une meilleure répartition des coûts. La CUM s'avère toutefois incapable d'arriver à des résultats probants en matière d'aménagement régional (1992 : 553).

Similairement, un chercheur réputé de l'extérieur tel que Rothblatt brosse un portrait relativement positif de la Communauté urbaine de Montréal : « a well-established metropolitan government, which, by American standard, is still quite strong » (1998 : 500). En fait, tant pour la Communauté urbaine de Montréal que pour les autres organisations métropolitaines s'étant succédées depuis 1921, il ressort que leur réussite dépend beaucoup de l'adhésion de la Ville de Montréal²⁰. À prime abord, les discussions relatives à la composition des instances décisionnelles, à la gestion et surtout au partage des coûts de certains services, ont davantage entretenu les frictions et exacerbé les tensions entre Montréal et les autres municipalités de la Communauté urbaine de Montréal qu'elles ont réussi à harmoniser les relations intermunicipales sur l'île (Divay et Collin, 1977 : 66). La Communauté urbaine de Montréal constitue néanmoins l'entreprise de gestion métropolitaine la mieux réussie depuis le début du siècle dans la région de Montréal. S'il convient de rappeler l'existence des premières organisations

²⁰ Dans leur bilan des trois organismes métropolitains de l'agglomération de Montréal ayant vu le jour au 20^e siècle, Divay et Collin remarquent comment leur évolution dépend également des changements de gouvernement au niveau provincial (1977 : 61 et 152).

métropolitaines pour souligner la tradition de gestion formelle - bien que peu efficace - , il importe aussi de reconnaître ce qu'a accompli la Communauté urbaine de Montréal. Ses réalisations ont été en partie occultées par ses difficultés de fonctionnement mais aussi par les bilans de certains observateurs, déçus de ne pas y trouver le modèle idéal qu'ils recherchent.

Avant l'abolition de la Communauté urbaine de Montréal, les villes en faisant partie offraient un panier plus étendu de services que la plupart des autres municipalités de la région métropolitaine de Montréal, si l'on considère que les dépenses per capita des municipalités constituent un indice valable du niveau de service offert par les municipalités²¹. Toutes les municipalités qui dépensaient plus de 1 700 \$ par habitant (soit la catégorie la plus élevée) se trouvaient sur l'île de Montréal (notamment Montréal), et de façon générale, à l'exception des villes de Montréal-Nord et Roxboro, les villes de la Communauté urbaine de Montréal étaient plus dépensières que celles du reste de la région métropolitaine²².

La réorganisation municipale

Encore une fois, le vent de réforme qui balaie le continent au début des années 1990 atteint Montréal²³ :

le renouvellement des modes de gestion des agglomérations [devient] l'un des enjeux majeurs du développement des métropoles ; notamment dans le cas des vieilles régions industrielles confrontées à une restructuration de leur trame économique et sociale (Collin, 1997a : 4).

Deux groupes de travail mandatés par le gouvernement provincial au cours des années 1990 ont produit des rapports ayant anticipé chacun à leur façon la vaste

²¹ Comme tout indicateur unique, celui-ci est imparfait puisqu'un niveau de dépenses per capita plus élevé peut aussi refléter des problèmes de gestion administrative ou d'efficacité dans la fourniture de services.

²² La collecte d'information nécessaire à la production de ce paragraphe a été effectuée dans le cadre d'un contrat de recherche effectué en mars 2001 pour Winnie Frohm, professeure au Département d'études urbaines et touristiques, à l'Université du Québec à Montréal.

²³ De façon générale, la mondialisation de l'économie et la concurrence des cités-régions sont au cœur de l'argumentation des réformistes.

opération de réorganisation municipale initiée en 2000 afin de renforcer les pôles urbains sur tout le territoire du Québec, que ce soit par le regroupement des municipalités locales, par le renforcement des municipalités régionales de comté ou par la mise en place de communautés métropolitaines dans les agglomérations de Montréal, Québec et de l'Outaouais.

La gestion régionale à l'honneur

Au début des années 1990, la Communauté urbaine de Montréal accomplissait ses diverses responsabilités avec efficacité (évaluation, sécurité, culture, contrôle des aliments). Néanmoins, une réactualisation de son rôle et de ses limites s'imposait, ne serait-ce qu'en raison des impacts socio-économiques et financiers du développement de la grande région de Montréal. De plus les questions de réorganisation régionale étaient dans l'air du temps et ont, d'une certaine façon, ouvert la voie à la vaste opération de réforme municipale entreprise par le gouvernement du Québec en 2000. Outre la nouvelle vague régionaliste aux États-Unis, plusieurs provinces (l'Ontario, bien sûr, mais aussi le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse) ont procédé au cours des années 1990 à des fusions municipales.

Encore plus qu'auparavant, les projets de réforme doivent composer avec la nouvelle dynamique démographique et économique qui anime dans le cas montréalais les relations entre la ville-centre, les autres municipalités de la communauté urbaine et celles des couronnes. Suite à la métamorphose des banlieues dortoirs en municipalités dynamiques, sur l'île mais également en périphérie, il devient de plus en plus difficile de convaincre les autorités de ces localités du bien-fondé d'une réforme régionale. Parce qu'ils trouvent désormais près de leur domicile presque tout ce dont ils ont besoin, les banlieusards vont de moins en moins souvent au centre de l'agglomération, comme le révèle une étude sur le « navettage » effectuée par la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (In Collin, 1997a : 25). Par conséquent, ils s'y identifient moins et se sentent moins attirés. Un double phénomène de différenciation et de

distanciation incite les résidents de banlieue à oublier l'interdépendance des diverses composantes de l'agglomération.

Afin de répondre aux défis posés par l'organisation d'une région aussi vaste que celle de Montréal et de promouvoir un développement intégré de la région, le gouvernement provincial avait mandaté en avril 1992 un comité d'experts, le Groupe de travail sur Montréal et sa région²⁴. Le groupe, présidé par Claude Pichette, devait départager les responsabilités et déterminer les nouvelles règles de gouvernance devant présider à l'avenir de la région métropolitaine de Montréal. Afin de rallier les trois millions de citoyens qui composent la région et de rendre compte des interdépendances entre les différentes parties du territoire, le rapport reposait sur un concept se voulant réunificateur, celui de « ville-région » qui reconnaissait l'existence de plusieurs pôles d'activités complémentaires à celui du centre-ville de Montréal, en interaction croissante les uns avec les autres (GTMR, 1993 : 9).

Pour pallier l'absence de représentation régionale, le groupe de travail recommandait principalement (le rapport totalise 105 recommandations) la création d'une Région métropolitaine de Montréal correspondant à la région métropolitaine de recensement officielle (GTRM, 1993 : 14). Les auteurs du rapport préconisaient une instance décisionnelle apte à concevoir des plans d'action relevant de ses compétences, mais détachée de leur gestion et de leur mise en œuvre. En confiant ces tâches à des entreprises publiques ou privées déjà existantes, la nouvelle instance pourrait ainsi « éviter la mise en place d'une bureaucratie régionale lourde et coûteuse (GTRM, 1993 : 15). Parmi les autres recommandations particulièrement significatives quant à la gouvernance métropolitaine figurent l'abolition des municipalités régionales de comtés, la création d'organismes intermunicipaux de services et la transformation de la Communauté urbaine de Montréal en un tel organisme pour Montréal (GTRM, 1993 : 19). Favorablement reçu - si l'on exclut les opinions des maires des couronnes nord et sud de Montréal -, ce rapport fût temporairement mis de côté.

²⁴ Désormais « GTMR » dans les références bibliographiques *in textu*.

L'autre groupe de travail ayant une incidence sur les grandes orientations de la gestion régionale est celui de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales²⁵, instituée en avril 1998. Le mandat confié par le gouvernement provincial à cette Commission concernait de façon générale l'assainissement des finances publiques mais aussi la situation financière et fiscale de la Ville de Montréal (Guay, 1998 : 4). Le rapport, mieux connu sous le nom de « rapport Bédard » du nom du président de la Commission, est rendu public en avril 1999 et corrobore les doléances des villes-centres concernant le financement des infrastructures régionales.

Si dans l'ensemble il convient de se référer avec circonspection au document²⁶, il importe de se rappeler que le rapport recommandait spécifiquement pour les agglomérations de Québec et Montréal une refonte des structures locales. La recommandation n° 74 proposait un regroupement obligatoire des municipalités afin de réduire leur nombre à un maximum de cinq sur l'île de Montréal et à une vingtaine dans le reste de la région métropolitaine de recensement de Montréal. Il y était également recommandé de revoir le découpage et les attributions des municipalités régionales de comté²⁷ en périphérie de Montréal et de créer un nouveau gouvernement métropolitain habilité à lever un impôt régional. Excluant la sous-agglomération de Saint-Jérôme, l'échelle de la nouvelle instance proposée couvrait la région métropolitaine de recensement et remplaçait la Communauté urbaine de Montréal (CNFFL, 1999 : 374-375). Outre cette nouvelle instance, dont les membres seraient directement élus, le rapport Bédard se différencie par de nouvelles mesures préconisées pour rééquilibrer le financement des instances municipales. Notamment, la recommandation n° 101 suggère l'institution d'un mécanisme de partage régional des redevances de développement et de la croissance de l'assiette fiscale, soit une formule de *tax*

²⁵ Désormais « CNFFL » dans les références bibliographiques *in texto*.

²⁶ De l'aveu même du vice-président de cette commission, Jean-Pierre Collin, les recommandations sont le fruit d'un vaste compromis visant à obtenir l'assentiment des nombreux commissaires membres de la Commission et issus de milieux de travail fort diversifiés.

²⁷ Les 96 municipalités régionales de comté fournissent un cadre territorial plus large pour la planification de l'aménagement du territoire et la mise en commun des services mais auraient vraisemblablement failli à susciter un esprit régional (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000 : 21).

base sharing inspirée du système fiscal en vigueur dans la région des Twin Cities (CNFFL, 1999 : 379).

À prime abord, il semble que l'opération de réorganisation municipale entreprise en 2000 ait peu en commun avec les recommandations des rapports susmentionnés. Pourtant, bien que les deux rapports soient très différents - le premier traite de l'organisation du territoire et des instances politiques de Montréal et le second de finances et de fiscalité locales pour l'ensemble de la province - certains éléments de la réorganisation municipale découlent des recommandations formulées par les groupes d'experts. Ainsi le rapport Bédard suggérait de réduire le nombre de municipalités sur l'île de Montréal et dans la région montréalaise. Dans le rapport Pichette, il était question d'une superstructure régionale aux dimensions calquées sur celles de la région métropolitaine de recensement.

De fait, pour défendre la nécessité de renforcer le palier supramunicipal, le Livre Blanc à l'origine des fusions municipales, se réfère explicitement au rapport Bédard (2000 : 72). De plus, le Livre Blanc et la Loi créant la Communauté métropolitaine de Montréal reprenaient l'idée de la création d'une cagnotte régionale (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000 : 71).

La nouvelle Ville de Montréal et la Communauté métropolitaine de Montréal²⁸

Bien entendu, la fusion des municipalités formant la Communauté urbaine de Montréal ne correspond pas à ce que la plupart des observateurs avaient prévu. Suite à la mise en vigueur du projet de loi 170 (Loi portant sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais), la nouvelle Ville de Montréal est née le premier janvier 2002 de la fusion de la Ville de Montréal avec les 27 autres municipalités de l'île de Montréal, entraînant de ce fait la dissolution de la Communauté

²⁸ Ces informations concernant la Communauté métropolitaine de Montréal proviennent également de recherches effectuées pour Winnie Frohm, professeure, UQAM, en mars 2001.

urbaine de Montréal. La nouvelle Ville de Montréal compte près de 1,8 millions de personnes réparties sur un territoire urbanisé à 85 % comprenant les îles de Montréal, Bizard et Dorval et totalisant 496 km². Vingt-sept arrondissements composent la nouvelle Ville, ce qui comprend les neuf arrondissements qui depuis plus d'une dizaine d'années constituaient le découpage administratif de l'ancienne Ville de Montréal et auxquels s'ajoutent de nouveaux arrondissements correspondant aux frontières d'une ou de plusieurs anciennes municipalités.

Les 27 arrondissements²⁹ doivent gérer localement l'offre des services de proximité, formuler des avis et faire des recommandations au conseil de la ville sur le budget, l'établissement des priorités budgétaires, la préparation ou les modifications du plan d'urbanisme et émettre des permis via un Bureau d'arrondissement. Ils ont également compétence en matière de prévention d'incendie, d'enlèvement des ordures, de développement économique, de culture et de loisirs, de gestion de la voirie et des parcs. Bref, le conseil d'arrondissement « possède, dans l'exercice de ses compétences, tous les pouvoirs et est soumis à toutes les obligations que la Loi sur les cités et villes ou une autre loi attribue ou impose à une municipalité locale, à l'exception d'emprunter et d'imposer des taxes » (Chénard, Ministère des Affaires municipales et de la métropole, 2001 : 21).

Les conseils d'arrondissement peuvent néanmoins établir une tarification pour un service ou même demander à la Ville de prélever une taxe de secteur pour bonifier le niveau de certains services (Chénard, Ministère des Affaires municipales et de la métropole, 2001 : 27). Ces nombreuses attributions ainsi que leur découpage, qui colle de près au territoire des anciennes municipalités, les nouveaux conseils d'arrondissement les doivent à la très forte opposition des anciennes municipalités de l'île de Montréal. Cette opposition, qui tient tout autant à la préservation de l'autonomie locale et de ses privilèges fiscaux qu'à la sauvegarde pour plusieurs de leur statut de ville bilingue, en est également une

²⁹ Outre les 72 conseillers municipaux, la loi prévoit l'élection de 31 conseillers d'arrondissement dans les arrondissements formés des anciennes villes de banlieue.

de banlieue versus ville³⁰. Quant aux attributions, pouvoirs et compétences de la nouvelle Ville, du Comité exécutif et du Conseil municipal, rien de significatif n'a été changé : le Comité exécutif voit à l'octroi des contrats et subventions, à la gestion des ressources humaines, aux approvisionnement et aux immeubles, tandis que le Conseil municipal demeure la principale instance décisionnelle ayant compétence entre autres en matière de sécurité publique, d'urbanisme et d'environnement, et est appelé à encadrer ou approuver les décisions des conseils d'arrondissement.

Le fait que le Parti libéral du Québec se soit engagé à permettre les défusions par voie référendaire avant son élection aux élections provinciales du 14 avril 2003 rend compte de la vigueur de l'opposition à cet élément de la réorganisation municipale touchant Montréal et plusieurs autres villes. Les cris et les gestes d'opposition des municipalités (plusieurs manifestations et référendums) ont été organisés dès la période de transition et ont depuis été ravivés par l'élection d'un gouvernement libéral. L'opposition aux fusions municipales à Montréal et ailleurs en province a été tellement vive dès 2001 qu'elle a projeté dans l'ombre l'autre élément de la réorganisation ayant précédé la fusion, soit la création de communautés métropolitaines dans les principales agglomérations.

En créant la Communauté métropolitaine de Montréal, le gouvernement du Québec a indiqué en quelque sorte sa volonté d'améliorer la coordination régionale. Cette nouvelle institution se démarque de la Communauté urbaine de Montréal autrement que par la taille et l'envergure. La distinction la plus fondamentale est que si la première a été créée en 1970 pour assurer la gestion métropolitaine de plusieurs services - dont celui de la police - dans les 28 municipalités de l'île de Montréal et constituait un gouvernement métropolitain, la seconde concerne un territoire beaucoup plus vaste, soit la quasi totalité de la

³⁰ Le premier conseil municipal élu confirme ce clivage puisque tous les conseillers des arrondissements formés des anciennes municipalités de banlieue ont été élus sous la bannière de l'Union des citoyens ou comme indépendants tandis que ceux des arrondissements de Montréal ont majoritairement été élus sous la bannière de Vision Montréal (à l'exception des quartiers Plateau Mont-Royal et Notre-Dame-de-Grâce), le parti de l'ancien maire de Montréal ayant promu le projet de fusion.

région métropolitaine de recensement³¹. Avec 111 municipalités lors de sa création en 2001, cette nouvelle instance n'en avait plus que 67 après les fusions en janvier 2002. Dotée de moins de fonctions que la Communauté urbaine de Montréal, la Communauté métropolitaine a essentiellement pour rôle de coordonner et d'assurer une planification régionale de l'aménagement du territoire, du transport, et du développement économique. Toutefois, la Communauté métropolitaine de Montréal dispose de certaines compétences que la Communauté urbaine de Montréal n'a jamais eues en matière de redistribution et de logement social. Son mode de représentation est semblable à celui de la Communauté urbaine de Montréal puisque ses membres ne sont pas élus directement et proviennent des conseils municipaux. La composition du Conseil de 28 membres est précisée par la loi et 14 d'entre eux proviennent de la Ville de Montréal, y compris le maire de Montréal qui assume la présidence de la Communauté. De même, quatre des huit membres du Comité exécutif viennent de la Ville de Montréal.

Afin de favoriser l'équité fiscale, la Communauté métropolitaine de Montréal devrait participer selon le texte de la loi à une formule alternative de *tax base sharing*³². Enfin, une autre distinction par rapport à la Communauté urbaine de Montréal et par rapport aux instances étudiées dans cette thèse, la Communauté métropolitaine de Montréal a la possibilité de modifier son territoire. En vertu de l'article 270 de la loi, la nouvelle instance peut dans les trois mois suivants la publication du recensement quinquennal demander au ministre provincial responsable de modifier son territoire de façon à permettre à la région d'intégrer le développement suburbain futur. C'est l'adoption d'un territoire élastique sur mesure. Si la Communauté métropolitaine de Montréal réussit à s'imposer aux entités qui la composent, les compétences qui lui sont accordées pourraient modifier la dynamique d'agglomération dans la région de Montréal. Avec le

³¹ À l'exception de l'agglomération de la Ville de Saint-Jérôme.

³² Les notes explicatives du projet de loi n° 134, la « Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal », parlent explicitement d'établir un programme de partage de la croissance de l'assiette fiscale et de réserver une partie des sommes ainsi recueillies pour la création d'un fonds destiné à soutenir financièrement des projets de développement.

temps, il est probable que cette instance contribue sinon à l'émergence d'un esprit régional du moins à une vision commune du développement.

Bien qu'en ce domaine il convienne de laisser au temps le temps de faire son œuvre, une analyse complétée après à peine une première année de fonctionnement de la Communauté métropolitaine de Montréal estimait que le gouvernement provincial n'a pas osé implanter un nouveau palier de gouvernement et que « les changements introduits n'ont fait que consolider le rôle du municipal en réduisant le nombre de joueurs sur l'échiquier » (Desrochers, 2003 : 29). Y voyant plus une « créature administrative des municipalités » qu'une nouvelle instance pouvant « jouer un rôle déterminant sur le plan politique », François G. Desrochers regrette l'échec de la révolution métropolitaine que semblait annoncer la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (2003 : 33). Desrochers termine son analyse en rappelant que les changements s'effectuent de toute façon sur le long terme, et en reportant ses espoirs sur la création des nouveaux arrondissements (2003 : 35-36).

Malgré le bien-fondé de cette nouvelle institution - ne s'agissait-il pas entre autre d'un moyen de contrôler l'étalement urbain? - il n'est pas étonnant que ce projet de réorganisation à l'échelle régionale ait également rencontré une certaine opposition, compte tenu de la dynamique régionale. En mai 2000, 37,8 % des électeurs ayant participé au référendum organisé par les 27 municipalités de la couronne nord et ont, dans une proportion de 97 %, rejeté la création de la Communauté métropolitaine de Montréal. Les réticences des citoyens et des maires des banlieues des couronnes nord et sud peuvent s'expliquer par des raisons structurelles : pour bon nombre de ces villes leur développement s'est effectué au détriment des petites municipalités de l'île de Montréal.

Tout de même, depuis une trentaine d'années les mentalités ont évolué, bien que lentement, sur ces questions, comme en faisait foi la lettre de la dernière présidente de la Communauté urbaine de Montréal, Vera Danyluk, adressée aux maires de la couronne nord au lendemain du référendum tenu dans 27 municipalités. Choquée de leur opposition à la nouvelle instance métropolitaine,

la présidente exprimait sa conception des relations intermunicipales : l'intérêt bien compris des municipalités exige que ces entités locales reconnaissent la nécessité d'une instance régionale, essentielle à la coordination mais aussi à la solution des problèmes régionaux (Danyluk, 2000). En mai 2000, l'Union des municipalités de banlieue de l'île de Montréal se prononçait d'ailleurs en faveur de la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (Cardinal, *Le Devoir*, 2000). Désormais habitués de fonctionner au sein d'une instance métropolitaine comme la Communauté urbaine de Montréal, les maires de la Communauté urbaine de Montréal étaient dans l'ensemble plutôt favorables à la Communauté métropolitaine de Montréal. Leur opposition à la restructuration se cristallisait plutôt contre le regroupement municipal.

Là encore, les oppositions ne sont pas unanimes ou univoques. Plus urbains, les résidents des banlieues de l'île sont nombreux à s'identifier comme Montréalais, en dépit de leur opposition à la fusion. Selon une enquête réalisée en avril 2000 auprès d'un millier de résidents de la grande région de Montréal, 81 % des banlieusards de l'île de Montréal s'identifiaient alors comme Montréalais contre seulement 37 % de ceux qui résidaient en dehors de l'île (Pratte, *La Presse*, 2000).

Ce résultat constitue un bon indice de l'influence des institutions sur les valeurs culturelles, en l'occurrence le développement d'une conscience métropolitaine. Avec le temps, la création de la Communauté métropolitaine de Montréal permettra peut-être de générer une conscience régionale, comme la Communauté urbaine de Montréal a contribué à créer une entité métropolitaine. S'il fallait attendre l'émergence d'une conscience régionale pour implanter de nouvelles institutions à cette échelle, peu de projets seraient jamais implantés³³.

Parce que plusieurs projets de réformes municipales ont été initiés simultanément dans la province par le gouvernement québécois, malgré

³³ Un phénomène similaire est survenu à Montréal au cours des années 1980-90 avec la création des premiers arrondissements. De nombreux groupes populaires s'insurgèrent contre le nouveau découpage territorial imposé qui les obligeait à redéfinir leur propre territoire. Or en quelques années les groupes ont modifié leurs aires de services. Le redécoupage assorti aux nouvelles institutions a ainsi redéfini les sentiments d'appartenance locaux.

l'opposition de nombreux citoyens, le parallèle avec la réforme municipale initiée en Ontario venait aisément à l'esprit. Il n'en demeure pas moins que ces exercices différaient par plusieurs aspects.

Premièrement, contrairement au projet de fusion des municipalités du Metropolitan Toronto, qui allait à l'encontre des rapports Golden et Crombie, la réforme entreprise au Québec se trouvait en continuité avec les rapports Pichette et Bédard. De plus, la réforme municipale effectuée à Toronto a regroupé les municipalités de l'ancien gouvernement métropolitain mais sans réussir à imposer une unique instance politique ayant l'autorité suffisante pour assurer la coordination entre les municipalités régionales, la nouvelle Ville de Toronto et la trentaine de localités qui composent la région du Grand Toronto.

La Communauté métropolitaine de Montréal constitue donc l'une des principales différences permettant de distinguer les réorganisations instaurées en Ontario et au Québec, et surtout celles de Toronto et de Montréal. La démarche du gouvernement provincial du Québec se situe aux antipodes de la démarche entreprise par le gouvernement de l'Ontario, d'une part, par la tentative d'intégrer la dimension régionale, et d'autre part, parce qu'elle n'est pas en rupture avec les rapports produits par les experts mandatés par le gouvernement de tutelle. La restructuration au Québec n'a pas été accompagnée d'une nouvelle répartition des responsabilités sociales afin de réduire la dette et les dépenses publiques. Certes, dans les deux provinces, la restructuration a été justifiée par le besoin de s'adapter au contexte économique et par le souci d'accroître ses avantages concurrentiels. Mais l'esprit avec lequel le gouvernement du Québec a procédé est différent : l'équité apparaît comme une préoccupation que l'on retrouve dans le Livre blanc et dans le texte des lois 134 et 170. Il ne s'agissait pas non plus pour le gouvernement québécois d'isoler la ville-centre ou de neutraliser l'opposition, comme cela semble en partie avoir été le cas à Toronto. En ceci, les contextes politiques des métropoles québécoise et ontarienne sont fort différents.

Chapitre 7

Des influences nationales et sub-nationales sur la gouverne des villes

La fragmentation qui caractérise les agglomérations rend plus difficile la coopération et favorise les écarts de disparités. Aussi les gouvernements de tutelle jouent un rôle important dans la destinée des agglomérations. D'une part, les gouvernements locaux leurs sont subordonnés. Les gouvernements de tutelle exercent donc un rôle de premier plan dans les expériences de gestion métropolitaine. D'autre part, les gouvernements supérieurs ont une influence déterminante sur la durabilité sociale des villes, par le biais d'un ensemble d'interventions qui a priori ne concernent pas l'organisation territoriale ou physique des agglomérations.

Par ailleurs, comme les institutions intermédiaires de gestion, en fait les gouvernements métropolitains, ont surtout été expérimentés au Canada, il importe aussi de considérer le poids des différences nationales avant de voir, malgré la difficulté de l'entreprise, comment les facteurs culturels et sociaux propres aux États et aux provinces ont pu avoir un impact.

Dans un premier temps, il sera donc question des influences nationales sur la gouverne des villes. Après la présentation des thèses dites « continentaliste » et « culturaliste », suivra une mise en parallèle des différentes expériences de gestion menées dans les agglomérations de Milwaukee, Minneapolis-St. Paul, Toronto et Montréal afin de mettre en évidence des écarts et des similitudes qui souvent transcendent les différences nationales. Enfin, il sera question des différences qui existent entre les provinces et États sur le plan de la vie politique, de la culture, des valeurs et de la nature des politiques adoptées.

Les différences nationales

En études comparatives, tout est question de perspective. Ainsi, en comparaison avec les villes continentales d'Europe, celles du Canada et des États-Unis constituent un modèle distinct. De nombreux observateurs considèrent que, à l'instar des villes anglaises, têt désertées par la gentilhommérie avide de campagne, les villes américaines présentent peu d'attrait. Pour certains auteurs, les problèmes des villes nord-américaines prendraient leurs origines dans l'absence de valorisation de l'urbanité chez les Anglo-saxons (notamment Beauregard, 1999 ; Fishman, 1999 ; McKay, 1996). Chose certaine, la gouverne des villes en Amérique du Nord est fortement influencée par les structures et institutions politiques originaires de Grande-Bretagne.

De là probablement vient la perception qu'il y aurait sur ce continent un modèle de ville relativement unique, le modèle nord-américain propre aux villes des États-Unis et du Canada en raison de la forte proportion de la population d'origine anglo-saxonne. Il est toutefois possible de trouver des différences significatives entre les villes des deux pays, tout comme des points communs.

Dans cette section, il sera question de la thèse « continentaliste », et de la thèse opposée, dite « culturaliste », selon laquelle les différences culturelles entre les communautés nationales se reflètent par une nette démarcation entre les villes américaines et canadiennes. Enfin, comme il existe des différences significatives entre les États ou les provinces d'un même pays, il importe de voir comment les villes à l'étude peuvent aussi se démarquer les unes des autres sur une base régionale, et finalement présenter plusieurs ressemblances avec des villes de l'autre pays.

La thèse « continentaliste » : des villes aux problèmes similaires

Il est une boutade, ici traduite librement, affirmant que « les États-Unis sont nés à la campagne et que seulement plus tard le pays aurait déménagé en ville » (In Stelter et Artibise, 1977 : 5). Au Canada, par contre, avant même la

Confédération, comme le rappellent les historiens Gilbert A. Stelter et Alan F. J. Artibise :

Urban life was a significant feature [...] long before the dramatic urban growth of the late 19th and early 20th centuries. In fact the basic essentials of the present network of cities in eastern and central Canada were firmly established by 1850 (1977 : 5).

Cette ancienneté au Canada est toutefois escamotée par le fait que, constitutionnellement, les villes sont les créatures des provinces : en vertu du système fédéral, ce sont les provinces qui « create and abolish municipalities as well as redefine their functions and powers as need be » (Hobson et St-Hilaire, 1997 : vi).

En dépit d'origines différentes, le cadre institutionnel qui régit les relations entre gouvernements de tutelle et gouvernements locaux s'avère aussi déterminant aux États-Unis qu'au Canada. Dans le cas américain ce sont aussi les gouvernements de tutelle qui autorisent les incorporations. Les débuts de la fragmentation métropolitaine remontent à la fin du 19^e siècle alors que, pour respecter le principe de l'autonomie locale, les États s'empressent de reconnaître les demandes d'incorporation des résidents des nouveaux développements (Teaford, 1979 : 31). Et comme dans les exemples canadiens, ce sont également les gouvernements de tutelle qui décident ou pas d'implanter des gouvernements métropolitains.

Tenants de la thèse « continentaliste », Judith A. Garber et David L. Imbroscio ont relevé que les villes de ces deux pays ont des modèles de croissance semblables, ce qui explique que les problèmes de fragmentation et d'étalement urbain se retrouvent des deux côtés de la frontière (1996). De fait, l'étalement urbain, c'est-à-dire l'accroissement centrifuge des agglomérations alors même que le centre déperit est un phénomène davantage nord-américain qu'europpéen¹. Divers facteurs expliquent l'étalement urbain. Outre l'utilisation plus répandue de l'automobile après la Deuxième guerre mondiale, les gouvernements supérieurs

¹ En Europe, dans les grandes villes comme Londres ou Paris, la polarisation des activités économiques ne se fait pas au détriment du centre (Ascher, 1995).

ont été des acteurs de premier plan dans la décentralisation des villes, et ce tant au Canada qu'aux États-Unis.

Dans ces deux pays, les états fédéraux ont influencé la destinée des agglomérations, même si la constitution confère aux provinces et aux États la responsabilité du local. Du côté américain, les interventions du gouvernement fédéral sur la scène locale se sont accrues à trois occasions au cours du 20^e siècle : une première fois dans les années 1930 avec les divers programmes sociaux associés au New Deal, dans les années 1950 avec les programmes de financement hypothécaire et finalement dans la décennie 1970. Or, certaines mesures adoptées par le gouvernement fédéral au début des années 1970, comme le *General Revenue Sharing* ont contribué à renforcer l'autonomie des gouvernements locaux, car plusieurs subsides étaient alloués sans restriction et remis directement aux gouvernements locaux : les États ont sur cet aspect perdu leur rôle de relais (Anton, 1988 : 158-159)².

Dans les deux pays, l'influence du gouvernement fédéral s'exerce notamment par le financement des infrastructures autoroutières ou par des programmes de rénovation urbaine, des interventions qui contribuent considérablement à modeler le paysage urbain. De surcroît, comme la constitution confère au gouvernement fédéral canadien la juridiction en matière de transport international et interprovincial, celui-ci dispose aussi du contrôle des ports et des aéroports³.

Les interventions des gouvernements fédéraux par le biais de programmes d'accès à la propriété et de subventions pour assurer le développement autoroutier ont eu dans les deux pays des répercussions importantes quant à l'évolution des agglomérations. Après la Deuxième Guerre mondiale,

² Cette situation s'est résorbée avec la présidence de Ronald Reagan : malgré l'engagement de Reagan à favoriser l'autonomie locale, la réduction des subventions fédérales a contribué à affaiblir le pouvoir local.

³ Les dossiers de l'aéroport de Mirabel et l'ouverture de la voie maritime du Saint-Laurent constituent deux exemples où l'intervention du gouvernement fédéral a eu des répercussions sur l'évolution économique et physique de la région de Montréal.

l'augmentation rapide de la population, le retard accumulé pendant la guerre dans la construction de maisons et la disponibilité de terrains en périphérie sont autant de facteurs qui expliquent l'expansion de l'espace urbanisé, notamment dans le cas montréalais, qui connaît une crise du logement. Comme aux États-Unis, au Canada la création de la Société centrale d'hypothèques et de logement par le gouvernement fédéral en 1945, a pour but de résoudre cette crise. C'est en garantissant l'octroi de prêts hypothécaires que le gouvernement permet à un plus grand nombre de ménages - et en premier lieu les vétérans de retour de la guerre - de se loger et d'accéder à la propriété. Ce faisant, la Société centrale « favorise surtout la construction de résidences unifamiliales destinées à la classe moyenne tandis que la politique québécoise encourage la construction de logements moins coûteux » (Linteau, 1992 : 492). Comme dans les autres grandes villes du Canada, cette initiative fédérale contribue au développement d'une première couronne.

Aux États-Unis, la suburbanisation s'amplifie également au cours de ces années en raison des interventions du gouvernement fédéral, notamment suite à l'adoption en 1949 du *Federal Housing Act*, dont les effets déstructurants pour les villes centrales ont été documentés par Michael Peter Smith (1988 : 10). D'autres interventions fédérales exercent également un effet nocif sur le long terme, comme certains programmes de développement autoroutier ou de revitalisation urbaine. L'exemple du *Third Ward* et la destruction du centre de la communauté italienne de Milwaukee démontrent comment les projets de revitalisation urbaine, même les mieux intentionnés, peuvent générer des effets contraires aux objectifs visés (Orum, 1995 : 124).

Outre les interventions des gouvernements fédéraux, les villes dans ces deux pays sont exposées à des tensions similaires résultant des forces économiques. Pour certains chercheurs, les effets de la mondialisation vont accroître les forces décentralisatrices et uniformiser davantage les systèmes urbains en Amérique du Nord.

C'est l'opinion notamment de Donald N. Rothblatt, qui reconnaît cependant des différences dans les modèles de gouvernance des métropoles canadiennes et américaines, les premières ayant de « more robust metropolitan governmental and planning institutions » (1998 : 498) et les secondes privilégiant de plus en plus le partenariat entre le privé et le public et adoptant des lois de *growth management*. Rothblatt s'interroge cependant sur les impacts concrets que peuvent exercer les gouvernements métropolitains sur la planification du développement et l'aménagement régional. Considérant les exemples canadiens de Toronto et Montréal, Rothblatt conclut que les efforts des gouvernements provinciaux tendent à converger vers des institutions de planification régionale plus flexibles, proches des modèles américains (1998 : 511).

De façon similaire, Garber et Imbroscio voient dans la gouvernance locale d'étonnantes similitudes entre les deux pays. Selon ces auteurs, la similarité des régimes constitutionnels des villes (définition légale des villes, règles régissant la propriété privée et type de fédéralisme) induit des similitudes dans les institutions responsables de la gestion de la croissance urbaine (1996 : 597). Davantage que les différences culturelles, Garber et Imbroscio estiment que ce sont ces institutions qui modèlent les espaces urbains et favorisent les mêmes stratégies de croissance et entraînent les mêmes problèmes de fragmentation et d'étalement. De fait, les élites locales partagent la même idéologie de croissance. La convergence des modèles canadiens et américains de développement urbain se trouve également confirmée par l'existence de problèmes de *mismatch* à Milwaukee, à Minneapolis-St. Paul et à Toronto.

Toutefois, les ressemblances ne doivent pas faire perdre de vue les différences qui persistent entre les villes canadiennes et américaines, tant en ce qui concerne la vitalité des centres urbains que les modes de gestion retenus.

La thèse « culturaliste » : des différences significatives

Dans un pays comme les États-Unis, où l'État central est parfois considéré comme un ennemi, l'attachement des citoyens à leurs gouvernements locaux

prend un sens particulier. Encore aujourd'hui, de nombreux chercheurs insistent sur l'importance des institutions locales quant à la participation des citoyens aux affaires publiques⁴. Voilà pourquoi, selon Thomas Anton, malgré leur subordination constitutionnelle aux États, les unités locales bénéficient aux États-Unis d'une plus grande autonomie, qui leur a permis de résister aux tentatives de réforme des gouvernements de tutelle (1988 : 152).

Parmi ceux qui contestent le « mythe de la ville nord-américaine » figurent Michael A. Goldberg et John Mercer. Si la présentation de leurs données semble parfois manquer de rigueur en raison de la difficulté de trouver des données américaines et canadiennes concordantes, leur analyse conserve sa pertinence. Récusant les auteurs qui affirment que les villes canadiennes et américaines sont semblables, ces auteurs utilisent une approche culturelle et recourent à des analyses historiques, politiques et économiques pour documenter les différences entre les deux pays⁵.

À la forte tradition de « privatisme » des Américains et à leur méfiance face aux interventions gouvernementales, Goldberg et Mercer apposent les valeurs collectivistes et la déférence aux autorités des Canadiens. En dépit du fait que ces pays sont exposés aux mêmes forces économiques, ces auteurs relèvent de nombreuses différences entre les villes canadiennes et américaines. Ainsi, les villes canadiennes étant plus denses - ce qui est davantage vrai pour Montréal que pour Winnipeg - cela a influencé la desserte et la rentabilité du transport collectif, généralement mieux développé au Canada. Par ailleurs, les disparités économiques sont plus grandes entre les villes centrales américaines et leurs banlieues. Enfin, soulignent Goldberg et Mercer, les métropoles canadiennes

⁴ Vivien Lowndes, notamment, relève que si la participation est plus faible aux élections municipales qu'au niveau national, c'est quand même au niveau local que s'exprime davantage la société civile, par le biais des associations, groupes religieux, clubs de loisirs et autres ligues de bowling (1995 : 167). Dans son analyse de la citoyenneté et des politiques urbaines, Lowndes rappelle que l'action civique et la participation politique se font surtout au niveau local et que l'éducation des citoyens passe essentiellement par la politique et la gouvernance urbaine (1995).

⁵ S'inspirant des écrits de Seymour Martin Lipset, ces auteurs distinguent les valeurs dominantes léguées par les révolutionnaires américains de celles des loyalistes ayant émigré au Canada. Goldberg et Mercer estiment que les différences culturelles et les valeurs des deux pays sont suffisantes pour expliquer les différences dans l'organisation et la vitalité des villes (1986 : 12-31).

jouissent d'une plus grande stabilité (démographique, sociale et économique) et ont également la réputation d'être moins dangereuse que les villes américaines.

Pour Goldberg et Mercer, il ne fait aucun doute que les spécificités culturelles nationales expliquent ces différences. Non seulement - et paradoxalement - la réticence des Américains vis-à-vis des gouvernements se traduit-elle par de plus nombreuses et de plus petites entités municipales, mais les gouvernements métropolitains y sont nettement moins fréquents qu'au Canada. Parmi les raisons susceptibles d'expliquer les écarts dans la vitalité des grandes agglomérations, l'existence d'une institution métropolitaine multifonctionnelle compte certainement pour beaucoup.

De façon générale, les gouvernements métropolitains contribuent à réduire les disparités fiscales, à uniformiser le nombre et la qualité des services dont ils ont la responsabilité et à répartir le coût des infrastructures. Ils contribueraient également à faciliter la gouvernance verticale, c'est-à-dire la coopération entre les acteurs opérant à différents niveaux d'intervention. Leurs attributions les autorisent parfois à intervenir en matière de planification, bien que la difficulté de répondre à des visions divergentes du développement les expose forcément à la critique.

Aussi, les stratégies de gestion de la croissance sont bien différentes dans chaque pays, comme en témoignent les *growth boundaries*, *smart land use* et autres *growth management programs* adoptés par divers États américains depuis quelques années pour contrer l'étalement urbain. En 1999, une douzaine d'États avaient adopté des mesures pour restreindre le développement des infrastructures routières et des réseaux d'aqueduc et de filtration, pour délimiter les espaces alloués au développement et pour protéger les espaces libres et les terres agricoles (Rusk, 1998 : 14). Si cette tendance se maintient, soutient Rothblatt, certaines différences entre les villes du Canada et des États-Unis - par exemple en ce qui concerne la densité - pourraient s'estomper graduellement. Cependant, les approches pour limiter la croissance ne suffisent pas à réduire les disparités fiscales entre les entités locales d'une même agglomération.

L'individualisme des Américains et leur méfiance face aux interventions du gouvernement seraient aussi responsables du caractère « conservateur » des programmes sociaux, lesquels exercent un impact majeur sur la qualité de vie au centre des agglomérations. Dans les deux pays, les responsabilités sociales sont partagées entre les différents niveaux de gouvernement. Au Canada, le gouvernement fédéral, conçu à l'origine pour avoir préséance face aux provinces, a vu son influence contrebalancée au cours du 20^e siècle par le développement de gouvernements provinciaux dont les responsabilités sociales se sont accrues avec l'avènement de l'État providence. Ces dernières années, sous la houlette des libéraux, le gouvernement fédéral s'est fait plus centralisateur. L'Entente-cadre sur l'union sociale de février 1999 illustre cette volonté du gouvernement fédéral de s'immiscer dans les domaines de juridiction provinciale et la création du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, en août 2002, est un exemple de la manière dont le gouvernement fédéral veut également accroître sa présence dans les affaires locales.

Avec le temps, le gouvernement fédéral américain s'est développé en un gouvernement central fort pouvant notamment en imposer aux *Legislatures* des États (Goldberg et Mercher, 1986 : 118). Depuis le début du 20^e siècle, certaines responsabilités ont glissées des États américains vers les gouvernements locaux et, même si les villes se considéraient protégées par les clause de *home rule*, plusieurs responsabilités dans le domaine social sont néanmoins passées aux *counties*. Cependant, par contraste avec les villes canadiennes davantage assujetties aux gouvernements des provinces, les villes américaines disposent d'une plus grande diversité de revenus et par conséquent apparaissent davantage autonomes sur ce plan. Garber et Imbroscio voient dans cette indépendance relative la source de nombreux problèmes urbains, notamment celui des disparités entre le centre et la périphérie. Le corollaire de la domination exercée par les gouvernements supérieurs et de l'étroite dépendance fiscale des villes au Canada est probablement l'existence de moins grandes disparités au sein des agglomérations.

Les différences régionales

Pour le meilleur comme pour le pire, le poids exercé par le gouvernement de tutelle se fait donc davantage sentir dans les provinces canadiennes que dans les États américains. Mais l'émancipation des gouvernements provinciaux vis-à-vis du gouvernement fédéral est-elle suffisante pour générer des différences interprovinciales significatives dans la gestion du local? Une décentralisation plus marquée au Canada induit-elle des différences interprovinciales plus grandes qu'entre les États américains? De fait, les expériences de gestion métropolitaine à Toronto et à Montréal se ressemblent davantage que celles des Twin Cities et de Milwaukee. Ce parallèle tend à confirmer la prévalence des gouvernements de tutelle, sans pour autant nier l'importance du local. Même Garber et Imbroscio (des tenants de la thèse « continentaliste ») reconnaissent que l'uniformité n'est que partielle car « unevenness in municipal responsibilities between provinces interrupts the cultural continuities within the national borders » (1996 : 603).

Ainsi, le modèle de gestion en vigueur dans l'agglomération de Vancouver avec la *Greater Vancouver Regional District (GVRD)*, une autorité à l'origine responsable de la planification et de la gestion des hôpitaux seulement, apparaît bien différent des modèles de gestion expérimentés à Toronto et à Montréal. Le GVRD a une grande portée, couvrant presque toute la région, mais des responsabilités assez limitées. Il s'agit principalement d'une instance régionale de planification (McMillan, 1997 : 34). En comparaison, jusqu'au moment de leur abolition dans la foulée des réorganisations municipales, on pouvait parler de « gouvernements » métropolitains à Toronto et à Montréal, qui chapeautaient des entités municipales autonomes - on parle dans ce cas de *two-tier systems* (McMillan, 1997 : 21-24). Plusieurs chercheurs, notamment Rothblatt (1998) et Melville L. McMillan (1997) ont par ailleurs souligné les différences entre les modèles de Toronto et Montréal, la seconde ayant eu une structure de

gouvernance moins développée que la première⁶. De plus, à l'intérieur même de chaque province et État divers modèles urbains coexistent, ne serait-ce que parce que la taille des entités municipales influence considérablement le type d'institutions.

En même temps, alors que les provinces gagnent en autonomie par rapport au gouvernement fédéral, la redistribution du pouvoir entre l'état provincial et les gouvernements locaux semble s'uniformiser au Canada :

In the past, local governments have had a significant role in funding fast-growing expenditure programs in public health and welfare, as well as education. [...] Although the role and importance of local governments vary greatly from province to province, as do individual provinces' responses to current fiscal pressures, some common trends emerge, notably toward a greater decentralization of « local » services such as roads, police and sewers, while responsibility for funding education and social services is being centralized... (Hobson et St-Hilaire, 1997 : vi).

Le partage des responsabilités varie toutefois encore d'une province à l'autre. Si une tendance centralisatrice semble s'imposer en matière d'éducation, il en va autrement en matière de protection sociale, de santé, de sécurité et de transport. Ainsi, en Ontario, depuis l'élection des conservateurs en 1995, il revient désormais aux gouvernements locaux d'assurer une part du financement de certains programmes sociaux et de santé. Au Québec, par contre, l'aide sociale et les services de garde demeurent des programmes entièrement provinciaux. Dans l'ensemble cependant, l'Ontario et le Québec allouent davantage de responsabilités au niveau local que la Colombie-Britannique, comme le révèle l'étude comparative de McMillan (1997 : 48).

Il existe aussi à cet égard beaucoup de différences entre les États américains. D'un État à l'autre, par exemple, le rôle, la taille et le financement des *counties* varient considérablement. Comme plusieurs villes se retrouvent fréquemment à l'intérieur des frontières d'un même *county*, cela leur confère parfois l'autorité d'un gouvernement métropolitain. Mais la situation varie considérablement

⁶ Les villes d'Edmonton, Calgary et Winnipeg constituent des modèles de gestion où la ville centrale demeure la principale entité politique.

d'une région à l'autre : dans le Sud, les *counties* jouent un rôle moins important et prélèvent peu d'impôts. À d'autres endroits, le *county* et la ville ont été consolidés, comme dans le cas du *county* de Marion et de la ville d'Indianapolis.

Le *county* de Milwaukee, comme mentionné au chapitre 4, a pris en charge au fil des ans de nombreuses fonctions assumées initialement par la ville centrale, notamment en ce qui concerne les affaires sociales. Dans les Twin Cities, les sept *counties* jouent un rôle nettement plus discret, probablement en raison de la présence d'une instance métropolitaine ayant un rôle politique et administratif considérable. Les deux principaux *counties* des Twin Cities, soit Hennepin et Ramsey, ont toutefois pris de l'ampleur ces dernières années pendant la période où, justement, le Metropolitan Council éprouvait des difficultés.

De cette première section, il importe de retenir les propos de Goldberg et Mercer quant aux différences dans les valeurs culturelles des Canadiens, qui seraient davantage favorables à un État interventionniste et aux programmes sociaux, ce qui expliquerait en partie pourquoi leurs villes sont en meilleur état (taux de concentration de la pauvreté moindre et centres-villes plus dynamiques et vivants). Des propos de Garber et Imbroscio, il convient aussi de se souvenir que les gouvernements provinciaux interviennent davantage que les États américains. Ces deux assertions se complètent et doivent être présentes à l'esprit pour quiconque s'intéresse aux questions de sens civique dans les agglomérations métropolitaines d'Amérique du Nord.

La distinction entre villes canadiennes et américaines conserve donc son sens. Bien que les villes américaines et canadiennes présentent des similitudes quant à leurs institutions municipales, à leurs responsabilités ou quant aux difficultés inhérentes à la fragmentation, elles se distinguent sur le plan urbanistique, par les comportements sociaux de leurs habitants et par les institutions de gouvernance métropolitaine ou régionale. Il n'en demeure pas moins que toutes les villes américaines ne sont pas semblables, et les grandes villes canadiennes se présentent aussi fort différemment les unes des autres. Comme il n'y a pas de modèle unique ni même de modèle national, la diversité des gouvernements

locaux rend plausible le fait que certaines villes américaines puissent ressembler (notamment sur le plan de la gouvernance) aux villes canadiennes - c'est le cas des Twin Cities - tandis que sur d'autres aspects, les villes canadiennes, notamment Montréal, peuvent présenter des traits que l'on associe aisément aux villes américaines.

La gestion métropolitaine dans les quatre cas à l'étude

Les villes étudiées dans cette thèse ne font pas exception. Ainsi, au-delà des différences associées au pays ou au gouvernement de tutelle, les trois agglomérations dotées d'institutions multisectorielles de gestion métropolitaine partagent de nombreux traits communs, que l'on ne retrouve pas à Milwaukee.

À l'orée des années 1980, l'historien Jon C. Teaford, relevait que malgré les efforts entrepris depuis plus d'un siècle pour tenter d'unifier les métropoles américaines, peu d'expériences fructueuses avaient vu le jour (1979). C'est comme si les résistances étaient telles que même lorsqu'une instance réussit à voir le jour, le modèle et ses fonctions ou attributions, et encore plus son territoire, sont déjà désuets et ne correspondent plus aux besoins de l'agglomération. D'où la nécessité de revoir régulièrement le fonctionnement ou les attributions des gouvernements métropolitains existants, aux dix ou quinze selon les exemples étudiés.

Apparu en 1954, le Metropolitan Toronto connaît une première réorganisation en 1966, puis une autre, majeure, en 1988⁷. Quant au Metropolitan Council of the Twin Cities Area, créé en 1967, bien que des changements législatifs soient apportés régulièrement pour accroître son efficacité au début, ses responsabilités en matière de planification municipale sont révisées dès 1976 et une réforme majeure de l'institution est adoptée en 1994. La Communauté urbaine de

⁷ L'instauration des *regional municipalities* de Durham, York, Peel et Halton au tournant des années 1970 concerne l'organisation de la région du Grand Toronto mais ne constitue pas une réforme du Metropolitan Toronto.

Montréal, née en 1970, a également bénéficié d'une réforme en 1982 lui ayant permis de mieux fonctionner jusqu'à ce que ses responsabilités soient transférées à la nouvelle Ville de Montréal en 2002. Dans ces trois cas, les réformes sont l'indice d'une évolution ou d'une adaptation à de nouveaux besoins, ce qui reflète la vitalité des institutions, conformément aux écrits théoriques de Thomas R. Cusack sur le capital social (1999 : 10).

On note aussi la difficulté commune à toutes les instances métropolitaines de contenir le développement urbain à l'intérieur de leurs frontières. Malgré ce qui avait été prévu initialement, le Metropolitan Toronto a éprouvé la même incapacité de suivre l'évolution de l'espace urbanisé que le Metropolitan Council des Twin Cities et que la Communauté urbaine de Montréal, en raison de l'inélasticité des frontières des agglomérations. Le développement des banlieues en périphérie du Metro Toronto a généré une clientèle électorale distincte, que le gouvernement provincial n'a pas voulu bousculer, même avec le projet de fusion du centre de l'agglomération.

Dans le cas de Minneapolis-St. Paul, plusieurs *counties* situés sur le pourtour extérieur du Metropolitan Council mais dont le développement est lié à celui des Twin Cities, ne sont pas tenus de respecter les principes de « croissance intelligente » contenus dans le *Regional Blueprint* adopté en 1996⁸.

Pour ce qui est de Montréal, des regrets ont aussi été exprimés concernant le fait que la Communauté urbaine n'exerçait pas de juridiction au-delà de l'île de Montréal (Trépanier, 1998 : 74 et 112; McMillan, 1997 : 28). La nouvelle instance mise en place le 1^{er} janvier 2001, la Communauté métropolitaine de Montréal, a toutefois compétence à l'échelle régionale, et constitue sur ce plan une initiative plutôt rare dans un contexte d'inélasticité des frontières locales. Il est prévu que les limites de sa juridiction soit révisées périodiquement pour suivre le

⁸ Diverses mesures ont été adoptées pour contenir le développement à l'intérieur de certaines limites afin de consolider les activités résidentielles et économiques dans le centre de l'agglomération. Mais le développement a rejailli plus loin, à l'extérieur de la zone d'influence du Metropolitan Council.

développement de la région. Ce dernier exemple contredit d'ailleurs les chercheurs convaincus que les gouvernements de tutelle voient toujours dans les régions métropolitaines des rivales dangereuses (Rothblatt, 1998 : 480-81; Trépanier, 1998, 112; McMillan, 1997 : 33)⁹.

Aux difficultés de « rattrapage territorial » communes à la plupart des agglomérations s'ajoutent les difficultés de la concertation métropolitaine. À Milwaukee, notamment, où l'absence de structure institutionnelle métropolitaine ne favorise déjà pas la coopération, les entités locales s'entendent difficilement, notamment dans un domaine exigeant un minimum de collaboration comme le transport, où les ententes sont extrêmement difficiles à conclure, même lorsqu'il s'agit simplement de dépenser les subventions du gouvernement fédéral. Mais la présence d'un gouvernement métropolitain n'est pas pour autant un gage de coopération intermunicipale aisée.

En effet, dans les autres cas étudiés, la coordination régionale ne va pas de soi. Dans le cas de Toronto, la création en 1954 du Metropolitan Toronto, louangé pour sa politique de croissance ordonnée, sa planification efficace et des mesures sociales réussies, n'a pas réussi à éliminer entièrement les conflits : « overlaps led to conflicts between Metro and the municipalities. Metro's creation did not by any means wipe out city suburban differences » (Lemon, 1985 : 111). Avec la récente réforme, ces difficultés se trouvent projetées à l'échelle régionale et de nombreux observateurs considèrent que depuis la réorganisation de 1998, la nouvelle Ville de Toronto se trouve isolée par rapport aux quatre *regional municipalities* qui l'encerclent.

⁹ Montréal n'étant pas la capitale du Québec et étant sociologiquement différente du reste de la province, le gouvernement provincial y voit un élément « hétérogénéité », une perception qui serait responsable d'une certaine méfiance vis-à-vis de la métropole. Ces propos défendus dans la thèse doctorale de François Desrochers (1999), qui couvre la période de 1956 à 1996, sont très pertinents pour comprendre les relations entre le gouvernement provincial et la métropole jusque dans les années 1990. Mais la mise sur pied du groupe de travail sur le Grand Montréal en 1992, la nomination par le gouvernement du Parti québécois d'un ministre d'État pour le Grand Montréal en 1996, et finalement la création de la Communauté métropolitaine de Montréal indiquent une reconnaissance du rôle joué par la métropole, notamment sur le plan économique (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000 : 37).

Pour ce qui est des Twin Cities, le difficile travail de rapprochement au cours des années 1990 de certaines *inner suburbs* avec les villes centrales de Minneapolis et de St. Paul afin d'inciter le gouvernement du Minnesota à revoir la législation, illustre que la présence d'un gouvernement métropolitain ne suffit pas à assurer la coopération. De façon surprenante, les villes jumelles de Minneapolis et de St. Paul se sont livrées une lutte épique à l'automne 1999 lorsque St. Paul a tenté d'arracher à Minneapolis son équipe professionnelle de baseball, les *Minnesota Twins*.

Dans le cas de l'agglomération montréalaise, les débuts de la Communauté urbaine avaient été marqués par l'attitude cavalière des élus de la ville-centre, et notamment du maire Jean Drapeau, et par la méfiance des communautés de banlieue vis-à-vis des plans et projets de Montréal (McMillan, 1997 : 31). Néanmoins, la persistance de ces difficultés à se concerter et à se coordonner ne doit pas faire perdre de vue que dans les agglomérations dotées d'institutions métropolitaines, il demeure possible de trouver des terrains d'entente et plus facile d'œuvrer à des solutions communes.

Enfin, parmi les autres points communs aux trois agglomérations dotées d'institutions communes, on trouve une tradition relativement longue de gestion à l'échelle métropolitaine. Les gouvernements métropolitains à proprement parler n'apparaissent qu'au cours des décennies 1950 et 1960, en réponse à des besoins accrus de coordination avec les nouvelles zones suburbaines, mais dans ces trois cas il est possible de retracer plus avant l'existence d'instances spécialisées oeuvrant à une échelle supra-municipale et d'embryons de gouvernement métropolitain.

L'existence de la Communauté urbaine de Montréal fut précédée par la Commission métropolitaine de l'île de Montréal, créée en 1921, et par la Corporation du Montréal métropolitain en 1959 (sans oublier des autorités comme la Commission de transport de Montréal, fondée en 1951), ce qui témoigne d'une longue tradition de préoccupations pour les questions métropolitaines. Dans les Twin Cities, l'existence du Metropolitan Council a été

anticipée par celle de la *Metropolitan Planning Commission*, fonctionnant sur une base volontaire à partir de 1957, laquelle avait été précédée par quelques autorités unifonctionnelles comme la *Twin Cities Sanitary District* (1933), la *Metropolitan Airports Commission* (1943) et la *Metropolitan Area Sports Commission* (1956). Dans le cas de Toronto, les préoccupations métropolitaines apparaissent plus tardivement : c'est toutefois cette agglomération qui expérimente un gouvernement métropolitain aussi tôt qu'au début des années 1950.

Fait notable, à Milwaukee, où il n'y a toujours pas de gouvernement métropolitain, aucune forme d'organisation de ce type n'a jamais existé au cours du siècle, malgré une tentative sérieuse en ce sens, à l'époque où justement Toronto, Minneapolis-St. Paul et Montréal créaient leur premier véritable gouvernement métropolitain ou du moins s'engageaient dans cette voie. Certes, quelques autorités unifonctionnelles desservent aujourd'hui la région métropolitaine de Milwaukee, tel que le *Metropolitan Sewerage District* ou d'autres agences créées par l'État telle que la *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission*. Mais aucune de ces agences n'est en mesure de chapeauter les gouvernements locaux ni même de procéder à une quelconque redistribution. Or, la redistribution ou la recherche d'une certaine équité sont ce qui distingue les agglomérations dotées d'institutions métropolitaines formelles des autres métropoles. Là où les seules autorités régionales présentes sont des agences unifonctionnelles leur raison d'être est généralement la recherche d'économies d'échelle dans la production d'un service ou de profits plutôt que l'atteinte d'une plus grande équité sociale ou économique.

Si on considère plutôt les enjeux et les résultats de la gouvernance métropolitaine, on observe également des similitudes et des différences qui ne se réduisent pas aux différences nationales. Des villes sises de part et d'autre de la frontière peuvent en effet partager certains points communs et se distinguer plutôt d'autres villes de leur pays. La grande région de Montréal, par exemple - qui même après les fusions municipales apparaît encore comme une région relativement fragmentée - se rapproche sur ce point de Minneapolis-St. Paul et se distingue de Toronto et des autres villes canadiennes. Par ailleurs, il est souvent

dit de Minneapolis-St. Paul qu'il s'agit de la plus canadienne des villes américaines, notamment en raison des programmes sociaux plus généreux de l'État du Minnesota et de son gouvernement métropolitain. Et si, dans les villes à l'étude, une grande partie de la croissance s'effectue dans les banlieues, des différences significatives persistent. L'agglomération de Minneapolis et St. Paul est très étendue alors que Montréal présente une densité élevée selon les critères nord-américains. Alors que les Twin Cities et Toronto constituent de véritables centres régionaux, Montréal se caractérise par la faiblesse de ses liens économiques avec le reste de la province. Que les villes de Toronto et St. Paul soient les capitales respectives de l'Ontario et du Minnesota n'est probablement pas étranger à leur bonne fortune. À l'inverse, Milwaukee et Montréal ont certainement pâti de ne pas être les capitales de leur État ou province respectifs.

Minneapolis-St. Paul et Toronto partagent un même souci pour la planification de la croissance et essaient de compartimenter les diverses activités commerciales, industrielles et résidentielles. À Montréal, cette préoccupation est moins présente - sauf peut-être en matière de transport - comme l'indique le développement anarchique de secteurs résidentiels à l'intérieur d'enclaves industrielles, comme le secteur de Marconi-Alexandra au sud de Parc-Extension.

C'est probablement en raison de cette tradition de planification que Toronto a su préserver la vitalité de son centre-ville, permettre le développement de pôles secondaires d'activités commerciales et manufacturières et, enfin, voir à l'accessibilité et à la diversité des secteurs résidentiels sur l'ensemble de son territoire (Rothblatt, 1998 : 479). À Montréal, l'émergence de pôles sous-régionaux n'a cependant pas altéré la vitalité du centre-ville, qui a conservé une certaine spécificité (Polèse et Chapain, 2000 : 5).

Les villes de Montréal et Toronto ont réussi à ce jour à retenir les classes moyennes au centre (Rothblatt, 1998 : 505). Toutefois, Montréal présente sur le plan de la répartition des richesses et de l'appartenance à la ville davantage de ressemblances avec Minneapolis-St. Paul qu'avec Toronto. Dans cette dernière, les habitants des quartiers centraux très cossus de Rosedale et de Forest Hill

s'identifient en effet depuis longtemps, bien avant la fusion, comme des Torontois. À Montréal, quartiers prospères et quartiers pauvres se côtoient, et le cœur même de la ville centrale est fragmenté socialement et politiquement : les arrondissements de Mont-Royal, Outremont, Saint-Laurent et surtout Westmount - sur ce plan, la fusion n'a encore rien changé contrairement aux appréhensions des opposants - constituent des enclaves aisées, distinctes et largement autonomes. Dans la région de Montréal, la répartition des banlieues selon les grandes lignes socio-économiques n'est pas sans rappeler celle que l'on retrouve dans la région des Twin Cities, à la différence que les banlieues aisées de la région de Minneapolis ne sont pas adjacentes au centre. Comme le montre le Tableau 7.1, le degré de fragmentation distingue nettement Toronto par rapport aux autres agglomérations à l'étude.

Tableau 7.1
Fragmentation des agglomérations, en 2000 et en 2001¹⁰

	Milwaukee	Twin Cities	Montréal ¹¹	Toronto
Population	1 500 741	2 642 056	3 426 350	4 682 897
Municipalités	90	186	102	29
Résidants/gouv.	16 675	14 205	33 591	161 479

Avant même le regroupement en 1998, seulement 6 municipalités étaient comprises dans le Metro Toronto (comprenant 2,4 millions de personnes), et 29 dans l'ensemble du Greater Toronto Area (4,68 millions de personnes). Minneapolis-St. Paul (186 gouvernements municipaux¹² pour plus de 2,6 millions de personnes) et Montréal (28 municipalités avant la fusion pour 1,8 millions de personnes sur l'île et 63 gouvernements locaux [102 avant les fusions] dans la région métropolitaine pour 3,4 millions de personnes) mais aussi Milwaukee (90

¹⁰ Les années de référence correspondent aux années de recensement, soit 2000 pour les États-Unis et 2001 pour le Canada.

¹¹ Depuis les fusions de 2002, la région de Montréal compte 63 gouvernements municipaux, ce qui porte à 54 387 le nombre moyen de résidants / gouvernement.

¹² Excluant les *counties* et les agences spécialisées.

gouvernements municipaux¹³ pour 1,5 millions de personnes), sont des agglomérations bien pourvues en gouvernements municipaux. Lorsque le nombre de personnes dans chaque agglomération est pris en considération, le faible niveau de fragmentation de Toronto est encore plus remarquable. Si le nombre de municipalités peut sembler une donnée superfétatoire à prime abord, cela n'est pas sans incidence lorsqu'il s'agit de gouvernance métropolitaine.

Par ailleurs, bien que ces aspects ne soient pas directement liés à la gouvernance métropolitaine, l'exemple de Montréal présente quelques caractéristiques inédites. Contrairement aux agglomérations américaines et à Toronto, le phénomène de « navettage inversé », c'est-à-dire le mouvement des travailleurs qui quittent quotidiennement le centre pour travailler en périphérie, n'est pas très présent dans la région de Montréal (Collin, 1997a : 31). Historiquement, un double clivage socio-économique et linguistique a également caractérisé l'agglomération montréalaise. Il s'agit là, selon Paul-André Linteau d'un facteur important pour expliquer la longue et difficile gestation de la Communauté urbaine de Montréal au cours des années 1950. Similairement, Sancton voit dans la division linguistique la raison principale pour laquelle la Communauté urbaine de Montréal n'a pas réussi à présenter un plan de réaménagement de ses frontières internes au début des années 1970, aucun arrangement ne permettant de préserver l'équilibre entre les communautés francophones et anglophones (In Trépanier, 1998 : 77). Il serait exagéré d'imputer à la dualité linguistique toutes les difficultés de fonctionnement de la Communauté urbaine de Montréal à ses débuts, compte tenu des réticences de l'administration Drapeau et des règles de fonctionnement de la Communauté, discutées dans le chapitre précédent. Mais la question linguistique demeure un aspect fondamental de la vie politique montréalaise, que l'on ne peut pas négliger.

En somme, au-delà des frontières et des régions, la gestion métropolitaine soulève des enjeux relativement similaires, et donne lieu à des solutions à peu près équivalentes, avec plus ou moins de succès en ce qui concerne la

¹³ Excluant les *counties* et les agences spécialisées.

fragmentation politique, la planification, la vitalité des centres, ou la cohérence du développement régional. À plusieurs égards, par exemple, l'agglomération de Minneapolis-St. Paul apparaît plus semblable à Toronto et à Montréal qu'à sa voisine américaine, alors que Montréal présente certains parallèles tant avec Milwaukee qu'avec Toronto.

Mais surtout, si un constat se dégage des différentes expériences de gestion métropolitaine de Toronto, de Minneapolis-St. Paul et de Montréal, et de l'échec relatif de Milwaukee à cet égard, c'est bien que, peu importent les forces en présence sur le plan local, il est impossible de constituer un gouvernement métropolitain sans l'intervention d'un gouvernement de tutelle favorable à une telle entité. Quelle est alors la dynamique politique et sociale qui amène des gouvernements de tutelle à créer, ou à ne pas créer, une instance métropolitaine? À première vue, on pourrait penser que les gouvernements progressistes - plus favorables à l'intervention de l'État - sont davantage susceptibles de donner naissance à de nouvelles institutions. Mais des instances métropolitaines ont aussi été mises en place par des gouvernements de tutelle conservateurs. Pour clarifier la dynamique en cause, il faut donc aller au-delà d'une simple logique partisane, et voir quelle était précisément la situation politique et sociale dans les deux États et les deux provinces concernés et quelles motivations politiques se trouvaient à l'origine des instances métropolitaines. Dans un premier temps, il sera question de ce contexte partisan et des motivations politiques et, dans un deuxième temps, plus globalement de la culture politique et des politiques publiques de chaque région.

Le rôle des États et des provinces

Le contexte partisan

La comparaison des quatre cas à l'étude permet-elle d'associer les orientations partisans ou idéologiques qui prévalent dans un État ou une province à une propension à se soucier de gestion métropolitaine et à privilégier des politiques

publiques plus libérales ou plus généreuses envers les villes-centres? D'abord, il importe de noter que même lorsque les progressistes exercent une influence notable dans la vie politique d'une ville, leurs valeurs ne prévalent pas nécessairement dans le reste de l'électorat, que ce soit au niveau de l'État ou de la province ou même à l'échelle métropolitaine.

Prenons le cas de Milwaukee. Jusqu'en 1960, un maire socialiste a presque toujours été en poste. Et bien que sur la scène municipale il n'y ait pas véritablement de partis clairement liés à des partis nationaux, les orientations des maires plus récents de la ville permettent de les rattacher aux démocrates, et ce même pour le maire Henry Maier, en dépit de son conservatisme sur le plan social. Ces orientations politiques contrastent nettement avec celles de l'électorat du Wisconsin à l'extérieur de Milwaukee, politiquement plus conservateur lorsque vient le temps de voter, selon une étude de Sarah C. Ettenheim portant spécifiquement sur le vote des résidents de Milwaukee et du Wisconsin (1980, 11). De 1946 à la fin des années 1970, lors des 35 élections pour élire le président, le gouverneur ou les sénateurs, les démocrates ont eu la faveur des résidents de Milwaukee à 29 reprises, et les résidents de la ville de Milwaukee ont voté pour les Démocrates en plus grand nombre que ceux des banlieues (1980 : 4-5).

Cette situation présente quelques ressemblances avec celle de Toronto. Ce sont en effet les conservateurs qui, historiquement, ont dominé la vie politique ontarienne, et l'élection de députés progressistes par les résidents de Toronto n'y a pas changé grand-chose¹⁴. D'ailleurs, lors de la création du Metropolitan Toronto, les conservateurs étaient au pouvoir, et les questions de justice sociale ne semblaient pas très prioritaires, bien que les conservateurs au cours des années 1950 se soient parfois inspirés des programmes de la gauche (Kaplan,

¹⁴ Dans le passé, l'électorat de Toronto était lui-même conservateur. Les élections municipales de 1947 ont sonné le glas des derniers candidats rouges de la ville (Lemon, 1985 : 82). Plus largement, il faut retenir la faible popularité des libéraux auprès de l'électorat de Toronto lors des élections provinciales et même fédérales de cette époque. Même lors de la vague libérale de Mackenzie King en 1945, 13 des 15 circonscriptions de Toronto sont allées aux conservateurs. Ce n'est qu'à partir de 1949 que les libéraux réussissent à capturer le vote des Torontois lors des élections fédérales, et ce vote est alimenté depuis par l'immigration dans la ville reine.

1982 : 608-617). De la même façon, malgré l'opposition suscitée par la fusion de Toronto en 1998, le gouvernement conservateur de Mike Harris a été réélu lors des élections subséquentes de juin 1999, avec l'appui notamment des électeurs de la couronne de Toronto. Les conservateurs se sont cependant contentés de huit sièges sur 22 dans la nouvelle Ville de Toronto.

Théoriquement, il devrait pourtant exister un lien entre les gouvernements de tutelle progressistes, qu'ils soient libéraux ou néo-démocrates, et la présence d'un gouvernement métropolitain. Plusieurs auteurs le suggèrent. Frances Frisken, par exemple, estime qu'en dépit des interventions passées pour répondre au développement de la métropole, les gouvernements conservateurs de l'Ontario ont souvent négligé les enjeux urbains :

There has been a recurring tendency, particularly since the 1970s, for the provincial government to look for ways to detach itself from municipal affairs both administratively and financially. That tendency became an overriding element of provincial policy after the mid-1995 election of a Progressive Conservative (PC) government, which replaced a New Democratic Party (NDP) government that had begun to look for new ways to deal with growth-related pressures and the provision of major services in the Greater Toronto Area (1998 : 162).

Les néo-démocrates n'ont pas été au pouvoir suffisamment longtemps pour assurer la mise en place de la réforme préconisée par le *Greater Toronto Area Task Force* présidé par Anne Golden. Ce sont les conservateurs qui ont finalement imposé leur solution.

À l'origine du gouvernement métropolitain dans les Twin Cities, on retrouve également un gouvernement étatique conservateur. En 1967, le gouverneur du Minnesota était Républicain — Harold LeVander — et les conservateurs avaient la majorité tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat de l'État. Au début des années 1990, l'existence de ce gouvernement métropolitain a été menacée par un autre gouvernement conservateur, mais n'a finalement pas été remise en question.

Le cas de Montréal semble aller dans le même sens, au moins à l'origine. C'est en effet un gouvernement de l'Union nationale qui a présidé à la création de la Communauté urbaine de Montréal en 1970¹⁵. Depuis, le pouvoir au Québec est exercé en alternance par le Parti libéral, au centre-droit, et le Parti québécois, au centre-gauche. Le débat sur les fusions municipales du début des années 2000 correspond de façon plus claire à l'opposition entre une gauche plus interventionniste et une droite plus favorable au laissez-faire.

De façon contrastée par rapport à Milwaukee, où la ville semble plus progressiste que l'État, ici c'est au niveau municipal que les citoyens apparaissent plus traditionalistes, voire conservateurs. À l'exception de l'intermède de deux mandats exercés par le Rassemblement des citoyens de Montréal, que l'historien Linteau associe aux nouveaux réformistes, les Montréalais ont accordé plusieurs mandats à Jean Drapeau et à Pierre Bourque, deux maires plutôt conventionnels sur le plan du développement social et économique. Lors des élections provinciales ou fédérales, par contre, les Montréalais ne votent pas vraiment de façon plus conservatrice que les autres Québécois.

Ainsi, les trois gouvernements métropolitains étudiés ici semblent avoir des origines politiques semblables et, à première vue assez déconcertantes. Ce sont en effet des gouvernements de tutelle conservateurs qui étaient au pouvoir lorsque ces instances ont été créées pour la première fois. Comment cela est-il possible? D'abord, il faut comprendre que la création d'un gouvernement métropolitain peut répondre à différents impératifs, qui ne sont pas nécessairement tous progressistes. Ensuite, il importe de bien prendre en compte le contexte politique plus large des États et des provinces considérés.

Voyons d'abord les motifs. Dans la littérature américaine sur la gouvernance métropolitaine, il est courant d'affirmer que la création d'un gouvernement

¹⁵ Le parti de l'Union nationale est un parti conservateur ayant dominé la vie politique des années 1940 et 1950, avec à sa tête Maurice Duplessis. Ce parti est disparu de la scène politique depuis et ce n'est qu'en 1994, avec la fondation de l'ADQ qu'un nouveau parti à l'idéologie essentiellement conservatrice réapparaît sur la scène provinciale.

métropolitain est souvent une réponse à un état de crise (Schmandt, 1965 : 49). Même si l'échantillon est réduit, les cas à l'étude ici suggèrent effectivement que la création d'un gouvernement métropolitain ne résulte pas d'une fantaisie de fonctionnaires ou du caprice d'un élu : il y a toujours à l'origine une situation problématique, qui perdure depuis plusieurs années mais atteint un point culminant. Ainsi, le seul moment où la région de Milwaukee est passée à un doigt d'être dotée d'un véritable gouvernement métropolitain correspond à l'époque des travaux de la commission d'étude chargée de trouver une solution aux problèmes récurrents et critiques d'approvisionnement et de canalisation de l'eau, au cours des années 1950. Le cas de Minneapolis-St. Paul est plus ambigu puisque diverses circonstances ont favorisé la création du Metropolitan Council. Il ne faudrait pas, par exemple, sous-estimer le rôle mobilisateur joué par les groupes civiques ni l'influence des instances métropolitaines de service qui aurait, minimalement, habitué les esprits à concevoir des solutions métropolitaines. Il n'en demeure pas moins qu'ici aussi le changement a été précipité par des difficultés de canalisation des eaux usées dans les banlieues. Suite au moratoire de la *Federal Housing Agency* sur les prêts pour les constructions neuves, il y avait crise.

Du côté canadien, les préoccupations semblent relever plus d'un besoin de planification, de concertation ou de redistribution. Le Metropolitan Toronto, par exemple, doit sa création aux problèmes de financement des banlieues, alors que celles-ci devaient développer les infrastructures rendues nécessaires par la croissance de l'économie et de la population. Les origines de la Communauté urbaine de Montréal sont aussi en partie financières puisque cette instance a pour mission de répartir plus équitablement les coûts des infrastructures régionales et de s'assurer que la ville centrale n'est pas seule à financer les infrastructures d'envergure, notamment l'autoroute métropolitaine et le nouveau métro en service depuis l'exposition universelle de 1967 (McMillan 1997 : 28; Divay et Collin, 1977 : 41). Il semble que seule la Communauté urbaine de Montréal ait eu cet objectif d'avantager la ville centrale en rééquilibrant le coût des infrastructures, même si cela s'est traduit par de meilleurs services dans plusieurs municipalités de banlieue. L'implantation de gouvernements métropolitains à

Toronto et à Minneapolis-St. Paul visait surtout l'amélioration des services publics dans les banlieues, ce qui libérait en grande partie les gouvernements de tutelle de cette responsabilité. Dans cette optique, la mise en place de gouvernements métropolitains pouvait fort bien apparaître comme une approche conservatrice, puisqu'elle permettait au gouvernement de tutelle d'éviter d'investir lui-même dans le développement d'infrastructures régionales. À cet égard, c'est plutôt le cas montréalais qui tranche avec les autres. Selon Jacques Benjamin, l'Union nationale implantait la Communauté urbaine de Montréal moins par souci d'efficacité ou d'économie que par égard pour la « justice distributive », afin d'amener les banlieues à contribuer leur juste part au coûts des services offerts par la ville-centre (1975 : 29). Une telle orientation peut paraître étonnante de la part d'un parti conservateur, mais il faut voir qu'à cette époque l'Union nationale était aussi le parti de la majorité francophone moins fortunée, qui était prédominante dans la ville-centre. L'élection du Parti libéral en 1970 fera de nouveau pencher la balance en faveur des banlieues, et notamment des banlieues anglophones de l'ouest de l'île, et relèguera à l'arrière-plan la dimension distributive de la nouvelle instance métropolitaine (1975 : 18-19). Ce n'est qu'avec les réformes mises de l'avant par le Parti québécois au début des années 2000 que cet enjeu redeviendra important, un peu pour les mêmes raisons.

La création d'un gouvernement métropolitain n'est donc pas nécessairement un geste progressiste, ou le fait d'un parti plus à gauche. Il n'en demeure pas moins comme le suggère l'exemple de Milwaukee qu'il s'agit d'une intervention étatique importante, qui peut très bien ne jamais être entreprise. À cet égard, le parti au pouvoir dans l'État ou la province a peut-être moins d'importance que le contexte politique et idéologique général qui y prévaut. C'est l'objet de la section suivante.

Le contexte politique et idéologique

À prime abord, le Wisconsin, le Minnesota, l'Ontario et le Québec n'apparaissent pas comme étant radicalement différents du point de vue de la culture et des

traditions politiques. Il y a bien sûr la frontière, et l'écart qui sépare le Québec, plus à gauche, et l'Ontario, plus à droite. Mais on n'a pas affaire ici à l'Alabama ou même au Wyoming ou à l'Alberta. Les deux cas américains sont particulièrement intrigants à cet égard, puisqu'il s'agit d'États voisins et finalement assez proches, l'un s'étant doté d'institutions de gouvernance métropolitaines et l'autre non.

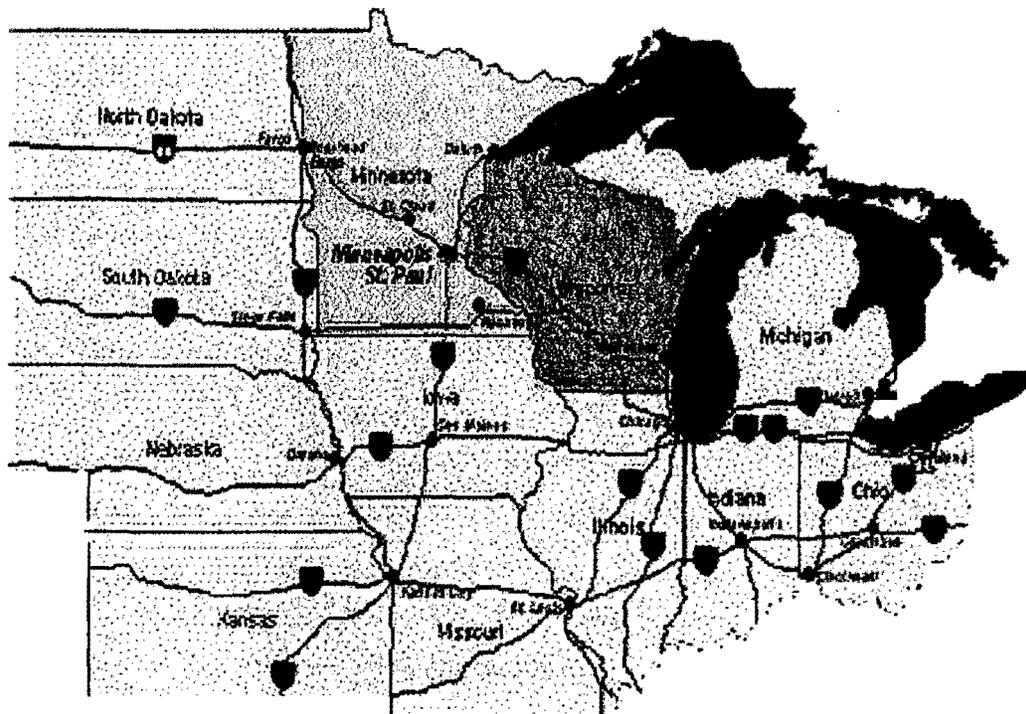
Des États bien rapprochés

Reprenant la démarche classique de Daniel Elazar, qui distinguait les grandes régions américaines en fonction de leurs sous-cultures politiques spécifiques, Erikson, Wright et McIver associent le Minnesota et le Wisconsin aux États « moralistes » de la Nouvelle-Angleterre, du Midwest et de l'Ouest (1993 :164). En comparaison avec les États « individualistes », et les États « traditionalistes » du Sud¹⁶, les États « moralistes » apparaissent comme des modèles de vertu civique. Habités par la conviction que le gouvernement doit agir pour le bien commun, les citoyens se sentent une obligation morale de participer aux affaires publiques. Surtout, dans ces États, les gouvernements apparaissent plus enclins à promouvoir des politiques libérales, même sans grand appui du public (Erikson, Wright et McIver, 1993 :153-54). Cette classification correspond d'ailleurs à l'index de capital social¹⁷ élaboré par Robert D. Putnam, où le Minnesota se classe parmi les premiers États sur l'échelle du capital social, suivi d'assez près par le Wisconsin (2000 : 293).

¹⁶ Dans les premiers — en Illinois, au New Jersey, à New York et en Pensylvanie, par exemple — la politique serait vue principalement comme un processus de marchandage visant plus à satisfaire les demandes immédiates des citoyens et à assurer la réélection des politiciens qu'à promouvoir l'intérêt public. Dans les seconds — principalement dans le Sud — on trouve des politiques conservatrices, des gouvernements peu actifs et des politiciens principalement au service des élites traditionnelles.

¹⁷ Cet index mesure divers éléments associés au capital social, soit l'organisation de la vie communautaire, la participation aux affaires publiques, le bénévolat, la sociabilité et la confiance mutuelle (Putnam, 2000 : 291).

Carte 7.1
La région du Midwest



Source : (www.mpls-stpaul.org)

Le Minnesota et le Wisconsin présentent, selon Erikson, Wright et McIver, des profils partisans et idéologiques similaires, et en comparaison avec les autres États américains ils s'avèrent « relatively liberal and democratic » (1993). L'étude de ces auteurs repose sur la compilation de 122 sondages nationaux effectués entre 1976 et 1988 par CBS News/New York Times, ce qui permet un échantillonnage représentatif de l'opinion publique dans les différents États. Selon ces sondages, entre 1976 et 1988, les résidents du Minnesota et du Wisconsin s'identifiaient respectivement comme des partisans démocrates dans une proportion de 36,8 % et 34,2 %, et comme républicains dans une proportion de 27,3 % et de 27,1 % (1993 : 15). Sur le plan idéologique, les profils étaient également très semblables, 33,2 % et 32,6 % des résidents du Minnesota et du Wisconsin s'identifiant comme conservateurs, alors que ceux qui s'estimaient libéraux comptaient pour 20,4 % et 22,1 % (1993 : 16). Il peut être étonnant de constater l'importance et même la prédominance des orientations conservatrices dans deux États réputés pour leur progressisme. C'est que les États « moralistes » sont également des États polarisés, i.e. où la politique y est importante et concerne des enjeux collectifs significatifs pour les électeurs¹⁸.

En comparaison avec les autres États américains, le Wisconsin et le Minnesota apparaissent de fait comme des États progressistes. L'indice composite développé par Erikson, Wright et McIver pour déterminer le libéralisme des États américains¹⁹, suggère que les politiques adoptées par les deux États sont libérales, celles du Wisconsin l'étant d'ailleurs davantage (pointage de 1,23) que celles du Minnesota (0,79). À titre comparatif, New York s'est classé au premier rang avec 2,2 tandis que l'Arkansas s'est classé au dernier rang (-1,54) (Erikson, Wright et McIver, 1993 : 77). Ce qui importe de retenir, selon ces auteurs, c'est que :

State politic - elections, legislatures, and executives in all their variations - do matter. State political structures appear to do a good

¹⁸ L'indice de polarisation entre les deux principaux partis, lequel traduit la distance idéologique entre les républicains et les démocrates, est assez élevé dans les deux États, et légèrement plus dans le Minnesota que dans le Wisconsin (Erikson, Wright et McIver, 1993 : 40-41).

¹⁹ Cet indice combine diverses mesures telles les dépenses publiques en éducation, l'éligibilité aux programmes de santé (*Medicaid*) et d'aide sociale (AFDC), la protection des consommateurs, la justice (notamment le recours à la peine de mort), la légalisation des jeux de hasard, l'annulation de l'appui à l'*Equal Right Amendment* et la progressivité des impôts.

job of delivering more liberal policies to more liberal states and more conservative policies to more conservative states. Across an impressive range of policies, public opinion counts, and not just a little (Erikson, Wright et McIver, 1993: 95).

Les profils partisans et idéologiques des résidents du Minnesota et du Wisconsin sont donc relativement semblables et libéraux, mais ils suggèrent aussi une polarisation politique significative, qui se traduit par une alternance politique régulière au gouvernement de l'État.

Depuis la Deuxième Guerre mondiale, dans les deux États, les républicains ont occupé le siège du gouverneur dans des proportions semblables, mais un peu plus souvent au Wisconsin qu'au Minnesota²⁰. Au cours de cette période, les républicains ont occupé le poste de gouverneur à 16 reprises au Wisconsin et 11 fois au Minnesota²¹, tandis que les démocrates ont remporté ce poste à neuf reprises dans les deux États. Mais alors qu'une alternance assez constante caractérise les élections au poste de gouverneur au Minnesota, au Wisconsin, on remarque que les démocrates ont pratiquement dominé la période allant de 1971 à 1987. Dans les deux États, les gouverneurs élus depuis le début des années 1990 sont républicains.

Le portrait est légèrement différent si l'on s'intéresse maintenant au pouvoir législatif. Dans les deux États, les leaders de la majorité au Sénat ont été des républicains de 1945 jusqu'au milieu des années 1970 et, depuis, le Sénat de ces États est dominé par les démocrates. À la Chambre des représentants, la situation est également semblable dans les deux États puisque les démocrates ont dominé cette instance du début des années 1970 jusqu'à la deuxième moitié des années 1990.

²⁰ Les données relatives aux partis au Minnesota proviennent du *Secretary of State* et de la *Legislative Reference Library*, et celles du Wisconsin proviennent du *Wisconsin Legislature Reference Bureau*.

²¹ Comprenant l'élection de Jesse Ventura, identifié au Reform Party, donc un parti proche des Républicains. Le mandat de ce gouverneur s'est toutefois effectué selon des principes progressifs, notamment sur le plan métropolitain et sur la question du transport.

Encore une fois, si Milwaukee, la principale agglomération du Wisconsin, n'a pas d'instance de gestion métropolitaine, cela ne relève pas uniquement du gouvernement de tutelle, compte tenu des similitudes que présente cet État avec son voisin du Minnesota tant en ce qui a trait au profil idéologique et partisan des populations qu'à leur comportement électoral ou au libéralisme des politiques publiques adoptées à ce niveau. Le tableau 7.4 résume la situation en contrastant les orientations politiques qui prévalent dans les États et provinces considérés ici.

Tableau 7.2
Orientations politiques dominantes depuis 1950 et existence d'un gouvernement métropolitain

	État au Province	Gouvernement métropolitain
Wisconsin	Alternance	Non
Minnesota	Alternance	Oui
Ontario	Conservateurs	Oui
Québec	Progressistes	Oui

Mais peut-être doit-on faire une lecture encore plus fine des orientations politiques de chaque gouvernement de tutelle. Le Wisconsin et le Minnesota peuvent apparaître semblables dans le contexte d'une comparaison de l'ensemble des États américains, mais tout de même présenter des différences significatives sur le plan des politiques publiques, comme c'est le cas aussi pour l'Ontario et le Québec. Le capital social, notamment, pourrait varier de façon significative d'un endroit à l'autre.

Le capital social au niveau des États et des provinces

La générosité publique

Directement ou indirectement, les gouvernements locaux bénéficient - et parfois pâtissent - des interventions et de ce qu'on pourrait appeler la générosité des gouvernements de tutelle. Le filet de protection sociale, l'universalité des programmes de santé, le financement de l'éducation ou encore les subsides réservés au transport collectif contribuent directement à la qualité de vie des communautés urbaines mais aussi à la cohésion des villes-centres, entendue ici dans le sens de « durabilité urbaine », ou *urban sustainability*, en anglais, pour reprendre l'expression développée par Mario Polèse et Richard Stren. Les petites et moyennes villes - surtout celles qui connaissent un bon rythme de croissance - n'ont généralement pas de difficulté à équilibrer leur budget tout en offrant une diversité de services publics et culturels.

Il en va autrement pour les anciennes villes industrielles. Non seulement celles-ci doivent composer avec les transformations économiques qui modifient la répartition spatiale métropolitaine ou régionale des emplois et des travailleurs, mais elles doivent assumer les frais encourus par les fonctions de ville centrale et financer davantage de programmes sociaux, alors que leur assiette fiscale se trouve souvent réduite. Dans les grandes métropoles se concentrent aussi les populations des nouveaux arrivants qui, pour la plupart, connaissent une période d'adaptation avant de s'intégrer économiquement et socialement. Dans l'ensemble, les villes qui se trouvent sous la juridiction de gouvernements supérieurs généreux ou libéraux sont des villes qui fonctionnent bien, et où les communautés locales sont diversifiées ethniquement et socialement mais sans ségrégation, ce qui indique un haut niveau de « durabilité urbaine ». Enfin, la générosité des gouvernements supérieurs contribue aussi à accroître la marge de manœuvre des autorités locales, notamment en ce qui a trait à leur capacité d'orienter le développement.

Or, cette générosité varie de façon significative. Il importe donc de voir comment les différents transferts et l'aide se combinent pour assurer la vitalité des villes.

Au Canada, les services et transferts destinés à réduire ou prévenir la pauvreté et à assurer une qualité de vie minimale constituent une bonne part des dépenses de l'ensemble des gouvernements, et le plus gros des transferts reçus par les municipalités provient des provinces, pour l'essentiel sous forme de transferts spécifiques (Treff et Perry, 2001 : 8 :13). L'assurance-emploi et d'autres programmes de revenus garantis comme les pensions de vieillesse proviennent du budget fédéral, tandis que les programmes d'aide sociale, de santé et d'éducation relèvent essentiellement des provinces. En 1998-1999, le Québec et l'Ontario ont dépensé chacun pour ces services sociaux environ 10 milliards de dollars.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral s'avère relativement plus dépensier que les États (toutes proportions gardées) en ce qui a trait aux programmes publics²². Il existe toutefois d'importantes différences entre les États quant à la diversité, la générosité et la libéralité des politiques publiques.

Dans les deux pays, l'aide accordée par les gouvernements de tutelle aux gouvernements locaux peut prendre différentes formes : soutien législatif pour accroître l'autorité des villes centrales ou créer une instance métropolitaine, diversification des sources de revenus des autorités locales, ou simplement transferts monétaires et prise en charge de certains services sociaux (aide sociale, assurance-santé). Quantifier cette aide n'est pas aisé car, même si cela peut parfois entraîner des dépenses, les interventions visant à accroître la coopération ou à baliser la croissance régionale ne peuvent se comptabiliser. C'est pourquoi,

²² Dans les deux pays, ce sont les gouvernements de tutelle qui, suite à la grande crise économique des années 1930, ont repris des municipalités l'organisation de la « charité publique ». Aux États-Unis, ces programmes sont toutefois plutôt spécifiques ce qui fait que les villes ne sont pas toujours à même d'en profiter, d'autant plus que la redistribution peut varier selon l'habileté des communautés à aller chercher cet argent. La plupart de ces fonds spécifiques sont destinés au transport collectif (*mass transit*), à l'éducation des enfants handicapés ou encore au développement communautaire (Chernick et Reschovsky, 2001 : 27).

en reprenant l'expression de Julian Wolpert, on peut parler de générosité publique lorsqu'il s'agit des programmes publics de dépenses et de libéralité lorsqu'il s'agit d'actions législatives empreintes de progressisme. Permettre aux homosexuels de se marier légalement ne coûte pas cher, mais cela constitue néanmoins un acte politique progressiste : si on arrime ce changement législatif à la gestion des régimes des rentes, par contre, on peut aussi parler de générosité. L'approche retenue est donc encore qualitative et procède par comparaison.

Pour ce qui est des villes américaines, quelques différences méritent d'être soulignées entre les situations de Minneapolis-St. Paul et de Milwaukee. Outre la générosité (relative) des programmes d'assurance-santé du Minnesota, les Twin Cities bénéficient depuis quelques décennies - malgré certaines interruptions - de l'appui législatif de l'État quant à l'organisation régionale et au financement de divers programmes sociaux. Pour mener à terme la réalisation d'un projet de train léger, par exemple, les Twin Cities ont été « chercher » de généreux subsides du gouvernement fédéral pour le développement du transport collectif mais aussi de l'appui décisif du gouverneur sans lequel le projet serait demeuré un projet.

La question du logement abordable est également très révélatrice. Dans les Twin Cities, une région à l'économie vigoureuse, le problème de l'habitation vient d'un déséquilibre entre l'offre et la demande²³. Pendant la décennie des années 1990, notamment, la recherche d'une habitation est devenue difficile pour bien des gens. Avec le tarissement des subventions du gouvernement fédéral et le développement des banlieues, les progrès réalisés dans la répartition du logement social à l'échelle régionale ont rapidement été annihilés²⁴. Mais, pour intervenir en matière d'habitation et contraindre des gouvernements locaux peu coopératifs, le Metropolitan Council dispose désormais d'un argument

²³ Il y a pénurie de logements abordables surtout pour les 125 000 ménages à faible revenus (moins de 20 000 dollars en 1990) devant consacrer 30 % (et parfois jusqu'à 50 %) de leurs revenus à l'habitation.

²⁴ Pour un compte-rendu détaillé des initiatives du Metropolitan Council en matière d'habitation sociale de 1971 à 1995, soit jusqu'à l'adoption du *Livable Communities Act*, voir William C. Johnson, chapitre 5 (1998 : 74-83).

convaincant : le *Metropolitan Livable Communities Act*, une innovation unique aux États-Unis, adoptée par la *Legislature* en 1995. Concrètement, cette loi est un bon exemple de générosité publique car il s'agit d'un fonds réservé aux communautés locales des Twin Cities afin de favoriser leur relance économique et le développement d'unités résidentielles abordables²⁵.

Milwaukee, par contraste, se trouve dans un État ayant fait œuvre de pionnier dans la réduction de l'aide sociale notamment²⁶, et qui s'avère peu sensible aux difficultés de la ville centrale. Certes, en comparaison avec d'autres États, le Wisconsin accorde une part généreuse de ses dépenses aux transferts financiers aux gouvernements locaux (aux municipalités et aux *counties*), soit 44 % en 1998, contre 33 % en moyenne pour les autres États américains²⁷. Toutefois, une étude comparant le Wisconsin, New York et la Californie a révélé que de 1991 et 1997, l'aide financière accordée par le Wisconsin aux banlieues a cru plus vite que celle visant la ville centrale :

per capita aid to Milwaukee increased by 64 percent, while per capita aid to Milwaukee's suburbs rose by 117 percent. This change (...) occurred despite the fact that between 1990 and 1997, per capita property values grew over 2 1/2 times faster in Milwaukee's suburbs than in the central city (Chernick et Reschovsky, 2001 : 18).

En dépit de l'apparente augmentation des montants alloués à la Ville de Milwaukee en vertu du programme de partage des revenus, l'examen des autres transferts financiers (transport et éducation) confirme que les banlieues de Milwaukee profitent davantage de la générosité de l'État. Comme le résumaient les auteurs de cette étude :

²⁵ Le financement de ce fond provient des revenus fiscaux générés par la croissance des communautés résidentielles cossues, des profits sur la vente d'obligations provenant du financement des services publics (proceeds from bonds sold for the financing of regional solid waste operations), d'une taxe générale du Metropolitan Council et de l'état du Minnesota (Johnson, 1998 : 87).

²⁶ Entre 1996 et 1999, le Wisconsin a réduit de 85 % le nombre d'assistés sociaux dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'aide sociale initiée par le gouvernement fédéral (Chernick et Reschovsky, 2001 : 28).

²⁷ Selon le U. S. Census Bureau, 2000 (in Chernick et Reschovsky, 2001 : 15). En contrepartie, cette aide correspond à plus de 41 % des revenus des gouvernements municipaux. Outre le programme de partage des revenus (*Shared Revenues Program*), l'aide financière est allouée aux transports et aux commissions scolaires.

In Milwaukee, Wisconsin's largest city, a static snapshot of 1997 per capita aid allocations shows the central city receiving twice as much aid as the neighboring suburbs. Yet examining the dynamic picture of changes in state aid over time indicates a different pattern: while the city of Milwaukee's shared revenues increased more than that of the suburbs between fiscal years 1991 and 1997, state funding for that program has not increased since 1996. Increases in school aid -- the program with the most dramatic recent growth -- went disproportionately to the Milwaukee suburbs (Chernick et Reschovsky, 2001 : 20).

Un scénario semblable se dessine à propos du logement social, où peu d'efforts ont été faits. Milwaukee illustre bien comment les questions d'habitation, de transport et de planification sont intriquées. Certains observateurs, notamment les journalistes du *Milwaukee Journal Sentinel*, espéraient, encore récemment, qu'une meilleure planification des transports et du logement abordable pourrait résulter de la persistance d'une pénurie de main d'œuvre dans le *county* de Waukesha. Mais les difficultés économiques que connaissent les États américains depuis le début des années 2000²⁸ ont eu pour effet de ralentir la création d'emploi. En raison de ce ralentissement économique, l'État du Wisconsin songe même à abolir divers programmes de péréquation destinés aux gouvernements locaux, ce qui compromet les projets d'habitation abordable.

Avec la reprise économique, il est possible que la pénurie de travailleurs ramène à l'ordre du jour l'enjeu de l'habitation abordable et de sa répartition régionale. Lorsque les problèmes de pénurie de main d'œuvre ont débuté dans Waukesha, il était question d'améliorer le transport collectif et de rendre l'accès à la propriété plus aisé aux 22 000 travailleurs du *county* qui n'étaient pas assez fortunés pour y habiter. Des organismes privés-publics tels que le *Waukesha-Washington-Jefferson Consortium* ou le *Waukesha Home Buyer Program* (en collaboration avec le gouvernement fédéral et des agences du Wisconsin) tentent de faciliter l'accès à la propriété à des travailleurs à moyen et faible revenus

²⁸ La crise budgétaire rencontrée par plusieurs États et qui devrait se poursuivre un an ou deux est plus sévère que celles de 1980-82 et de 1990-1991. Comme les États doivent équilibrer leurs budgets, le contexte économique actuel les oblige à renoncer aux diminutions de taxes et/ou à réduire les programmes sociaux et les transferts (Rivlin, 2002).

(entre 40 000 \$ à 50 000 \$ annuellement) voulant acheter des maisons près du travail, souvent dans le *county* de Waukesha, où le coût des maisons est élevé²⁹.

Déjà, en temps normal, la construction de logement abordable soulève des inquiétudes : il est souvent considéré, erronément, que les constructions à plus forte densité entraînent une baisse de la valeur des propriétés avoisinantes (Perkins, *Financialwire* : 2002). Mais, en plus, comme la nouvelle croissance est financée essentiellement par les taxes foncières - suite à un changement de la législation, les communautés locales ne peuvent plus reporter le coût des infrastructures sur les développeurs - les gouvernements locaux favorisent un développement à faible densité, y voyant un gage de qualité et de ressources foncières plus élevées (Gould, *Milwaukee Journal Sentinel* : 1997). Par conséquent, en dépit du programme d'aide de l'État en vigueur depuis 1987, à peine 2 000 unités de logements destinés aux personnes à faible revenus ont été construites dans le *county* de Waukesha, presque toutes destinées aux personnes âgées plutôt qu'aux familles³⁰.

Mais l'habitation abordable concerne d'abord des travailleurs gagnant leur vie. Dans la ville de Milwaukee, la difficulté consiste plutôt à trouver des logements pour des gens ayant des revenus de 10 000 à 15 000 \$. À cet égard, Milwaukee semble être la seule ville de la région à promouvoir la mixité résidentielle, comme en fait foi la stratégie de son service de l'habitation, rendue publique en septembre 2001³¹. Outre des unités d'habitation convenant aux besoins de différentes populations, Milwaukee prévoyait construire une centaine d'habitations subventionnées, soit une unité de logement social pour chaque

²⁹ En 1997, à Waukesha, la valeur moyenne des maisons était de plus de 120 000 \$ et le prix de vente moyen de 196 000 \$, tandis que des maisons se vendaient encore entre 50 000 et 70 000 \$ dans le *county* voisin de Milwaukee (Derus, *Milwaukee Journal Sentinel* : 1997b). La présence dans la ville centrale d'un stock résidentiel plus ancien de maisons modestes en bon état explique en partie ces différences de prix.

³⁰ Par comparaison, le *county* de Milwaukee a mieux su profiter du programme offert par la *Wisconsin Housing and Economic Development Authority*, plus de 10 000 unités ayant été construites en vertu de ce programme (www.wheda.com/programs/multifamily).

³¹ Pour le conseiller municipal Tom Nardelli, ancien candidat au poste de directeur du *county* de Milwaukee, la ville centrale a en fait suffisamment de logements abordables et il convient surtout de répartir ces habitations dans les banlieues, où le principal obstacle est le financement (Borowski, *Milwaukee Journal Sentinel* : 2002).

groupe de six nouvelles unités construites par le secteur privé (soit 500 au centre-ville et 100 en dehors du centre-ville) (City of Milwaukee, 2001).

À l'échelle régionale, le principal organisme de planification est le *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission*. Créée en 1960 par l'État, cette agence de planification régionale, qui englobe les sept *counties* de la région métropolitaine de Milwaukee, collige des informations et offre des services de planification afin de résoudre des « problems which transcend the corporate boundaries and fiscal capabilities of the local units of government comprising the Southeastern Wisconsin Region »³². Mais cet organisme est dépourvu de tout pouvoir de coercition et il n'agit que comme comité-conseil, ce qui explique son peu d'impact et ses difficultés à obtenir des compromis de la part des municipalités, notamment lorsque vient le temps de conserver quelques corridors environnementaux ou de protéger des terres agricoles du développement (Gould, *Milwaukee Journal Sentinel* : 1997).

Dans l'agglomération de Milwaukee, les groupes intéressés à la planification régionale demeurent rares et leurs interventions ne semblent pas souvent entendues par les élus locaux³³. Plusieurs personnes estiment que la croissance est trop rapide, notamment dans le *county* de Waukesha. Mais, selon un sondage mené par le *Public Policy Forum* en 1997, seulement 42 % des gens interrogés estimaient que le gouvernement de l'État devait intervenir pour ralentir le développement (Gould, *Milwaukee Journal Sentinel* : 1997). Ceci s'explique peut-être par le fait que la croissance n'est pas aussi intense dans cette région qu'à Minneapolis-St. Paul. Aussi les municipalités se développent-elles au petit bonheur la chance, au gré des décisions des développeurs, sans qu'aucune contrainte véritable ne soit imposée. On peut même dire que la croissance est subventionnée par l'État et les gouvernements locaux, puisque les résidants des

³² Information provenant du site internet du Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission : <http://www.sewrpc.org/>.

³³ Un des rares groupes mentionnés par le *Milwaukee Journal Sentinel* est le *1,000 Friends of Wisconsin*, un groupe qui milite pour un meilleur contrôle du sol (Rinard, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2002).

nouveaux secteurs résidentiels n'ont pas à payer la totalité des coûts associés au développement des autoroutes, aqueducs et autres services financés publiquement. En comparaison avec d'autres États (dont le Minnesota), le Wisconsin apparaît bien réticent à l'idée d'accroître le pouvoir des agences de planification régionale comme le *Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission* (Gould, *Milwaukee Journal Sentinel* :1997).

Comme le soulignent Savitch et Kantor, il est ardu pour une ville aux prises avec des difficultés économiques de compenser son faible pouvoir de négociation auprès des entreprises privées. Les difficultés sont accrues, si de surcroît cette ville doit composer avec une absence de soutien intergouvernemental sur le plan régional. Non seulement l'agglomération de Milwaukee est-elle fragmentée, mais de plus, l'État du Wisconsin - même lorsqu'il n'y a pas de crise budgétaire - ne favorise guère l'ancienne métropole industrielle. Peut-être les choses auraient-elles évolué différemment si la capitale du Wisconsin avait été Milwaukee. Bien que Madison soit peu éloigné de l'ancienne métropole industrielle, les besoins et les caractéristiques de Milwaukee sont tels que la plupart des élus à la *Legislature* semblent indifférents aux problèmes socio-économiques de la ville-centre... surtout lorsque leurs commettants proviennent majoritairement des banlieues ou de zones rurales. Pas plus qu'il n'était intervenu dans les années 1950 pour imposer une autorité métropolitaine, l'État du Wisconsin n'a pas fait beaucoup au cours des récentes années pour encadrer le développement ou assurer une plus grande redistribution.

Les différences qui prévalent entre les villes américaines de Minneapolis-St. Paul et de Milwaukee quant au support qu'elles peuvent obtenir de leur État respectif confirment le fait que ces villes-centres ne bénéficient pas des mêmes conditions d'existence en dépit du fait que géographiquement, culturellement et politiquement ces États sont très proches.

Quant à Montréal et Toronto, par le passé ces deux villes bénéficiaient d'un bon financement des infrastructures et des programmes sociaux par les gouvernements supérieurs. La recherche de l'équilibre budgétaire (déficit zéro) a

toutefois modifié certains programmes, et dans les deux provinces le financement des infrastructures a diminué au cours des années 1990. Mais alors que le Québec est reconnu pour ses innovations en politiques sociales³⁴ - malgré quelques ratées enregistrées par certains programmes comme l'assurance-médicaments ou les garderies subventionnées, il importe de remarquer que ces programmes sont uniques en Amérique du Nord - l'Ontario a procédé depuis l'élection des conservateurs de Mike Harris à des réductions draconiennes de l'ensemble des postes budgétaires. En conséquence, les gouvernements locaux ont souvent dû réduire la qualité de leurs services et des contrôles, comme ce fut le cas avec le tristement célèbre exemple de Walkerton. Cette affaire témoigne des effets pervers de la « révolution du bon sens » et donne un aperçu de ce qui peut se produire sur le long terme lorsque les gouvernements supérieurs se désengagent vis-à-vis des gouvernements subordonnés.

Toronto peut néanmoins être considéré comme une ville ayant un fort indice de « durabilité sociale » compte tenu de la vitalité économique et sociale du centre des affaires et des quartiers résidentiels, de la desserte par transport collectif et de l'uniformité de la qualité des services à l'échelle métropolitaine (Frisken et al., 2000 : 68). Le succès de Toronto - dont 42 % de la population est née à l'étranger - à concilier la diversité économique et sociale repose à la fois sur le dynamisme de son économie et sur un mode de gouvernance transparent et efficient (Polèse et Stren, 2000 : 20).

Il est encore tôt pour évaluer si le regroupement municipal et l'ensemble des changements apportés aux politiques sociales vont compromettre cette durabilité. Chose certaine, l'élection d'un gouvernement conservateur au niveau provincial en 1995 s'est traduite par de nombreux changements. Afin de réduire les dépenses, le gouvernement provincial a transféré des responsabilités, coupé, ou

³⁴ La plus récente étant l'adoption en décembre 2002 d'une loi anti-pauvreté. Toutefois, depuis l'élection d'un gouvernement libéral en avril 2003, dirigé par un ancien conservateur, plusieurs programmes sont susceptibles d'être réduits ou abolis.

simplement aboli, divers programmes en transport collectif, en logement social³⁵, et en matière d'infrastructures. Il a aussi limité les revenus des gouvernements locaux aux taxes foncières et à la tarification des services. De plus, en récupérant l'éducation et en se délestant de l'aide sociale, le gouvernement a compromis plusieurs programmes ayant assuré le dynamisme et la qualité de vie dans le Metropolitan Toronto. Depuis, le gouvernement local ne paraît plus en mesure d'effectuer tous les investissements nécessaires pour assurer son développement économique (Stevenson et Gilbert, 1999 : 34).

Malgré ses lacunes urbanistiques, Montréal est reconnue pour être une ville cosmopolite, d'une grande vitalité culturelle. Et le conservatisme traditionnel des autorités politiques locales de Montréal est tempéré par la vigueur du monde associatif et par les interventions positives et constantes du gouvernement de tutelle.

Si la bonne fortune (économique) de Montréal est récente et peut-être encore chancelante, de nombreux programmes financés par le gouvernement provincial ont contribué à maintenir l'équilibre social. Heureusement car la reprise économique a été précédée pour de nombreuses personnes par un sous-emploi prolongé, notamment parmi les travailleurs moins qualifiés ou pour le groupe des jeunes dont l'entrée de plain-pied sur le marché du travail a été retardée. Par conséquent, de nombreux citoyens se sont appauvris et plusieurs nouvelles « poches de pauvreté » sont apparues sur le territoire montréalais depuis une trentaine d'années³⁶. Néanmoins, la présence de plusieurs quartiers défavorisés n'y est pas un signe de cloisonnement puisque diverses communautés culturelles et plusieurs catégories sociales cohabitent de façon relativement harmonieuse sur l'ensemble du territoire (Séguin et Germain, 2000 : 41).

³⁵ Par exemple, l'adoption du *Tenant Protection Act* en 1997 par le gouvernement provincial a aboli le contrôle des loyers pour les nouveaux locataires, et le Tribunal ontarien du logement a accordé des hausses de loyer beaucoup plus importantes aux propriétaires ayant entrepris des rénovations majeures (Fortin, 2002 : 76).

³⁶ La présente crise du logement s'explique davantage par la reprise économique qui (r)amène de nombreuses personnes à vouloir habiter au centre, causant une pression additionnelle sur l'habitation, que par l'accroissement du nombre de ménages composés d'une seule personne.

Les inquiétudes concernant le développement futur de Montréal sont tout de même justifiées. Malgré certaines similitudes avec Toronto, le contexte des réformes récentes est différent. Comme en 1970, l'objectif du gouvernement du Québec en réduisant le nombre de gouvernements municipaux n'était pas tant de diminuer la taille et le rôle du secteur public, mais plutôt de réduire les inégalités et de faciliter la concertation en vue du développement économique. D'ailleurs, la fusion des villes de l'île de Montréal ne s'est pas accompagnée d'un délestage de responsabilités sociales par le gouvernement provincial.

Tout n'est cependant pas parfait. Sans même insister sur les menaces de défusions qui minent bien des projets, les disparités fiscales issues des anciennes divisions municipales persistent entre les arrondissements composant la nouvelle ville de Montréal. Néanmoins, en étant davantage exposées, ces différences deviennent d'autant plus inacceptables. Comment justifier, par exemple, que dans une même ville les citoyens ne reçoivent pas les mêmes services et que les taux d'imposition diffèrent³⁷?

Il importe donc de reconnaître l'apport des politiques publiques exercées par les divers niveaux de gouvernement dans la vitalité sociale et économique des communautés à l'étude. Tant aux États-Unis qu'au Canada, les gouvernements de tutelle s'avèrent des acteurs de premier plan quant à l'implantation d'organismes de gestion ou de gouvernance dans les agglomérations, mais aussi par leurs interventions fréquentes dans les affaires locales et la générosité plus ou moins grandes de leurs politiques publiques. Les gouvernements de tutelle étudiés ici partagent des grandes orientations en matière de politiques publiques et sont plutôt libéraux dans un contexte nord-américain. Des différences significatives demeurent néanmoins, qui se traduisent par un appui plus ou

³⁷ Par exemple, Westmount, disposait en 2002 de 41,9 millions pour un peu plus de 20 000 résidents (soit 2 079 \$ per capita) et chargeait un taux d'imposition foncière de 1,28 \$ par tranche de 1 000 \$ d'évaluation, tandis que les arrondissements de Montréal-Nord et de Mercier/Hochelaga-Maisonneuve avaient un taux de dépense per capita de 467 \$ et de 485 \$ respectivement. Leur taux d'imposition était de 1,93 \$ et de 1,99 \$ du 1 000 \$ (Trottier, *La Presse*, 2001 : E1).

moins solide aux villes-centres et au développement métropolitain. Ces différences se retrouvent aussi lorsque l'on considère de plus près la culture politique et le capital social dans chaque État ou province.

La libéralité face à la criminalité

Les gouvernements de tutelle et leurs actions reflètent des valeurs culturelles et politiques, et, bien que cela demeure toujours difficile à mesurer, ils traduisent à peu près la volonté de leurs commettants (Erikson, Wright et McIver, 1993; Plotnick et Winters, 1985). Les travaux d'Erikson, Wright et McIver situent le Minnesota et le Wisconsin comme des États « moralistes », qui ont adoptés des politiques plutôt libérales. L'ensemble des indicateurs retenus par Putnam pour jauger le capital social dans les États américains pointe dans la même direction, mais suggère cependant que le Wisconsin est toujours un peu moins bien doté en capital social, peu importe l'indicateur, et un peu moins libéral dans ses politiques que le Minnesota (Putnam, 2000). Cet écart se retrouve comme on l'a vu, un peu amplifié, lorsqu'on étudie la générosité publique et les politiques qui affectent les villes-centres.

Compte tenu de la spécificité canadienne, l'Ontario et le Québec sont probablement plus libérales que les deux États américains, et le Québec l'est sans doute significativement plus que l'Ontario. Les études comparatives sur l'opinion publique en Amérique du Nord montrent bien le caractère distinct de la société québécoise, qui apparaît moins autoritaire, plus ouverte à l'intervention de l'État et généralement plus libérale que l'Ontario ou le reste du Canada, et plus proche du Nord des États-Unis sur bien des points (Noël, 1996 : 116; Perlin, 1997 : 88-89).

Une autre façon d'évaluer les orientations privilégiées dans chaque État ou province, et indirectement le capital social, consiste à considérer l'approche privilégiée face à la criminalité. Les communautés où le capital social est élevé font en effet preuve d'une plus grande libéralité, ou tolérance, face au crime, car elles misent plus sur la confiance et la réhabilitation. La libéralité et le niveau de

tolérance des communautés civiques peut se révéler par l'opinion publique des citoyens sur des questions comme le type de châtement devant être réservé aux criminels ou la sévérité des peines pour les jeunes contrevenants. Sur ces questions ainsi qu'en ce qui concerne la possession d'armes à feu, les communautés bien pourvues en capital social se distinguent des communautés faiblement dotées en sens civique par leur plus grande tolérance. Mais, on l'a vu, les différences entre les États et les provinces considérés ne sont pas très grandes. Il est aussi très difficile d'obtenir des résultats comparables de sondage à cette échelle, puisque la plupart des enquêtes américaines disponibles sont faites à l'échelle du pays, avec un échantillon trop petit pour fournir des indications satisfaisantes au niveau de l'État.

On peut, par contre, comparer directement les attitudes qui prévalent dans les États et les provinces à l'égard du crime, en utilisant le taux d'incarcération, c'est-à-dire le nombre de prisonniers par 100 000 habitants. Ces données ont l'avantage d'être fiables, directement comparables... et elles sont passablement révélatrices.

À l'échelle internationale, le Canada et les États-Unis sont des pays qui emprisonnent beaucoup, qui choisissent souvent l'incarcération comme réponse à la criminalité. Les variations à l'intérieur de chaque pays s'avèrent cependant importantes, tout comme le sont les changements dans le temps. Le tableau 7.3 présente les taux d'incarcération du Wisconsin, du Minnesota, de l'Ontario et du Québec, pour les années 1980-81 et 2000-01. Le cas de la Californie est ajouté en contrepoint, car il s'agit d'un État qui a adopté une approche très dure face à la criminalité depuis quelques années.

Tableau 7.3
Taux d'incarcération (nombre de détenus par 100 000 habitants)

	1980-81	2000-01
Californie	98	481
Wisconsin	85	380
Minnesota	49	129
Ontario*	83	83
Québec	58	56

* Le taux pour l'Ontario en 1980-81 est tiré d'un graphique ; il se situe entre 80 et 85.

Sources : Motherjones (www.motherjones.com/prisons/atlas.html); Statistique Canada (1982 : 22); Statistique Canada (2002 : 6).

En 2000, le taux d'incarcération du Wisconsin était presque trois fois plus élevé que celui du Minnesota, qui pour sa part était à peu près au niveau canadien moyen (133). Le taux du Wisconsin n'a pas encore atteint le niveau de celui de la Californie, où la part des dépenses liée à la construction et au fonctionnement des prisons est en voie de supplanter celle de l'enseignement supérieur, mais l'évolution est semblable et révèle un contraste saisissant par rapport au Minnesota (voir Moore, 1996). À l'opposé, le Québec maintenait le taux le plus bas au Canada, et sans doute en Amérique du Nord, assez loin derrière l'Ontario, elle-même sous la moyenne canadienne. Cette distinction s'explique sans doute en partie par le fait que le Québec est la seule province où le recours à l'emprisonnement pour les jeunes délinquants est presque inexistant.

Le 29 mai 2001, la Chambre des Communes adoptait le controversé projet de loi C-7 sur les jeunes contrevenants. Désormais, les jeunes accusés pour un acte criminel grave (soit pour meurtre, homicide involontaire, tentative de meurtre, agression sexuelle ou crime grave avec récidive), sont passibles dès l'âge de quatorze ans des mêmes peines que les adultes et la publication de leur nom n'est plus interdite. De façon indéniable, ce durcissement de la loi par le gouvernement fédéral canadien correspond aux demandes des provinces les plus conservatrices (Defouni, *Le Devoir*, 30 mai 2001 : A1 et A8).

La consternation de nombreux intervenants oeuvrant auprès des délinquants juvéniles du Québec s'explique pour plusieurs raisons. Il existe dans cette province, notamment à Montréal, une longue tradition misant sur la réhabilitation³⁸. Or la nouvelle loi uniformise les peines : en étant axée sur la punition, elle va à l'encontre des pratiques québécoises de réhabilitation, lesquelles sont efficaces puisque le taux de récidive des jeunes criminels dans cette province est le plus faible du pays.

De façon générale, la situation est loin d'être statique. Dans les années 1980 et 1990, le taux d'incarcération est resté stable au Canada, passant globalement de 134 prisonniers par 100 000 habitants en 1980-81 à 133 en 2000-2001 (il y a en fait eu une hausse dans les années 1980 suivie d'une baisse dans les années 1990). Au Wisconsin, par contre, on a assisté à une montée dramatique du recours à l'incarcération, presque au même rythme qu'en Californie. Dans ce contexte, la situation du Minnesota, voisin immédiat du Wisconsin, apparaît d'autant plus remarquable, puisque la croissance de l'incarcération y demeure modérée.

Bien qu'il ne capture qu'une dimension du capital social, le taux d'incarcération est un indicateur très utile. Une étude de James DeFronzo établit en effet un lien entre l'insécurité, la possession d'arme à feu et une faible participation à des associations volontaires. Cette même étude établit également un lien entre le sentiment d'aliénation, l'approbation du recours à la force par les forces policières, le souhait d'un durcissement des peines et l'appui à la peine capitale (DeFronzo, 1979). Les travaux récents de Putnam vont également dans le même sens (2000).

³⁸ Déjà au 19^e siècle, les conditions de détention étaient un objet de préoccupation dans cette ville : les membres de la Société-Saint-Vincent-de-Paul étaient « persuadés de l'importance de la réhabilitation des prisonniers » ainsi que des ex-détenus, un souci que partageait également Olivier Berthelet, un philanthrope proche de Monseigneur Bourget (Lapointe-Roy, 1987 : 109 et 120-122).



La principale agglomération du Wisconsin, Milwaukee, n'a pas d'instance de gestion métropolitaine et fait face à des difficultés importantes, avec relativement peu d'appui venant de son gouvernement de tutelle. Les caractéristiques propres au Wisconsin expliquent en partie cet état de fait. Il s'agit en effet d'un État moins généreux dans ses politiques publiques, moins libéral dans son approche de la criminalité et, plus généralement, moins bien doté en capital social. En comparaison, le Minnesota, l'Ontario et le Québec offrent des terrains plus propices au développement d'une bonne gouvernance métropolitaine. Ceci étant dit, les différences ne sont pas aussi marquées que l'on pourrait le penser. Sur le plan idéologique, en effet, le Wisconsin appartient avec le Minnesota au groupe des États « moralistes » qui privilégient des politiques libérales. Sur le plan partisan, l'alternance politique entre la droite et la gauche ne distingue pas non plus fondamentalement le Wisconsin de son voisin.

Pour rendre compte de l'évolution de la gouvernance métropolitaine, il ne suffit donc pas de considérer ce qui se passe au niveau du gouvernement de tutelle. Celui-ci a, bien entendu, un pouvoir considérable. Il offre, en quelque sorte, des politiques publiques plus ou moins favorables. Mais cette offre répond aussi à une demande qui elle vient de la métropole. Il faut donc considérer attentivement la dynamique locale, le rôle des élites et du capital social à l'échelle métropolitaine. Aux moments décisifs, le gouvernement de tutelle détient souvent le contrôle. Mais ce sont souvent les élites et les populations locales qui détiennent la clé et qui mènent le gouvernement de tutelle à intervenir ou à ne pas intervenir. Le chapitre suivant se penche sur cette dynamique métropolitaine.

Chapitre 8

L'expression du capital social dans les communautés civiques

Comme en font foi les exemples de Toronto, Montréal et Minneapolis-St. Paul, les gouvernements supérieurs exercent un rôle prépondérant dans la vitalité et l'organisation des agglomérations, notamment par l'implantation de mécanismes de gestion métropolitaine. Si Milwaukee n'a jamais eu d'instance métropolitaine ou régionale consistante, c'est en grande partie parce que l'État du Wisconsin n'a jamais voulu en imposer une. À prime abord, on peut croire que l'ingénierie institutionnelle n'a que faire des valeurs culturelles et politiques des communautés. Malgré les similitudes dans les cadres juridiques et les codes de propriétés du sol, les différences qui persistent en matière de gestion métropolitaine non seulement entre les villes canadiennes et américaines mais également entre les agglomérations d'un même pays suggèrent pourtant que certaines conditions inhérentes au local (plus précisément certaines dispositions culturelles et le partage du pouvoir local) sont également, et peut-être même plus, déterminantes.

Le concept de capital social est utile pour comprendre la présence d'institutions métropolitaines (ou régionales) performantes. En effet en théorie, d'importantes réserves de capital social favorisent en premier lieu l'implantation de telles institutions, et ensuite leurs capacités d'innovation et de coopération avec les gouvernements locaux sous leur autorité.

Ce chapitre emprunte à différentes approches développées en études urbaines et dans la littérature sur le capital social afin de cerner au niveau local des

caractéristiques permettant de distinguer les différentes communautés civiques en fonction de leur dotation en capital social. Le rôle et les traditions civiques des élites économiques et politiques dans leurs communautés respectives, la générosité privée au niveau local, ainsi que la conception de l'ordre que révèle l'organisation des services policiers dans les quatre agglomérations sont autant de facettes qui permettent de comparer l'expression du capital social dans les quatre agglomérations à l'étude.

Dans un premier temps, une attention particulière est accordée aux élites, à leur engagement et à leurs traditions civiques, principalement lors du développement industriel des villes-centres : l'époque « progressiste » en particulier ouvre une fenêtre propice à la comparaison de ces quatre communautés civiques.

Bien que les élites traditionnelles continuent d'exercer une certaine influence économique après la Deuxième Guerre mondiale, la démocratisation des processus politiques contribue à diversifier les acteurs et ce faisant, à renouveler les élites. Par conséquent, dans un deuxième temps, il importe de s'attarder à l'émergence de nouveaux groupes civiques et d'associations qui participent à la définition des enjeux métropolitains à compter des années 1950, lorsque reprend le mouvement de suburbanisation. Enfin, il sera question des attitudes et des valeurs des citoyens ainsi que de la nouvelle classe politique, et plus précisément de ce que la générosité privée nous apprend sur les « nouvelles traditions » civiques locales. Une comparaison du mouvement Centraide (ou *United Way*, en anglais) dans les quatre agglomérations permet de constater des différences significatives dans l'organisation qui ne sont pas sans implications pour la vie métropolitaine. Cette étude des communautés civiques se terminera en traitant de la conception de l'ordre public privilégiée par chacune, telle que révélée par l'organisation des services policiers.

Le développement urbain, les élites et l'intérêt « bien entendu »

Il est fréquent dans le champ des études urbaines - et l'histoire urbaine ne fait pas exception - de s'attarder au rôle joué par les élites. Les chercheurs qui s'intéressent à la culture civique en font grand cas, à l'instar de John R. Logan et Harvey L. Molotch (1999), qui placent les élites au cœur de leur théorie sur les coalitions de la croissance. Dans sa monographie sur le développement de Milwaukee, l'historien Anthony M. Orum accorde une grande attention aux entrepreneurs capitalistes. Paul-André Linteau, dans son histoire de Montréal depuis la Confédération, traite abondamment des diverses élites sociales s'étant succédées et de leur répartition dans l'espace urbain. Dans une étude comparative des communautés civiques d'Europe et des États-Unis, le politologue britannique David McKay s'attarde également au rôle influent des élites locales dans la gouverne et le destin des villes.

La période des années 1880-1920 est propice à l'étude des rapports de pouvoir dans les quatre communautés et à l'observation du rôle des élites car il s'agit d'une période de développement phénoménal. Cette époque permet de voir les « développeurs à l'œuvre » mais aussi d'évaluer le rôle des administrations municipales qui participent également ou doivent s'adapter aux transformations de la ville sur les plans économique et social, lesquelles deviennent souvent un enjeu pour des élites concurrentes.

Enfin, la période des années 1880 à 1920 correspond aux temps forts du mouvement réformiste. Cette période se clos avec la Grande dépression des années 1930, lorsque la capacité des villes à répondre aux besoins de leurs citoyens est compromise par des problèmes financiers qui entraînent les premières interventions ponctuelles des gouvernements supérieurs et précèdent le développement de l'État providence.

L'établissement de nombreuses entreprises manufacturières et industrielles dans les villes de l'Est du continent, dont Montréal, Toronto et Milwaukee à la fin du 19^e siècle, entraîne la formation de nombreux faubourgs ouvriers qui, avec le

développement de réseaux de transport ferroviaire, sont à l'origine de la métropolisation des villes-centres. Dans les quatre villes à l'étude, le processus d'industrialisation a marqué profondément l'évolution urbaine sur les plans physique et socio-économique¹. Bien que l'économie de ces villes relève maintenant essentiellement du secteur tertiaire, leur développement et leur fortune économique sont comme pour bon nombre de villes du continent, largement redevables aux entrepreneurs du 19^e siècle. Par la fondation de manufactures, ces entrepreneurs ont créé des emplois pour une nouvelle catégorie de travailleurs urbains, et contribué directement au développement de la ville. Pour améliorer le transport des matières premières puis des biens manufacturés, ce sont souvent ces mêmes commerçants et hommes d'affaires qui ont développé les réseaux de chemin de fer. En reliant peu à peu les villes du continent d'un océan à l'autre selon des axes différenciés, ces routes ferroviaires ont avantagé certaines villes plus que d'autres.

L'histoire économique de ces villes révèle à quel point le développement urbain à l'orée du 20^e siècle était relié au développement des chemins de fer, mais aussi comment ce mode de transport fut un outil de développement à deux tranchants. Les chemins de fer ont joué un rôle crucial pour les échanges commerciaux, le développement industriel et même en ce qui concerne la croissance démographique des villes. En Ontario, ces nouvelles routes de fer ont permis à Toronto de supplanter les autres petites villes de son hinterland. Dans le cas de Minneapolis, le réseau ferroviaire avait également pour principale fonction d'emmener dans les prairies les agriculteurs recrutés en Europe pour coloniser le nouvel Ouest. En permettant le peuplement et la fortune de Minneapolis et de St. Paul, ces routes de fer ont ce faisant privilégié Chicago et mis un terme aux ambitions de Milwaukee comme carrefour d'échanges. Cependant, quelques décennies plus tard, en conjugaison avec les déclinés de l'industrie du bois et de l'agriculture, ces nouvelles voies de communication seront partiellement responsables des difficultés économiques des Twin Cities lorsque l'ouverture du canal de Panama fera transiter les produits des plaines de l'Ouest par Seattle.

¹ Y compris Toronto, dont le rôle de capitale et les fonctions financières et autres activités du tertiaire supérieur ne doivent pas faire oublier les antécédents industriels (Goheen, 1977 : 65).

À cette époque, les entrepreneurs et les bâtisseurs qui étaient impliqués dans le développement physique de ces villes, ceux-là mêmes qui composaient les élites locales ont bien souvent investi leurs finances personnelles dans le développement des infrastructures urbaines et les réseaux de transport. Si ces investissements avaient naturellement pour but de servir leurs propres intérêts, notamment en élargissant les marchés et en facilitant les échanges interrégionaux, les infrastructures ainsi financées (routes, ponts, ports, canaux et chemins de fer) profitaient aussi à l'ensemble des résidants. Bien des améliorations locales n'auraient probablement pu voir le jour sans ces contributions privées, les gouvernements locaux n'étant pas alors en mesure de financer l'ensemble des services requis pour assurer le développement et le bien-être des résidants.

Une différence entre les exemples canadiens et américains mérite d'être signalée concernant les conditions d'émergence des chemins de fer initiés localement². Les difficultés de financement des projets américains ont vraisemblablement donné lieu à des entourloupettes financières peu caractéristiques des entrepreneurs civiques³. Plusieurs entrepreneurs étaient sciemment malhonnêtes et réussissaient à contrôler et à manipuler les gouvernements locaux, à leurs propres fins (1995 : 46). Devrait-on y voir l'indice de la présence de *growth coalitions*? Pas tout à fait, puisque les gouvernements locaux n'étaient pas encore très développés et qu'il y allait de l'intérêt général que les membres les plus riches et les plus influents de leur communauté financent les infrastructures. Cela permet tout de même de mieux comprendre comment à la fin du 19^e siècle, les membres des élites locales, qui parfois comme dans le cas de Montréal étaient les seuls à pouvoir être élus, se sont associés au pouvoir pour arriver à leurs fins.

² Il s'agit de projets initiés par des entrepreneurs locaux et non pas d'un projet d'envergure comme celui du *Grand Trunk*, dont le financement fut organisé à Londres et qui fut selon les mots de J. M. S. Careless « enmeshed in politics and loaded with debt » (1984 : 77).

³ Outre les exemples des entrepreneurs sans scrupule tel que James J. Hill de St. Paul et Byron Kilbourn de Milwaukee, le cas de John B. Robinson est particulièrement intéressant. Conseiller et maire de Toronto, Robinson, dont la famille possédait d'innombrables terrains à la campagne, fit cabale pour que la Ville investisse 100 000 livres dans un projet de train, mais celui-ci fut empêché par la tenue d'un référendum (Dyster, 1984 : 95).

Par ailleurs, plusieurs similitudes caractérisent l'évolution des quatre villes. Dans l'ensemble, leur économie s'est développée à partir de l'exploitation des ressources naturelles, à l'origine de leurs fonctions commerciales puis financières, lesquelles facilitèrent l'apparition de nouvelles industries, elles-mêmes responsables du développement accéléré du transport. Abler, Adams et Borchert écrivent à propos du développement de Minneapolis-St. Paul :

Sawmills, flourmills, banking, railroads, settlement, immigration, agricultural production, and the development of the Twin Cities are so closely intertwined that it is impossible to say which caused which. Growth or change in any one had immediate repercussions for the others (1976 : 371).

De fait, tous ces phénomènes surviennent de façon concomitante et le seul point qui distingue peut-être le développement de ces villes est le caractère de l'urbanisation. En effet, le surpeuplement dans la grande région de la vallée du St-Laurent, où se trouvent Montréal et Toronto, contraste avec la faible densité de population des grandes plaines de l'Ouest où se développent les villes frontières. Au Québec, le surpeuplement des campagnes, depuis plus longtemps colonisées, aurait accéléré l'industrialisation et l'urbanisation de Montréal. Dans le cas de Toronto, il semblerait que ce soit autant les changements dans les méthodes de production agricole dans le Sud-Ouest de l'Ontario que la politique tarifaire qui ait favorisé le développement manufacturier. Minneapolis, St. Paul et Milwaukee connaissent tout de même un développement industriel rapide et les nouvelles populations qui au 19^e siècle arrivaient par vagues successives en provenance d'Europe, trouvent facilement du travail, fournissant une main d'œuvre ouvrière bon marché pour les industries naissantes.

Dans l'ensemble, les quatre villes ont connu un modèle de développement où la venue d'entreprises industrielles et de nouvelles populations favorisent le développement de la ville et ont participé à la naissance de ce que l'on pourrait nommer poétiquement « le croissant industriel », destiné à être renommé le *Frostbelt* lorsque les industries auront pris quelques décennies en âge.

Dans les quatre villes à l'étude comme dans la plupart des villes d'Amérique du Nord, le rythme de l'urbanisation est impressionnant et de nombreux faubourgs ouvriers apparaissent lors des dernières décennies du 19^e siècle, d'abord au centre ou dans des endroits adjacents au centre puis, très tôt, en des localisations légèrement plus périphériques, suivant le déplacement ou la localisation des entreprises. Entre 1851 et 1881, les populations de Montréal et Toronto triplent, puis elles quadruplent entre 1881 et 1911⁴. En moins de 20 ans, Milwaukee triple sa population, puisque de 1850 à 1870, elle passe d'environ 20 000 à 70 000 âmes. La palme de l'accroissement revient toutefois à Minneapolis, dont la population est multipliée par 12 en 20 ans⁵. Malgré les difficultés économiques qui dans certaines villes débutent au début des années 1910 (notamment à Minneapolis et à St. Paul), la croissance démographique se poursuit jusque dans les années 1950 ou 1960, au moment où le développement des zones périurbaines s'effectue au détriment des places centrales.

Bien que le développement industriel se soit effectué en engendrant une certaine spécialisation parmi les agglomérations, les villes d'importance situées dans une même région économique se trouvent en compétition pour affirmer leur suprématie. La rivalité entre Milwaukee et Chicago, par exemple, a relégué rapidement Milwaukee au statut de ville de deuxième rang. En ce qui concerne les villes à l'étude dans la présente thèse, il est intéressant de constater que de chaque côté de la frontière une compétition économique se jouait entre les villes d'un même espace régional.

La rivalité entre Montréal et Toronto est ancienne et très tôt, les gens d'affaires de Toronto veulent faire de leur ville la métropole du Canada. Cette rivalité atteint un sommet au cours des années 1920 et les deux villes continuent de se partager les attributs de métropole nationale jusqu'à ce qu'une dizaine d'années plus tard,

⁴ En 1851, la population de Montréal est de 57 715, de 140 747 en 1881 et de 467 986 en 1911 (Linteau, 1992 : respectivement 16, 40 et 160). En 1851, la population de Toronto totalise 30 775 personnes. Elle passe à 86 415 en 1881, puis à 376 471 en 1911 (Spelt, 1972 : 93 et 183).

⁵ En effet, la population de Minneapolis passe de 13 066 en 1870, à 164 738 en 1890 (Civic Commission of Minneapolis, 1917 : xii), pour compter plus de 300 000 personnes avec la population de St. Paul (Abler, Adams et Borchert, 1976 : 372).

selon Linteau, Toronto surpasse sa rivale francophone dans certains secteurs économiques clés, comme la valeur des transactions boursières (1992 : 429). Pour un certain temps, Montréal demeure toutefois une puissance financière, ce que confirme la présence des sièges sociaux d'institutions comme la Bourse de Montréal, la Banque de Montréal, la Banque Royale et la Banque Canadienne Nationale (auparavant Banque d'Hochelaga).

Une rivalité similaire à celle de Montréal et Toronto oppose Milwaukee aux Twin Cities. Davantage présente à la fin du 19^e siècle, au moment du développement de ces villes, cette rivalité s'est dissipée avec la diversification des économies de ces deux agglomérations, soit à partir du moment où Minneapolis et Saint-Paul ont graduellement supplanté Milwaukee comme place d'échange des grains. Comme aucune de ces villes ne brigue le titre de métropole nationale et que toutes deux sont situées dans un vaste espace économique, les rivalités sont atténuées, d'autant plus qu'aux États-Unis les villes sont très nombreuses.

Les rivalités les plus vives sont en fait celles qui s'exercent localement, d'une part au niveau métropolitain, mais également sur le plan politique à l'intérieur même des villes centrales. La croissance urbaine se poursuit lors des premières décennies du 20^e siècle, et bientôt les villes centrales, à l'étroit sur leur territoire, cherchent à s'étendre par le biais d'annexions, ce qui leur permet de récupérer ou d'accueillir de nouvelles entreprises et d'accroître leur assiette fiscale. Même si ces opérations ne sont pas toujours rentables, l'idéologie de la croissance est tellement ancrée que les élus locaux sont toujours heureux de ces développements.

Pour attirer de nouvelles entreprises, les corporations municipales offrent des congés fiscaux et financent les infrastructures requises avec les deniers publics. Pour cette raison, les petites municipalités sont ainsi souvent acculées à la faillite, ce qui favorise les politiques annexionnistes des villes centrales, en vogue aux États-Unis et de ce côté-ci de la frontière. Montréal et Toronto annexeront au tournant du 20^e siècle plusieurs municipalités adjacentes.

Logan et Molotch ont relevé comment les rivalités intermunicipales sont d'abord le fait des élites locales. Bien souvent, les élus et l'ensemble de l'élite locale sont en compétition avec les unités politiques voisines pour développer de nouveaux secteurs résidentiels, attirer des entreprises et obtenir des gouvernements supérieurs le financement pour des équipements collectifs. Le rôle des coalitions pro-développement est un phénomène bien documenté de l'histoire des villes nord-américaines. À cet égard, il est habituellement admis que les villes où se trouvent des élites actives ayant un fort sentiment d'appartenance bénéficient d'un avantage certain sur leurs rivales pour attirer de nouveaux investissements (Logan et Molotch, 1999 : 293). Les exemples de Montréal et Toronto tendent à confirmer que ce fut également le cas au Canada dans les centres d'importance.

L'acuité des rivalités intermunicipales dépend donc du degré de collaboration entre les élites politiques et économiques d'une place. Mais, il n'y pas forcément collaboration entre les élites au niveau municipal, et souvent diverses factions se font la lutte pour s'emparer du pouvoir local. Alors que l'urbanisation exerce de fortes pressions sur les administrations municipales, avec la demande accrue de services, le contrôle des institutions municipales devient un enjeu pour les diverses factions se disputant le pouvoir.

L'implication de certains entrepreneurs dans le développement économique et leurs tentatives pour engager les gouvernements municipaux dans des entreprises qui servaient davantage leurs intérêts privés que le bien commun confirme la pertinence d'étudier le comportement des élites économiques et leurs liens avec le politique. Dans une étude sur le capital social, l'examen du rôle des entrepreneurs et des grands commerçants est d'autant plus pertinent que leurs actions concernent également le politique et le social.

McKay porte un regard critique sur les élites urbaines américaines, et remet en question le mythe de leur attachement aux institutions locales, symbole de leurs libertés politiques : « Civic community in the United States, then, tends to be relatively undeveloped. Urban living is not synonymous with urbanity, as in so many Continental cities » (1996 : 16). Est-ce bien le cas de Milwaukee? Et de

Minneapolis-St. Paul? Peut-on conclure de notre échantillon que les élites américaines agissent différemment des élites canadiennes? N'y aurait-il pas, au contraire, comme le suggèrent Judith A. Garber et David L. Imbroscio (1996), des ressemblances dans le comportement des élites locales quant à la recherche de la croissance?

Une première erreur serait de considérer chacune des élites locales comme un bloc monolithique. Les réformistes, présents dans plusieurs villes nord-américaines au tournant du 20^e siècle, sont souvent issus de l'élite traditionnelle, à laquelle ils en viennent parfois à s'opposer quant à la gouverne des villes. Par ailleurs, le vocable « réformiste » englobe différentes réalités et à chaque strate de l'élite professionnelle correspond bien souvent un cheval de bataille. Ainsi, on peut distinguer parmi leurs objets de préoccupation, la réforme des institutions politiques (le plus souvent celle du gouvernement municipal mais parfois aussi les institutions métropolitaines), l'aménagement physique des villes, la salubrité, l'adoption de mesures sociales, ou encore la municipalisation des services publics (Stelter et Artibise, 1977 : 337). Un souci général pour la moralité publique est également rattaché aux entreprises des réformistes, auxquels on prête souvent des velléités de contrôle social.

Max Weber avait constaté, déjà à la fin du 19^e siècle, qu'il arrive un temps où les élites traditionnelles sont remplacées par des élites bureaucratiques. N'est-ce pas ce qui se produit justement à cette époque avec la professionnalisation des administrations publiques? Il n'est pas facile de clarifier la part qui revient aux élites réformistes ou à d'autres acteurs de ce qui procède en quelque sorte de l'évolution de la fonction publique⁶. Certains auteurs soupçonnent les réformistes d'avoir voulu modifier les législations municipales et les règlements d'urbanisme pour se protéger des débordements urbains, sans avoir à remettre en question l'ordre établi (Weaver, 1977 : 393). Daniel Monti reconnaît aux réformistes de la fin du 19^e siècle le mérite d'avoir doté les villes de nombreuses institutions publiques

⁶ Pour un examen plus approfondi de la modernisation de l'administration montréalaise, voir l'ouvrage de l'historienne Michèle Dagenais (2000).

(écoles, bibliothèques, dispensaires) et d'avoir fait des villes nord-américaines des endroits mieux lotis et plus démocratiques que les villes européennes. D'autres chercheurs voient aussi dans les interventions des réformistes les premiers balbutiements de l'État providence (Rutherford, 1977 :372). Paradoxalement, les réformistes ont entrepris leurs efforts au moment même où les membres de leur classe sociale entreprenaient leur exode vers les banlieues, suggérant que les villes n'étaient plus des endroits de vie appropriés pour les bien nantis (Monti, 1993 : 313).

De fait, il n'est pas aisé de se retrouver dans la rhétorique humaniste entourant les actions des réformistes, lesquelles ont pris différentes tournures. Si la démarche de certains était véritablement empreinte d'humanisme, d'autres ont d'abord assuré leurs propres intérêts par des actions s'apparentant bien souvent à du « boostérisme » (Stelter et Artibise, 1977 : 337). Mais dans l'ensemble, les progressistes réclamant la réforme des institutions municipales (d'où leur nom de réformistes) souhaitaient surtout s'attaquer aux « machines politiques » et à leurs pratiques douteuses (Di Gaetano, 1991).

Les villes à l'étude dans la thèse n'ont pas toutes connu d'épisode réformiste vigoureux puisqu'elles n'ont pas toutes expérimenté le règne de machines politiques entretenant des relations de clientélisme avec certains groupes ethniques ou avec la classe ouvrière. Si les malversations et les petits scandales éclaboussant la classe politique locale se retrouvent un peu partout, y compris à Toronto *the Good*, seule Montréal semble avoir été aux prises avec un gouvernement municipal typique des machines politiques et avoir donné naissance à un mouvement réformiste significatif. Mais dans chacune des villes à l'étude, des entrepreneurs recherchaient la croissance (sans forcément former des coalitions), des progressistes voulaient « améliorer la ville » et promouvoir l'hygiène ou la planification, et d'autres groupes (syndicats, partis de gauche) cherchaient à améliorer les conditions de vie des classes laborieuses.

Avec le développement rapide des villes à la fin du 19^e siècle, les gouvernements municipaux sont contraints de répondre à des besoins croissants. Par conséquent,

ils s'impliquent davantage dans la fourniture et la réglementation de services ou encore dans l'organisation de partenariat avec des compagnies privées, développant graduellement leur expertise. Compte tenu des variations locales, il importe d'examiner comment les gouvernements locaux ont développé leurs responsabilités, quels groupes ont monopolisé le pouvoir, et quelles coalitions se sont formées. Montréal, plus marquée par le réformisme, servira donc ici de référence, pour voir en quoi les élites des autres villes se ressemblent ou se distinguent et pour comparer les traditions civiques.

Montréal

Principalement d'origine écossaise ou anglaise, les membres de la grande bourgeoisie montréalaise de la fin du 19^e siècle voient leur richesse se décupler avec le développement du capitalisme et l'avènement de la Confédération. Montréal étant alors la métropole économique du nouveau pays, cette bourgeoisie est formée surtout d'hommes d'affaires et de financiers qui oeuvrent à l'échelle nationale et, bientôt, d'héritiers. Des dynasties comme celles des Molson se perpétuent et de nouvelles fortunes apparaissent, souvent liées à l'essor des chemins de fer et au monde de la finance. Seuls quelques francophones font partie de ce club sélect qu'est la haute bourgeoisie canadienne, notamment les financiers Louis-Joseph Forget, son neveu Rodolphe, et l'avocat d'affaires Frédéric-Liguori Béique (Linteau, 1992 : 168-169).

Peu nombreux parmi la haute bourgeoisie, les francophones sont plus présents dans la moyenne bourgeoisie montréalaise⁷. L'intérêt de cette catégorie, propice à l'ascension sociale, vient de la présence des spéculateurs et autres acteurs économiques impliqués dans les activités de développement urbain. Ces activités, moins lucratives que les entreprises d'envergure nationale, constituaient néanmoins une source de profits non négligeable et plus accessible.

⁷ Cette classe sociale regroupe de nombreux entrepreneurs oeuvrant au niveau régional dans des secteurs aussi variés que le papier, la chaussure ou l'alimentation.

Les activités économiques de la haute et de la moyenne bourgeoisie de Montréal se distinguent donc par l'envergure du terrain de jeu. Alors que les membres de la haute bourgeoisie sont impliqués dans des institutions nationales comme la Banque de Montréal, le Canadien Pacifique ou la Compagnie de la Baie d'Hudson, les entrepreneurs de la moyenne bourgeoisie travaillent au niveau régional. Leurs investissements fonciers sont faits dans la ville ou dans les paroisses environnantes, comme c'est le cas de Charles-S. Rodier, entrepreneur en construction et manufacturier de machines agricoles.

Pour promouvoir leurs intérêts auprès des décideurs, les hommes d'affaires se dotent d'organismes, comme le *Montreal Board of Trade* et la Chambre de commerce du district de Montréal (Linteau, 1992 : 60-61). Mais surtout ils entretiennent des liens très étroits avec le politique. Alors que les industriels et les riches financiers s'impliquent davantage aux niveaux provincial ou fédéral, ou encore deviennent sénateurs ou diplomates à l'étranger, la moyenne et la petite bourgeoisie accèdent essentiellement au niveau municipal comme c'est le cas pour Hormisdas Laporte, épicier en gros et leader du groupe réformiste (Linteau, 1992 :57-58).

La gestion de la ville se fait sur une base très élitiste. Dans les années 1860, les services de la Ville étaient gérés par des comités d'échevins formés par le Conseil municipal, et seuls les propriétaires de biens immeubles d'une valeur de plus de 2 000 \$ pouvaient briguer un poste électif (4 000 \$ pour la mairie et 10 000 \$ après 1892). En d'autres mots, le droit de vote était réservé aux propriétaires ou aux locataires qualifiés (dont le loyer annuel excède 30 \$) et ayant acquitté leurs taxes municipales. Longtemps, le Conseil municipal conserve les apparences « d'un club privé dominé par les grands hommes d'affaires, et où les anglophones détiennent la majorité »⁸. Ce n'est qu'à partir de la décennie suivante que la vie politique municipale se démocratise quelque peu et que l'élite politique s'élargit

⁸ La population de Montréal devient majoritairement francophone en 1866 et les élus du Conseil en 1882 (Linteau, 1992 : 123).

aux universitaires et aux professionnels (Linteau, 1992 : 121-22)⁹. Bien que la fonction de maire soit plutôt honorifique, le poste semble assez convoité.

Parmi les maires, l'avocat Raymond Préfontaine, actif politiquement de 1875 à 1902 sur les scènes provinciale, fédérale et municipale, retient davantage l'attention. D'abord maire de la ville de Hochelaga, Préfontaine promeut l'annexion de cette municipalité à Montréal, est élu échevin à Montréal en 1883, puis président du comité des chemins en 1886, comité qu'il dirigera jusqu'à son élection à la mairie de Montréal en 1898 (Linteau, 1992 : 126). C'est à partir de cette fonction qu'il instaure « une véritable machine politique », c'est-à-dire « une organisation politique, dirigée par un *boss*, qui contrôle l'administration municipale et qui s'assure la fidélité d'une clientèle populaire en distribuant contrats et emplois à des fins partisans » (Linteau, 1992 : 569)¹⁰.

Comme le Conseil municipal a longtemps été dominé par des anglophones, résidents de l'ouest de la ville pour la plupart, Préfontaine justifie les investissements dans les infrastructures des quartiers de l'est, majoritairement habités par les francophones, en invoquant les besoins de rattrapage et la recherche d'une certaine équité (Linteau, 1992 : 126). C'est pour ces mêmes raisons qu'il favorisa également l'embauche de Canadiens-français alors sous-représentés dans l'administration municipale. Ces pratiques cependant permirent au politicien populiste - et à ses comparses - de s'enrichir, notamment en tirant profit des compagnies de tramways d'Hochelaga. Notons que Préfontaine « est lui-même propriétaire de terrains et associé à diverses entreprises de développement urbain » (Linteau, 1992 : 126). Au grand dam des conseillers anglophones, il y avait vraisemblablement une machine politique à Montréal, qui favorisait le développement de l'est de la ville, essentiellement francophone.

⁹ Parmi les maires qui se succèdent figurent plusieurs représentants de la moyenne bourgeoisie, notamment Jean-Louis Beaudry, un commerçant fortuné et un financier ; le docteur William Hinston ; Honoré Beaugrand, directeur de *La Patrie* ; William Workman, homme d'affaires fortuné (Linteau, 1992 : 123-124).

¹⁰ L'expression « machine politique » vient des États-Unis et désigne un mode de gouvernement reposant sur l'appui électoral de communautés immigrantes dans certaines villes américaines au tournant du 20^e siècle : son utilisation dans le cas montréalais n'est pas inappropriée puisque la dimension ethnique y joue également un rôle.

En comparaison avec certaines villes américaines comme New York, Philadelphie ou Chicago, le niveau de corruption de Montréal apparaît somme toute assez minime (Rutherford, 1972 : viii). De plus, il importe de relativiser le cas montréalais car les mêmes pratiques entachées de favoritisme et de corruption sont présentes un peu partout dans les villes canadiennes où des échevins gèrent les services (Dagenais, 2000 : 13).

La présence un peu partout en Amérique du Nord de machines politiques contribue fortement à invalider les assertions voulant que la corruption de certains élus montréalais s'explique par un travers culturel des francophones¹¹. Par ailleurs, lorsque quelques jeunes gens de bonne famille, dont l'héritier Herbert Brown Ames, s'inspirent du mouvement réformiste américain et fondent diverses associations pour contrer la corruption, des francophones se joignent au mouvement dès 1895. Pour Linteau, l'adhésion de Laporte, homme d'affaires et épicier, au mouvement, se serait avérée décisive, et sept francophones sont élus avec le parti réformiste en 1900 (Linteau, 1992 : 254-255).

Le plus connu des réformistes montréalais demeure Ames, un des fondateurs en 1892 de la *Volunteer Electoral League*¹². Son ouvrage *The City below the Hill*, initialement publié en 1897, constitue une véritable enquête sociologique sur un quartier ouvrier du Sud-ouest de Montréal¹³. Ses préoccupations sociales se confirmèrent lors de ses mandats d'échevin de 1898 à 1906, alors qu'il était également président de l'office municipal de la santé. Convaincu de l'importance des organisations civiques comme moyen pour améliorer les conditions de vie des

¹¹ Cette hypothèse est également soutenue par Alan Gordon (1995) et Harold Kaplan (1982), deux auteurs de la fin du 20^e siècle que cite Dagenais (In Dagenais, 2000 : 7, et notes p. 154). Par ailleurs, les conseillers des quartiers de l'Est - auxquels sont davantage associés les pratiques de corruption - n'avaient pas tous des patronymes francophones en 1902 (voir la reproduction d'une pièce d'archive, In Dagenais, 2000 : 15).

¹² Un recensement mené par cet organisme avant les élections de 1894 dans cinq districts avaient révélé que sur un total de 15 000 inscriptions 600 étaient erronées, 400 reliées à des non-résidents (mais peut-être s'agissait-il de propriétaires), 300 à des défunts et 47 à des mineurs (Rutherford, 1972 : ix).

¹³ Dans son ouvrage, Ames s'adressait spécifiquement à ses riches concitoyens, qu'il exhortait à un engagement civique accru (Ames, 1972 : 9). En démontrant que les conditions socio-économiques (plutôt que l'alcool, la paresse ou l'appartenance ethnique) sont responsables de la pauvreté et des mauvaises conditions de vie des ouvriers, son livre vise l'éducation des philanthropes potentiels que sont les grands bourgeois.

travailleurs, il en vint rapidement à réclamer une réforme des institutions politiques, notamment la séparation des pouvoirs législatif et administratif (Rutherford, 1972 : ix). Ames fut impliqué dans les divers projets associés au mouvement réformiste, qu'il s'agisse des mœurs électorales, de la documentation sociologique ou de la réforme des institutions politiques.

Les ambiguïtés qui entourent le « sacerdoce réformiste » d'Ames, dont les valeurs demeurent très près de celles de son groupe d'origine, illustrent le paradoxe du mouvement réformiste, dont on ne sait pas toujours si les actions découlaient de la recherche du bien-être commun ou d'une justification pour contrôler les institutions municipales. Ainsi, au début des années 1890, Ames œuvrait à l'élection d'échevins représentant les milieux d'affaires (Linteau, 1992 : 127). Par la suite, Ames se désintéressa de la politique municipale bien qu'il conserva son poste d'échevin jusqu'en 1906. Élu député conservateur à la Chambre des Communes (de 1904 à 1910), il s'opposa à un rôle accru de l'État dans le développement économique et à la nationalisation des chemins de fer, proposée par le Premier ministre Robert Borden. Pendant ses années à Ottawa, il agit « as the spokesman and financial organizer for tory business interests in Montreal ». Cette ambiguïté, Paul Rutherford la résume ainsi : « Ames's commitment to the progressive spirit was tempered by his belief in the efficacy of business enterprise » (1972 : x). Davantage planificateurs (et encore) que révolutionnaires, les réformistes souhaitaient dans bien des cas appliquer aux problèmes urbains des solutions calquées sur les principes du management scientifique (Fairfield, 1994 : 179).

En reconnaissant dans la pauvreté une condition sociale affligeant les ouvriers, Ames s'avérait davantage progressiste que ses concitoyens¹⁴. Mais en réclamant le soutien financier des bien nantis plutôt que des réformes en profondeur, Ames était bien de son temps.

¹⁴ Ainsi, Ames distinguait les travailleurs industriels pauvres des pauvres non-méritants, qu'il associait aux « dependents, defectives and delinquents » (Ames, 1972 : 102).

Sur le plan politique, le bilan des réformistes montréalais n'est pas très concluant. Lorsqu'ils formèrent l'opposition en 1898, ils en profitèrent pour dénoncer quelques scandales impliquant les services de police et d'eau (Linteau, 1992 : 255). La faiblesse de leur programme et de leur présence laisse cependant peu de souvenirs. En 1900, ils font élire 16 (sur 34) candidats (dont 7 francophones), puis 15 en 1902. Laporte est élu maire en 1904.

Suite au départ de Préfontaine, en 1902, et après avoir malmené sérieusement la « machine politique » de celui-ci, les réformistes semblent essoufflés. D'après l'historien Michel Gauvin, ils auraient commis deux erreurs, la première étant d'avoir cru que l'élection d'honnêtes candidats serait suffisante pour enrayer les malversations, et la seconde pour avoir confondu toute augmentation des dépenses publiques avec des indices de corruption, à une époque de développement urbain intense (In Linteau, 1992 : 256). Malgré leur présence au Conseil municipal, les réformistes n'ont pas réussi à épurer les mœurs municipales. Le rapport du juge Cannon¹⁵ confirmait les soupçons de patronage : depuis près d'une décennie, une majorité d'échevins avaient accepté des pots-de-vin des compagnies ou usé de leur influence pour favoriser parents et amis (Rutherford, 1972 : x; Linteau, 1992 : 259; Dagenais, 2000 : 16). En dénonçant les conseillers coupables de méfaits, le rapport révélait aussi l'incapacité des conseillers réformistes. La publication du rapport leur assura néanmoins une victoire écrasante en 1910.

Sur le plan administratif, Linteau et Dagenais soulignent les lacunes des réformistes montréalais en raison de leur incapacité à régler les problèmes liés à l'urbanisation. L'instauration (à la demande des réformistes) du Bureau des Commissaires ne s'est pas révélée une panacée aux problèmes encourus. De plus, l'administration des réformistes s'est avérée décevante pour les simples citoyens car elle n'a pas réussi à réduire le monopole des compagnies privées d'utilité

¹⁵ En décembre 1909, une commission d'enquête mandatée par le gouvernement provincial présentait son rapport (Dagenais, 2000 : 16). Présidés par le juge Lawrence John Cannon, les travaux de cette commission étaient dirigés par les avocats du Comité de citoyens, la nouvelle bannière des réformistes (Linteau, 1992 : 259).

publique et n'a pas su répondre aux besoins en équipements collectifs et en voirie (Linteau, 1992 : 261). Similairement, à l'exception de quelques travaux d'embellissement et de modernisation de l'aqueduc, Dagenais leur reconnaît peu de projets significatifs pour le mieux-être des Montréalais. Surtout l'historienne relève la persistance de la confusion entre les instances décisionnelles, et l'ineptie du Bureau des commissaires dont le fonctionnement trop bureaucratique a contribué à accroître les dépenses administratives. De surcroît, écrit-elle :

l'équipe au pouvoir traite les électeurs avec un élitisme qui la conduit à favoriser les quartiers de l'ouest de la ville au détriment de ceux de l'est, comparativement moins bien nantis. Et en dépit même des nouvelles dispositions électorales, les réformistes ne parviennent pas à éliminer le favoritisme ; qui plus est, ils ne s'y essaient même pas, puisque cette fois ce sont les intérêts de leurs sympathisants qu'ils servent (2000 : 17).

Voilà qui accorde une certaine véracité aux allégations de Préfontaine et de ses collègues qui, lors de la décennie précédente, prétendaient que les quartiers de l'est étaient moins bien desservis que ceux de l'ouest. Selon Dagenais, la gestion inefficace et coûteuse des réformistes suffit pour expliquer le retour au pouvoir des populistes en 1914, maintenant rassemblés autour de Médéric Martin.

Les échecs et les réussites des réformistes doivent être évalués en fonction de leurs revendications et de leurs réalisations. Leur peu de succès confirme que pour effectuer des réformes administratives significatives et éliminer les machines politiques les réformistes devaient s'allier à d'autres groupes pour former de véritables régimes urbains (DiGaetano, 1991). Or, bien que les réformistes puissent compter sur de nombreux appuis parmi les milieux d'affaires montréalais, ils n'ont pas toujours eu le succès escompté au Conseil municipal et ils n'ont pas su s'allier à d'autres groupes, par exemple avec les représentants des syndicats.

Les interventions du gouvernement provincial pour contrôler l'administration municipale illustrent également l'échec des réformistes à améliorer les institutions politiques. En 1918, lors de la mairie du populiste Martin, l'administration municipale est mise sous tutelle, faute de pouvoir composer avec des dépenses accrues. Non seulement les dépenses administratives générées par les politiques réformistes ont augmenté par dix entre 1910 et 1914, mais la Ville de Montréal a dû

assumer et les dettes et le coût des travaux publics générés par les municipalités nouvellement annexées, à une époque de stagnation des revenus (Dagenais, 2000 : 20; Pineault, 2000 : 58). Pour Dagenais, l'élection de Martin à la mairie correspond par ailleurs au « retrait important des milieux d'affaires anglophones de la scène politique montréalaise » (2000 : 20). Le cas montréalais semble corroborer la vision de Monti, à l'effet que les réformistes ont amorcé leur campagne à l'heure même où s'amorçait l'exode des citoyens les plus riches vers les banlieues.

Dans quelle mesure le développement qui a cours dans l'île de Montréal correspond-t-il à la théorie des coalitions de croissance? En d'autres mots, y aurait-il eu des promoteurs et des entrepreneurs qui pour favoriser leurs intérêts ont utilisé les instances municipales? C'est ce que suggère l'étude de cette période de l'histoire de Montréal et des villes adjacentes. La moyenne bourgeoisie, constituée de marchands et d'entrepreneurs, est présente au sein des instances municipales de la région et ses investissements privilégiés s'effectuent principalement dans l'immobilier et dans l'achat de terrains. Il semble que ce comportement, typique des *growth coalitions*, se retrouvait fréquemment dans certaines petites municipalités limitrophes de Montréal et nouvellement constituées¹⁶. Les nombreuses annexions qui, de 1874 à 1918, viennent accroître le territoire, la population et les dettes de Montréal, résultent en partie du comportement économique dénué de scrupules de nombreux promoteurs.

Néanmoins, au cours des années 1930, la consolidation et la modernisation de l'administration municipale de Montréal se poursuivent discrètement, ce qui contribue à asseoir le pouvoir des bureaucrates sur l'appareil administratif et à dépersonnaliser les processus décisionnels (Dagenais, 2000 : 108-109). Les administrateurs sont contraints à une plus grande transparence et, pour la première fois, le contrôle des élus dans la gestion municipale diminue.

¹⁶ Préfontaine, un temps maire d'Hochelaga, constitue un bon exemple de spéculateur ayant pris le contrôle administratif d'une petite municipalité pour en tirer profit. En contrôlant le développement des infrastructures urbaines, il pouvait accroître la valeur des terrains dont il était propriétaire sans se soucier du financement de la dette (Pineault, 2000 : 48).

L'évolution spatiale de la région métropolitaine de Montréal permet de mettre en relation le retrait politique des anglophones du conseil municipal avec leur retrait physique de la ville. Lors de la période d'industrialisation intense de la fin du 19^e siècle, plusieurs faubourgs ouvriers se sont développés dans des secteurs adjacents aux quartiers centraux de Montréal et du canal de Lachine. Comme tout le 20^e siècle sera témoin des tiraillements entre les villes de banlieue et la ville centrale, il importe de rappeler que les petites municipalités qui se greffent aux quartiers anciens de Montréal connaissent des fortunes diverses. De 1874 à 1918, l'annexion des banlieues (moins riches et le plus souvent francophones) accroît le fardeau de Montréal. Pendant ce temps, les municipalités fortunées (et essentiellement anglophones comme Westmount et Outremont, cette dernière dominée par de grands propriétaires anglais) poursuivent leur essor. Les promoteurs de Notre-Dame-de-Grâce (annexée à Montréal en 1910) cherchent alors à attirer la classe moyenne supérieure anglophone, assez fortunée pour assumer le coût des nouvelles infrastructures (Linteau, 1992 : 195-196).

Si les annexions de municipalités ou de territoires contribuent à accroître le nombre de francophones à Montréal, ce phénomène est amplifié par l'exode des anglophones vers les banlieues, dans des villes plus petites et généralement cossues qui leur assurent le contrôle des institutions municipales. À ce déplacement correspond le retrait des classes aisées anglophones de la scène municipale à Montréal. Avec la fragmentation du territoire, qui persiste malgré les nombreuses annexions, on assiste à un déplacement des batailles des réformistes sur la scène métropolitaine¹⁷.

À partir des années 1920 et jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale, le mouvement d'urbanisation de la région métropolitaine ralentit, en partie à cause de la crise économique et de l'effort de guerre, mais aussi parce que suite aux nombreuses annexions, Montréal possède désormais assez de territoire pour se développer, ce qui freine considérablement les opérations de spéculation (Pineault, 2000 : 50). Est-ce un indice de ce que les coalitions de la croissance sont sur le point

¹⁷ Dans sa thèse portant sur les rapports de pouvoir et les enjeux métropolitains à Montréal entre 1920 et 1961, Stéphane Pineault traite du rôle des réformistes sur la scène métropolitaine.

d'être évincées? Bien que la spéculation ne semble plus être l'objectif premier de la classe politique municipale après les années 1920, il s'en faut pour que l'on puisse parler d'un véritable régime urbain, centré sur la « production sociale », que ce soit à l'échelle de la ville ou à celle de la région métropolitaine.

La création de la Commission métropolitaine de Montréal en 1921 contribue à reporter les enjeux de développement à une autre échelle. Dans sa thèse qui couvre la période d'existence de la Commission métropolitaine de Montréal, Stéphane Pineault s'est justement inspiré de la théorie des régimes urbains pour retracer les alliances entre les secteurs privé et public, susceptibles d'éclairer les rapports de pouvoir quant aux enjeux métropolitains et aux diverses stratégies de gestion de l'agglomération. L'importance des relations de pouvoir entre les élus et fonctionnaires de la scène locale et ceux du gouvernement provincial l'a amené à conclure à l'existence d'un régime métropolitain de nature gouvernementale permettant d'arriver à un consensus minimal entre les diverses municipalités. Ses recherches ont aussi documenté le rôle du secteur privé, qui englobe tant le milieu des affaires que les syndicats et les regroupements de propriétaires ou de locataires, dans la mise en place d'une instance métropolitaine et dans la définition des enjeux métropolitains.

Bien que le secteur privé et les élites paraissent parfois s'effacer devant les interventions du gouvernement de tutelle, Pineault a relevé à quel point la mise sur pied en 1920 de la Commission de la charte de la cité de Montréal¹⁸ et la nouvelle Commission métropolitaine (1921) peuvent compter jusqu'en 1928 sur l'appui des réformistes métropolitains, notamment ceux regroupés au sein de la Ligue du progrès civique¹⁹, du *Montreal Municipal Service Bureau* et de l'Union des municipalités de la province de Québec (2000 : 150). Même si peu de mesures concrètes sont attribuées à la Ligue civique, Pineault estime que ce regroupement a

¹⁸ Cette Commission proposera la nouvelle charte pour Montréal et recommandera la création de la Commission métropolitaine de Montréal.

¹⁹ Également connue comme *The City Improvement League*, la Ligue est un acteur particulièrement intéressant. Créée en 1909, elle regroupe à l'origine des réformistes sanitaires. À la création de la Commission métropolitaine, cette ligue est particulièrement préoccupée par les problèmes urbains et la planification et elle devient une fédération d'associations civiques.

exercé une influence sur les décideurs et sur « les idées qui circulent au sein des cercles municipaux » (2000 : 150)²⁰. Dans sa thèse, Pineault conclut à l'échec des réformistes métropolitains. Cette évaluation apparaît exacte lorsque le bilan de ces réformistes est analysé selon l'approche des régimes urbains. L'insuffisance des ressources des gens d'affaires et des universitaires, et le manque d'intérêt des élus en général pour ces questions (ceux de Montréal avaient une vision plus hégémonique que métropolitaine) auraient contribué à l'échec des réformes métropolitaines entreprises et auraient eu pour conséquence de renforcer la propension du gouvernement provincial à intervenir dans la gestion métropolitaine. Mais Pineault a aussi mis en lumière l'action des réformistes métropolitains, qui ont utilisé plusieurs tribunes pour véhiculer leur message (Pineault, 2000 : 195). Même lorsque la société civile ne réussit pas à imposer ses vues et que l'État conserve son pouvoir d'arbitre, sa vigueur joue certainement un rôle.

L'expérience métropolitaine de Montréal pour cette période, considérée selon l'approche du capital social, s'avère relativement positive. Certes, des spéculateurs ont accaparé les instances locales pour s'assurer de gains économiques, comme cela s'est passé un peu partout en Amérique du Nord à cette époque. Les réalisations des réformistes municipaux n'étaient pas toujours à la hauteur de leur discours, mais on ne peut sous-estimer leur travail de conscientisation et leur influence. Considérant l'opposition à l'intérieur même de l'instance métropolitaine et compte tenu des réticences des députés et du gouvernement provincial, les réformistes métropolitains ont fait preuve d'une vision progressiste sur le plan politique et social. Les militants actifs au sein de la Ligue du progrès civique recherchaient principalement le mieux-être de leur collectivité, et non pas leur profit : les intentions ne sont-elles pas révélatrices des valeurs de ces acteurs?

²⁰ Il n'en demeure pas moins que des études, des congrès, des campagnes de nettoyage, des pressions auprès du gouvernement provincial pour une législation en planification urbaine et même une exposition sur la santé des enfants ont été réalisées sous l'égide de cet organisme (Pineault, 2000 : 149).

Après les bouleversements sociaux entraînés par l'industrialisation, la société civile montréalaise s'est reconstruite graduellement et tant les élites que les réformistes actifs au niveau métropolitain ont joué un rôle positif. Qu'en est-il du capital social dans les autres villes à l'étude au cours de cette période? Sans faire une prospection aussi fouillée que pour Montréal, il importe de voir comment à Toronto, à Milwaukee, à Minneapolis et à St. Paul, les élites ont investi les institutions municipales et comment les communautés concernées ont répondu aux chambardements imposés par la révolution industrielle et l'urbanisation.

Toronto

Certains grands bourgeois de Toronto se sont, tout comme ceux de Montréal, mis en frais vers la fin du 19^e siècle d'améliorer les infrastructures, surtout celles relatives au transport. Là aussi, la diffusion des idées réformistes a contribué à améliorer les conditions de vie de la population. Mais l'étude de Toronto révèle un modèle alternatif puisque les avancées sanitaires et les progrès liés à la planification de cette ville dès le début du 20^e siècle résultent d'un processus différent, auquel les élites participent peu.

L'historien James Lemon pose comme thème central de son histoire de Toronto au 20^e siècle la capacité des Torontois « to create and maintain a stable, orderly environment and to achieve a greater degree of social equality than has been pursued in the U.S. » (1985 :12). De même, Victor Russell explique les succès de Toronto par : « the development of a distinctive civic culture » (1984 : 4).

Lorsque l'on se réfère à Lemon, le sens civique des Torontois apparaît comme un caractère inné. Le récit que fait J. M. S. Careless démontre cependant le long processus duquel émerge la communauté civique. Auteur d'une biographie urbaine sur les débuts de Toronto jusqu'en 1918²¹, Careless décrit les premiers

²¹ Curieusement dans l'énumération de toutes ces phases de l'histoire de Toronto, Alan F. J. Artibise, qui préface l'ouvrage de Careless, mentionne toutes les étapes évolutives prises par Toronto depuis ses origines et termine avec son quasi statut de métropole nationale mais sans jamais en parler comme d'une ville industrielle (Artibise, 1984 : 6).

problèmes urbains auxquels étaient confrontés les Torontois et les stratégies utilisées pour tenter de régler ces problèmes, et essaie de repérer l'influence des idées réformistes dans cette évolution.

Le premier maire réformiste de Toronto, William Holmes Howland, sera élu en 1886. Mais fondamentalement les valeurs des Torontois sont conservatrices, ce qui s'expliquerait selon Careless par la composition ethnique de Toronto au 19^e siècle: « In the continuing British immigration, the city had still collected a high proportion Protestant Irish and Anglican English, both elements largely inclined to Tory-Conservatism » (1984 :64).

Par exemple, l'accueil mitigé réservé aux immigrants irlandais chassés par la famine et aux autres groupes qui leur succédèrent indique que Toronto à cette époque n'avait pas encore atteint le degré de sens civique qui devait être sa marque subséquent²². Pour les Orangistes, l'arrivée massive des Irlandais menaçait l'équilibre religieux de la ville (Careless, 1984 : 73).

Des groupes laïques, tel la *Toronto Destitute Widow and Orphan's Society* ainsi que des donateurs privés, dont le bishop John Strachan, font de leur mieux pour venir en aide aux indigents mais il ne semble pas y avoir de réseau de charité équivalent à celui mis sur pied par les congrégations religieuses de Montréal. Conformément aux principes victoriens, relève encore Careless, le gouvernement local était davantage enclin à développer le service de police qu'à améliorer les services d'aide aux démunis. À compter des années 1870 cependant, le secteur public (provincial et municipal) accroît son aide en s'appuyant sur ces institutions de charité privées, ce qui permettra « a more structure welfare system under provincial regulation » (Careless, 1984 : 100). La précocité de l'interventionnisme public en Ontario est confirmée par une étude de Mariana Valverde (1995).

²² Les immigrants bien portants étaient référés à un abri pour une période de 24 heures, au terme de laquelle ils étaient expulsés : s'ils étaient surpris à mendier, on les emprisonnait ou on les expédiait à la campagne (Careless, 1984 : 71).

Les efforts pour améliorer le service d'ordre et les institutions de charité s'expliquent selon Careless par les inquiétudes des classes possédantes pour leur sécurité. Ces mêmes préoccupations sont à l'origine d'importants progrès accomplis en matière d'instruction publique. L'éducation s'avère une priorité pour améliorer les conditions de vie de la population et réduire la pauvreté et la criminalité. Avec l'appui des commissaires scolaires, du *Globe* et d'Égerton Ryerson, superintendant en chef et promoteur de plusieurs collèges d'enseignement, l'école devient obligatoire dès 1871 (1984 : 100-101), ce qui constitue un bel exemple d'intérêt « bien compris ».

L'insuffisance des institutions responsables de la santé et de la salubrité dans le dernier quart du 19^e siècle, et plus précisément les problèmes d'approvisionnement en eau, demeure cependant très préoccupante. Les prises d'alimentation en eau se trouvent dans la baie de Toronto, polluée dès les années 1860, à l'endroit où se déversent les égouts. L'eau est transportée par porteurs et, parfois encore, puisée dans des puits contaminés. Voilà qui n'est pas sans rappeler les problèmes qu'éprouvaient les Montréalais jusqu'à la complétion du réseau d'aqueduc, mais que connaissaient encore certains faubourgs ouvriers comme Ste-Cunégonde ou St-Henri avant leur annexion.

La double poussée de l'industrialisation et de l'urbanisation se traduit par une plus forte demande pour les services publics, ce qui implique aussi une hausse des dépenses municipales et nécessite l'augmentation des taxes. Ces demandes pour de nouveaux services proviennent de la classe ouvrière nouvellement constituée en force politique, et se heurtent à l'émergence de nouvelles demandes :

for efficient "business" management to restrain rising city budgets, moves to put utility monopolies in public hands, and moral designs for humanitarian progress through civic assaults on vice. All these produced concerns for municipal reform and popular action... (Careless, 1984 : 141).

À Toronto comme ailleurs, les réformistes se butent à ceux qui contrôlent les institutions politiques. Jusqu'au milieu des années 1870, le pouvoir municipal était dominé par des conservateurs : petits marchands, manufacturiers, entrepreneurs immobiliers et professionnels. Comme le remarque Careless, à l'exception de

quelques héritiers, les grands bourgeois n'y sont pas très présents (1984 : 101). En comparaison avec les autres villes nord américaines souvent dirigées par des machines politiques, le gouvernement municipal de Toronto apparaît comme un modèle de rectitude, à quelques exceptions²³. Tout de même, sous l'influence des Orangistes le gouvernement municipal n'apparaît pas si différent de celui de Montréal :

it was cozy, cautious and uninspired, not dynamically engaged – railways and private development drew the high-fliers. Quite evidently, however, the Loyal Orange Order operated close to the civic seats of power, and exercised its influence not only on the course of city elections but on municipal employment and contracts also (Careless, 1984 : 102).

Les changements s'effectuent donc sur le long terme. Dans les années 1880, les réformistes proviennent des rangs des humanistes moralisateurs, actifs depuis plusieurs décennies dans les ligues de tempérance et maintenant préoccupés par les affaires municipales. Les attaques répétées des réformistes contre le maire Manning ne sont sans doute pas étrangères à l'élection en 1886 de William Holmes Howland, une décennie avant que les réformistes de Montréal ne réussissent une première incursion sur la scène politique.

Comme à Montréal, l'élection d'un maire réformiste ne signifie pas la victoire de l'idéal réformiste. Le conseil municipal de Toronto étant encore dominé par les conservateurs, Howland n'a pas réussi lors de ce premier mandat à contrôler les magasins d'alcool, à limiter le prix du charbon, ni même à mettre sur pied un programme de travaux publics. Il aura davantage de succès l'année suivante - l'élection de plusieurs autres réformistes lui permettant d'accomplir quelques projets (avant que les conservateurs ne reviennent au pouvoir en 1888) mais sans

²³ Avec le premier ministre provincial Francis Hincks, le maire John G. Bowes avait utilisé des informations privilégiées pour s'enrichir en achetant et revendant des bons émis par la ville pour financer le *Northern Railway* (Careless, 1984 : 102). L'administration du maire Alexander Manning a été entachée par des liens douteux avec les commerces d'alcool et les maisons de débauche, et par des proches impliqués dans des pratiques de corruption et de pots-de-vin. Par la suite, dans les années 1890, une enquête est réclamée concernant de nouvelles allégations de corruption dans l'administration municipale. Sous le vernis puritain, les élus torontois de l'époque victorienne n'étaient pas à l'abri des malversations et des pots-de-vin (Careless, 1984 : 143-144).

toutefois réussir à régler l'important problème de l'eau²⁴. Néanmoins, de nouvelles méthodes de gestion fondées sur des attitudes civiques et davantage ouvertes aux réformes émergent pendant la mairie de Howland (Careless, 1984 : 143).

Dans l'ensemble moins obsédés par la réforme des institutions municipales que les réformistes de Montréal, ceux de Toronto agissent davantage sur le front de l'hygiène, notamment par l'intermédiaire du docteur William Canniff²⁵, un « enthusiastic sanitary reformer », à qui Careless reconnaît ainsi qu'à son successeur, le Dr. Charles Sheard, le mérite d'avoir institutionnalisé le service de santé publique (1984 : 145).

De façon générale cependant, tant la bourgeoisie que la classe moyenne partagent les mêmes valeurs empreintes de conservatisme social (Careless, 1984 : 128). À l'aube de la Première Guerre mondiale, si l'administration municipale de Toronto semble moins corrompue que celle de Montréal, un certain laxisme prévaut encore dans l'administration et la planification des infrastructures. Que ce soit pour régler les problèmes du port de Toronto ou ceux liés à l'habitation des populations ouvrières, la stratégie consiste à créer une commission... et à déléguer la responsabilité.

Toronto n'en demeure pas moins une ville « privée » où, comme à Montréal, les compagnies d'utilité publique tiennent le haut du pavé. La *Toronto Railway Company* notamment, une entreprise reconnue pour son service déficient, les mauvaises conditions de travail de ses employés et ses profits croissants, se réfugie derrière un contrat d'exclusivité de trente ans pour ignorer les demandes de l'Administration municipale d'accroître le service. De là les revendications des citoyens pour obtenir la municipalisation de ce service de transport. Déboutée régulièrement en cour, la ville entreprit à partir de 1912 de desservir elle-même ses

²⁴ Afin de régler le problème des prises d'eau insalubres - les égoûts se déversaient à proximité - l'administration Howland avait proposé la construction d'un égout se déversant plus à l'est mais les électeurs avaient rejeté le projet en raison des coûts. L'opposition aux réformes ne venaient donc pas seulement des élus conservateurs (Careless, 1984 : 144).

²⁵ À titre d'officier de la santé (*medical health officer*) nommé en 1883, il agit comme inspecteur des écoles, des usines ainsi que des logements ouvriers. Il quitta son emploi en 1890, frustré par la récurrence des maladies infectieuses provoquées par la mauvaise qualité de l'eau.

résidents dans les nouveaux territoires d'urbanisation. En se familiarisant avec la gestion du transport collectif, la Ville de Toronto s'entraînait à prendre la relève, le contrat de la compagnie se terminant en 1921 (Careless, 1984 : 183).

Bien que toujours dominée par les forces du « conservatisme fiscal », Toronto entreprenait au début du 20^e siècle une transformation graduelle de ses services. Sur le plan des infrastructures, les années 1910 apparaissent comme des années décisives pour la Ville. Outre les premières incursions de l'administration dans les transports collectifs et les améliorations apportées au système d'alimentation en eau (prise d'eau au large, système à forte pression, agrandissement des réservoirs), les hôpitaux, au nombre de 10, sont financés en partie par des philanthropes comme les Flavelle, Massey, et Eaton. Dépassant leurs fonctions initiales d'abris de fortune, les hôpitaux se professionnalisent et commencent à se spécialiser. Tout semble se faire en douceur, surtout en comparaison avec l'acrimonie des débats qui opposent réformistes et populistes à Montréal. Les progrès sont notables, mais il y a encore beaucoup d'amélioration à apporter avant d'atteindre des niveaux d'aide publique suffisants²⁶.

Les demandes pour des services publics additionnels exercent une pression accrue sur les finances de la ville. La dette, stabilisée autour de 12 millions dans les années 1890, atteint près de 60 millions vers 1914, alors que les revenus des municipalités sont restreints aux taxes sur la propriété. Les quelques progrès réalisés sont menacés par les divers groupes qui réclament soit des réductions de taxes, soit davantage de services ou alors l'élimination des taudis. Ainsi, face à ce qui leur paraît relever de l'incapacité des élus à contenir la dette, les gens d'affaires réclament une gestion serrée, calquée sur le monde des affaires. Parallèlement, il y avait aussi des chefs syndicaux opposés aux monopoles des compagnies privées et demandant la municipalisation des services publics. Finalement des journaux se joignent au concert, tantôt exhortant les élites à développer un véritable esprit

²⁶ Comme le nuance Careless, « As late as 1900, a number of homeless elderly were still being committed to jail in Toronto, their crimes consisting of infirmity and absence of family support; the true crime being the lack of sufficient space in refuge agencies » (1984 : 187).

civique pour lutter contre le vice et la décadence urbaine et tantôt occupés à décrier les dépenses publiques faramineuses.

Contrairement à ce qui s'est passé à Montréal à la même époque, les pressions pour réformer les institutions municipales et améliorer la prestation des services sont venues de la base, alors que dans la métropole québécoise, les réformistes à l'œuvre à l'échelle municipale et métropolitaine sont issus de l'élite et bien souvent, présents dans les institutions mêmes. Vraisemblablement, le fonctionnement du gouvernement municipal de Toronto favorise la participation du public : certains projets autorisés par les dirigeants municipaux devaient être préalablement validés par vote (Careless, 1984 : 193). À Montréal, seuls les propriétaires avaient droit de vote. Le sens civique de la population de Toronto pourrait aussi s'expliquer par le développement plus précoce et plus étendu du système de l'éducation publique, puisque plusieurs études établissent une corrélation positive entre le niveau d'éducation, le capital social (Hall, 1999) et le sens civique (Almond et Verba, 1965).

Aucune mairie n'introduit autant de changements progressistes que celle d'Horatio Hocken, élu en 1914, et que Lemon présente comme un bel exemple de « *Christian social gospel* ». Diverses initiatives réformistes ont vu le jour pendant cette mairie. Les services d'infirmières à domicile et d'inspection des laiteries, notamment, se sont avérés efficaces pour réduire le taux de mortalité et l'incidence des maladies infectieuses. D'autres mesures sont aussi adoptées dans le domaine de l'habitation, de la détention et des cours de justice, et enfin du salaire minimum pour les employés municipaux. Hocken préconisait aussi l'octroi de prestations d'assurance-chômage pour les chômeurs, ce qui contrevenait aux convictions des Torontois de l'époque, lesquels considéraient alors (comme bien des Canadiens), que l'économie se portait mieux lorsque les banquiers et les entrepreneurs en assuraient le contrôle plutôt que l'État.

Malgré l'adoption de ces mesures, les dépenses per capita n'ont augmenté que de 30 \$ à 70 \$ entre 1900 et 1920. Contrairement à la situation financière qui prévaut à Montréal, la Ville de Toronto procède à ce train de mesures et continue

d'accumuler des surplus budgétaires et ce, sans qu'aucune réforme majeure ne soit imposée au gouvernement municipal (Lemon, 1985 : 17). Visiblement, les vagues d'annexion à Toronto (d'abord dans les années 1880, puis entre 1904 et 1912) ne se sont pas traduites par un endettement accru pour la ville centrale²⁷.

Mais la poussée réformiste s'essouffle avec le départ de Hocken en 1915. Suite à l'élection de Tommy Church, un maire qui fait une gestion serrée et qui restreint les dépenses, certains acquis sont mis sur la touche, notamment les mesures concernant l'habitation²⁸ et l'éducation publique (Lemon, 1985 : 19). En 1920, les quotidiens *Mail and Empire* et *Globe* surenchérisent et attisent l'opinion publique en critiquant le budget de la ville : tant les dépenses encourues pour l'éducation que par le département de santé sont jugées excessives (In Lemon, 1985 : 19).

À l'exception de quelques poussées réformistes, vers les années 1940, puis entre 1965 et 1975, l'administration municipale est dominée par ceux que Lemon nomment les *fiscal conservatives*, beaucoup moins progressistes que leurs prédécesseurs. L'intérêt « bien entendu » des gouvernements locaux semble être essentiellement compris comme un intérêt de classe, d'autant plus que dans les années 1920, les propriétaires peuvent voter plusieurs fois s'ils possèdent des propriétés dans plus d'un district (Lemon, 1985 : 23). Les progrès effectués plus tôt en matière de programmes sociaux doivent être défendus.

Il semble que ces progrès ont été effectués pour ainsi dire par la force tranquille du nombre, sous le poids des masses populaires plutôt que par les actions d'un véritable mouvement réformiste. Alors que les élus et les quotidiens s'offusquaient de l'augmentation des dépenses en éducation et en santé publique et tentaient de juguler le budget de la ville, l'augmentation du nombre d'écoles

²⁷ Après le départ du maire Hocken, le fort courant réclamant une gestion efficace a vraisemblablement réussi à empêcher l'annexion des banlieues ayant une faible assiette fiscale (Lemon, 1985 : 19).

²⁸ En 1918, la Commission d'habitation de Toronto financée par les gouvernements provincial et fédéral pour construire des logements subventionnés était gérée par cinq hommes d'affaires qui considéraient leur nomination comme une regrettable intrusion dans le marché privé. Aussi n'est-il pas étonnant que seulement 236 maisons aient été construites sur les 50 000 initialement prévues par les planificateurs (Lemon, 1985 : 25).

primaires dans les secteurs en développement du nord et de l'est de la ville et celle du nombre d'enfants inscrits par rapport à la population urbaine (en croissance elle aussi) ne pouvaient faire autrement. Au cours de la décennie des années 1920, le gouvernement provincial rend obligatoire l'éducation secondaire jusqu'à seize ans. Cette obligation, combinée au fait que les besoins en main d'œuvre ne nécessitent plus le travail des jeunes, contribue à tripler les inscriptions et conduit la commission scolaire à réclamer l'émission d'obligations à la ville, responsable du financement de l'éducation (Lemon, 1985 : 23).

Malgré les revendications de quelques travailleurs sociaux, les institutions demeurent contrôlées par des gens d'affaires de classe moyenne, peu sensibilisés aux conditions de vie des ouvriers et des personnes démunies. Peu de villes en Amérique du Nord ont été gérées par autant de commissions (port, transport, habitation, électricité) censées assurer une administration efficace. Paradoxalement, ces commissions réussissaient à faire adopter par le Conseil municipal des budgets imposants tandis que les moindres dépenses soumises par les services municipaux étaient scrutées à la loupe. Compte tenu des nombreuses associations de « payeurs de taxes » qui foisonnent alors, et du conservatisme des journaux (même le *Telegram* pourtant opposé au *big business*, encourageait la restriction des dépenses et de la taxation), et du fait que les forces conservatrices sont dans l'ensemble en position d'autorité, il est étonnant de constater le nombre et la diversité des avancées progressistes à Toronto.

En dépit des changements qui, au cours des deux premières décennies du 20^e siècle, transforment le paysage urbain et social de Toronto, Lemon souligne à quel point « Toronto was expected to remain very much Toronto the Good. People trooped to church and preachers were as crucial as newspapers in forming opinion » (Lemon, 1985 : 17). Une importante littérature décrit l'emprise de la religion sur la société québécoise - et les mentalités - notamment par les institutions d'enseignement et les hôpitaux. Mais il est étonnant de constater à quel point la religiosité était aussi un élément déterminant des comportements

sociaux des Torontois, un phénomène que Careless et Lemon évoquent dans leurs ouvrages respectifs²⁹.

Alors que les considérations religieuses semblent absentes du mouvement réformiste montréalais, dans le cas de Toronto il appert que les réformes furent parfois inspirées par un sentiment religieux de responsabilité envers les démunis, en même temps que certaines initiatives furent freinées par les forces religieuses³⁰. Le fait que les professionnels, l'intelligentsia et les très riches s'impliquaient principalement dans les activités religieuses, charitables ou culturelles, a vraisemblablement contribué à laisser les affaires municipales aux mains des classes moyennes (Careless, 1984 : 163). Par conséquent, les élites étant moins engagées dans ces institutions, cela pourrait expliquer pourquoi les réformes se sont effectuées sans trop de bruit et de dissension, les réformistes provenant habituellement issus de la bourgeoisie.

Les terribles années 1930, si difficiles pour les ouvriers et petits salariés en chômage³¹, ne modifient en rien le comportement des élites économiques, et ce n'est que vers les années 1940 que soufflera un nouveau vent réformiste, favorable à certaines dépenses en matière d'aide sociale, d'habitation, de planification et poussant à des réformes institutionnelles. Sous la poussée de changements démographiques et de l'immigration, les conservateurs, qui dominaient les institutions politiques locales depuis le 19^e siècle, sont supplantés par les libéraux et les démocrates (1985 :17).

Chose certaine ce pan de l'histoire de Toronto s'avère relativement distinct de son équivalent montréalais. Le moralisme qui guidait les dirigeants au 19^e siècle

²⁹ Outre la distinction entre catholiques et protestants, il est question des différentes obédiences des protestants anglicans, presbytériens ou méthodistes (Careless, 1984 : 73).

³⁰ Par exemple, des motifs religieux étaient invoqués pour empêcher le fonctionnement du service de transport le dimanche, ce qui aurait permis aux travailleurs de fréquenter les parcs et espaces verts publics situés à la périphérie de la ville.

³¹ Au contraire des ouvriers et des travailleurs de la construction, les employés des classes moyennes ont vu leur sort s'améliorer en raison de la chute des prix. Comme l'époque était davantage propice à l'épargne qu'aux investissements, le secteur financier de Toronto a poursuivi sa progression tandis que les villes industrielles comme Montréal ont été plus affectées (Lemon, 1985 : 64).

semble avoir protégé dans une certaine mesure l'administration municipale d'un patronage comme celui ayant eu cours à Montréal. De plus, la quasi-absence de réformistes oeuvrant à l'intérieur du système politique peut avoir préservé l'image d'homogénéité et de bonne entente entre les élus. Les forces du changement se situaient davantage à l'intérieur de l'administration, plus précisément du côté des fonctionnaires gravitant autour du *Bureau of Municipal Research* : ce sont eux qui, au début des années 1920, ont freiné les ardeurs annexionnistes des politiciens pour les secteurs résidentiels qui étaient développés à la périphérie et éprouvaient d'importantes difficultés de transport. Cette stratégie paraissait périlleuse aux fonctionnaires, qui craignaient de voir les principales corporations et les spéculateurs s'enrichir aux dépens de la ville centre³² (Lemon, 1985 : 33).

Minneapolis-St. Paul

En comparaison avec les autres villes du Midwest, Minneapolis-St. Paul se distingue aujourd'hui par la vitalité de son économie et la résilience de son centre-ville sur les plans économique et social. Les Twin Cities sont également reconnues pour le Metropolitan Council et pour cette innovation fiscale connue sous le nom de *tax base sharing*. Enfin, cette métropole est célébrée pour le sens civique de ses citoyens et de sa classe d'affaires, à laquelle est associée la réussite des opérations de revitalisation réalisées au centre. Pour plusieurs chercheurs, les succès de la gouvernance métropolitaine dans les Twin Cities s'expliqueraient justement par le sens de la communauté civique des résidents (notamment Adams et VanDrasek, 1993 : 2). Les origines scandinaves d'une partie de la population expliqueraient son sens civique plus développé et l'habitude de régler les conflits ou les problèmes par la recherche de consensus. Il convient peut-être, un peu plus que de coutume, de se méfier de ces idées préconçues, que l'on croit d'autant plus justes qu'elles sont constamment reprises. De fait, le premier mythe à reconsidérer est celui de l'homogénéité de la population des Twin Cities

³² Le phénomène de spéculation sévissait déjà à l'intérieur des limites de la ville, rendant difficile les interventions dans l'un des quartiers les plus pauvres et mal desservis. *The Ward*, situé au nord de Queen et à l'ouest de Yonge, un secteur adjacent au centre-ville, était alors sous la mainmise de spéculateurs patients, qui anticipant l'expansion institutionnelle et commerciale au centre étaient peu soucieux d'assurer l'entretien des bâtiments.

et du grand nombre de personnes d'origine scandinave. Si cela était juste à une certaine époque, cela ne l'est plus et il y aurait aujourd'hui davantage de descendants d'origine allemande dans Minneapolis et St. Paul que de personnes d'origine scandinave³³.

Chose certaine, des citoyens alertes, regroupés dans des organisations civiques et des politiciens sensibles aux enjeux métropolitains ont parrainé les origines du Metropolitan Council et seraient maintenant impliqués dans des stratégies progressives de développement.

Considéré isolément, estime Orum, le sens civique de l'élite économique n'expliquerait pas grand chose. Ce n'est qu'en conjonction avec d'autres éléments que « the long term commitment of wealthy and prosperous families to the Twin Cities' region [...] especially over a period of several generations » s'avère un élément déterminant (1995 : 189)³⁴.

Mais qu'en était-il vraiment du sens civique des élites de Minneapolis et St. Paul il y a une centaine d'années? Que recherchaient ses membres? Y a-t-il eu des réformistes issus de l'élite pour faire progresser les mesures d'hygiène publique, de services publics ou simplement améliorer la ville? Quel rôle ont joué ces élites pour assurer le bien commun au moment où la ville se développait ou encore lors de la Grande Dépression? La fonction publique municipale a-t-elle été un acteur important dans ce cas-ci? L'examen des actions et solutions préconisées par les élites économiques et politiques pour répondre aux transformations sociales lors de la période de l'industrialisation (et de l'urbanisation) et à l'époque progressiste permet de constater que la bonne réputation de civisme des entrepreneurs de Minneapolis et de St. Paul n'est pas si ancienne.

³³ Depuis les années 1980, la diversification s'est poursuivie avec l'arrivée de réfugiés (Adams et VanDrasak, 1993 : 7). De 1960 à 1990, la population blanche est passée de 96,8 % à 78,4% (Nickel, 1995 : 359). Pour certains observateurs, tel Dirk Johnson du *New York Times*, la pérennité des programmes sociaux dans les Twin Cities est même menacée en raison de la diversification démographique.

³⁴ Les autres facteurs retenus par Orum pour exercer une influence déterminante sur l'évolution de Minneapolis-St. Paul sont : un taux d'industrialisation plus faible, une population homogène et des institutions de recherche travaillant en synergie avec le milieu économique (1995 : 187-190).

À la fin du 19^e siècle et au début du 20^e siècle, comme dans les autres villes et les autres milieux de vie, les conditions de vie des personnes de modestes conditions étaient difficiles et en milieu urbain leur qualité de la vie laissait beaucoup à désirer. À Minneapolis aussi, le travail est précaire, peu payant, mais on ne retrouve pas dans les écrits consultés sur cette ville le même degré de misérabilisme qui émane de l'histoire de Montréal (taux de mortalité infantile très élevé, épidémies de choléra, insalubrité). Quelques sources cependant mentionnent la forte densité des quartiers de Minneapolis et les nombreux incendies ayant ravagé les constructions de bois avant 1890. Vraisemblablement, à l'instar des autres villes industrielles de l'époque, les conditions de vie dans les quartiers centraux, soit à distance de marche du travail et des commerces, ne devaient pas être extraordinaires. Avant le développement de moyens de transport adéquats, ceux qui n'avaient pas les moyens de faire rouler carrosse se trouvaient confinés dans les faubourgs :

Smaller places like St. Paul and Minneapolis accommodated their pre-1880 growth by cramming the poor and working classes into rather tight quarters with block after block featuring population densities that sometimes reached several hundred people per acre (Abler, Adams et Borchert, 1976 : 386).

Compte tenu du niveau de développement des systèmes d'eau à cette époque, il est aisé d'imaginer les conditions sanitaires dans ces quartiers densément peuplés. Aussi n'est-il pas étonnant que dès cette époque des quartiers cossus se soient développés, à l'écart des emprises de chemins de fer et des emplacements industriels. Les familles les plus fortunées de St. Paul s'établissaient sur les falaises, à l'ouest du centre-ville, et celles de Minneapolis se déplaçaient vers le sud et le sud-ouest.

Comme ailleurs à cette époque, la charité est organisée sur une base essentiellement privée : les entrepreneurs de Minneapolis et de St. Paul ont, à l'instar des élites économiques des autres villes à l'étude, également contribué aux « bonnes œuvres ».

Que leurs entreprises concernent l'exploitation des ressources naturelles (bois, mines) ou l'industrie de la transformation, les entrepreneurs qui au cours du 19^e

siècle s'établissent à St. Paul et à Minneapolis, soit les Steele, Dorr, Washburn, Morrison, Pillsbury, Bassett et Eastman, ont en commun d'être venus de Nouvelle-Angleterre pour faire fortune dans l'Ouest³⁵. Serait-ce une tradition propre à ce groupe social de contribuer au développement des infrastructures une fois fortune faite? Ou bien cette « tradition » s'explique-t-elle essentiellement par la nécessité de pallier l'absence des moyens publics, les administrations municipales n'ayant pas les ressources pour entreprendre l'ensemble des travaux nécessaires pour accommoder une population à la croissance phénoménale? Par contraste avec les autres villes, il semble que la philanthropie locale concerne alors davantage les arts, la culture et l'éducation³⁶.

Selon John S. Adams et Barbara J. VanDrasak, l'éducation était un des objectifs poursuivis par ces entrepreneurs puisque « the Yankee founders of Minneapolis believed that a well-educated citizenry was good for business » (1993 : 23). Certes, la contribution de ces dons à « l'alphabétisme civique »³⁷ des masses est difficile à évaluer, mais il est habituellement reconnu que des niveaux élevés de sens civique et de capital social sont fortement corrélés avec l'éducation et l'alphabétisme civique des populations (Milner, 2001).

Plusieurs de ces entrepreneurs ont également participé à la vie politique. Le fondateur de la famille Morrison, par exemple, a été le premier maire de Minneapolis. Cette famille aurait par ailleurs offert à la ville le premier pont permettant de traverser le Mississippi. La villa des Morrison a aussi été léguée à

³⁵ Si la grande partie des agriculteurs, des travailleurs et des ouvriers qui forment les rangs des classes laborieuses est d'origine européenne (scandinave, allemande, polonaise mais aussi italienne et irlandaise), les entreprises des premières générations sont fondées par des capitaux et des entrepreneurs Yankee.

³⁶ Par exemple, en 1885, T. B. Walker, un baron du bois et quelques autres entrepreneurs fondaient la bibliothèque publique de Minneapolis à partir d'un petit fonds de prêt de livres. Du côté de St. Paul, le magnat des chemins de fer Hill offrait sa propre bibliothèque de référence (spécialisée en affaires) et insistait auprès de la corporation municipale pour qu'elle érige une bibliothèque publique à côté.

³⁷ L'alphabétisme civique est l'expression française pour désigner la « civic literacy », un concept développé pour rendre compte de la capacité des sociétés ou des individus à participer à la vie politique et fondé sur la culture politique, la lecture des journaux, la formation permanente. Pour Henry Milner, les pays scandinaves, reconnus pour leur « forte culture politique », ont tendance à adopter des politiques prenant compte des intérêts de l'ensemble de la société, tandis que dans les pays à faible culture politique comme les États-Unis, les groupes défavorisés ont davantage de difficultés à faire valoir leurs intérêts et à s'impliquer activement (2001).

la Ville pour accueillir le *Minneapolis Institute of Arts*. Quant à John S. Pillsbury, il a pour sa part exercé les fonctions de sénateur et de gouverneur du Minnesota et son frère George a fondé un réseau de parcs alors qu'il était maire de Minneapolis. Les Butler, une famille d'origine irlandaise ayant fait fortune dans les mines de fer « contributed to Minnesota, a Supreme Court Justice, two U.S. ambassadors, and a philanthropic foundation » (Adams et VanDrasek, 1993 : 44-45). À prime abord, pour l'ensemble de la période allant jusqu'à la Première Guerre mondiale, le sens civique des entrepreneurs de Minneapolis et de St. Paul semble réel mais ne se distingue pas outre mesure de celui que l'on trouve dans les autres villes. Pour pouvoir effectuer la comparaison avec les autres villes, il convient cependant de s'attarder à la période subséquente des années 1930.

Les politiciens démocrates et progressistes qui marquent le début du 20^e siècle, les Charles A. Lindberg (élu au Congrès au début du 20^e siècle) et Floyd Bjorsterne Olson (gouverneur du Minnesota lors des années 1930) ont en commun tous deux d'être d'origine scandinave, avocat de formation et, surtout, de ne pas venir de l'élite ni même de la bourgeoisie³⁸. Olson est le premier gouverneur élu sous la bannière du *Farmer-Labor party* : si son rôle durant les grèves de 1934, dont il sera question sous peu, demeure ambigu, la fidélité de Lindberg à défendre les intérêts des gagne-petit fut indéfectible (Walker, 1971 : 45).

Pour ce qui est de l'action des élites économiques de Minneapolis et St. Paul au cours de l'ère progressiste, leurs préoccupations ne semblent pas avoir dépassé leurs intérêts de classe car il ne semble pas y avoir eu de nombreux militants issus de ce groupe pour exiger les changements habituels (hygiène, contrôle social et moral, planification, développement des infrastructures ou réformes institutionnelles) au contraire des exemples de Toronto et surtout de Montréal de cette époque. Comme le rapporte Walker, à propos des entrepreneurs capitalistes de Minneapolis : « Singularly few liberal ameliorists and compromisers among " business leaders" have been produced » (1971 : 57). Dans

³⁸ Le père de Lindberg était un paysan immigré de Suède tandis que Olson a connu enfant la pauvreté (Walker, 1971 : 45 et 60).

les ouvrages consultés, il n'est pas non plus question du rôle qu'aurait joué les intellectuels ou un groupe de professionnels de la santé, ni non plus de mouvements progressistes ou réformistes associés aux élites ou aux classes moyennes s'étant épanouis à Minneapolis-et à St. Paul. En fait, dans toute cette période, qui se clôt peu avant la Deuxième Guerre mondiale, il ne semble pas y avoir non plus de réformes initiées de l'intérieur des administrations publiques et susceptibles de déclencher une « mini-révolution progressiste ».

À première vue, comme les mouvements réformistes sont souvent nés dans les villes en réaction à la corruption des administrations municipales et, surtout, contre les « machines politiques », on pourrait croire qu'il n'y avait pas de tels problèmes à Minneapolis et à St. Paul. Ceci est probablement juste en bonne partie, bien qu'il convienne de rappeler qu'avant son élection comme gouverneur, Olson était attorney du *county* d'Hennepin et qu'à ce titre, il eut à lutter contre la corruption et expédia certains officiels municipaux à la prison. Lors des premières décennies du 20^e siècle, les Twin Cities détenaient la triste réputation d'être des villes malfamées, et les gangsters de St. Paul avaient vraisemblablement conclu un pacte de non-agression avec les forces policières. Il faudra une série d'enlèvement de riches entrepreneurs et de personnalités en vue au cours des années trente pour que les élites traditionnelles réagissent (Walker, 1971 : 83).

En fait, le seul groupe actif sur le « plan réformiste » dans les Twin Cities au cours de cette période semble être celui des ouvriers. Par contraste avec les exemples étudiés précédemment, les classes ouvrières de plusieurs villes des États-Unis se sont trouvées à l'avant-garde des propositions progressistes, même si elles n'ont pas toujours accès au pouvoir³⁹.

³⁹ Par exemple, à Cleveland au tournant du siècle les travailleurs « may have created the conditions for reform - even dictated certain aspects of the reform program - but they could not control the political process » (Stromquist 1997 : 204).

En dépit de la forte tradition militante qui, au cours du 20^e siècle unit les fermiers du Minnesota et les travailleurs⁴⁰ des Twin Cities, le sort des travailleurs ne semble s'améliorer que très graduellement. L'influence de la classe ouvrière dans l'histoire politique de Minneapolis paraît relativement importante et les travailleurs des Twin Cities semblent avoir utilisé leur droit de vote à bon escient. Selon Walker, les électeurs étaient « more politically minded than in most sections of the country » (1971 : 33). Plusieurs de leurs gains (réduire la journée de travail de 12 à 8 heures sans diminution de salaire) furent toutefois compromis par la guerre et les récessions économiques, mais aussi par l'inflexibilité des employeurs.

Nul conflit n'illustre davantage le fossé qui sépare les travailleurs de Minneapolis de leurs dirigeants que les grèves générales déclenchées par les camionneurs en 1934. Au terme de la grève du mois de mai, les grévistes, encouragés durant le conflit par l'appui de nombreux travailleurs et citoyens des Twin Cities, avaient remporté une modeste victoire : la reconnaissance syndicale.

Le refus des employeurs, forts de l'appui du maire, du chef de police⁴¹ et des journaux locaux, de reconnaître les concessions remportées par les travailleurs (700 griefs sont enregistrés pour harcèlement et non-reconnaissance syndicale en quelques mois) devait cependant entraîner une nouvelle grève générale en juillet de la même année. Après une dizaine de jours, les employeurs exaspérés et avec la complicité de la police attaquent les grévistes, pourtant désarmés. Lors de l'affrontement du 19 juillet, le jour dit du *Bloody Friday*, deux personnes sont tuées et 67 blessées, dont 13 passants : 48 des blessés ont été tirés dans le dos (Walker, 1971 : 166). Cette intervention avait été planifiée par la *Citizens' Alliance*,

⁴⁰ Le radicalisme agrarien qui a traversé le Nord-ouest des États-Unis au 19^e siècle est à l'origine du *Anti-monopoly party* fondé au Minnesota et dont l'objectif était de mettre un terme aux monopoles des ressources naturelles, financières et politiques et de restaurer les droits des travailleurs. Associés aux rouges et aux révolutionnaires, ses partisans défendaient plutôt les principes de l'« American democracy », soit un modèle de démocratie agraire opposé aux monopoles, dont Lindberg était très proche (Walker, 1971 : 47).

⁴¹ Dans les jours précédant la grève, le chef de police Johannes avait réclamé (et obtenu) une augmentation du budget de son service de presque 100% afin de doubler les effectifs (400 hommes de plus), acheter des armes, des matraques, des casques et des motos et même fonder l'école de police dont il rêvait depuis longtemps (Walker, 1971 : 158).

une association réactionnaire et conservatrice de Minneapolis, qui figurait alors parmi les mieux organisées des États-Unis.

Seulement une minorité d'employeurs (parmi les 800 membres) était opposée à la ligne dure adoptée par cette organisation, sans toutefois aller jusqu'à désavouer la *Citizens' Alliance* (Walker 1971 : 103). Les journaux étant également du côté patronal, et les comptes-rendus des événements étaient extrêmement biaisés. Walker rapporte que lors d'une tentative pour provoquer les grévistes (et ainsi pouvoir « répliquer » en toute légitimité) des partisans des employeurs étaient sur place avec des journaux relatant à l'avance des incidents que les stratèges avaient tenté de provoquer... mais qui avaient échoué (1971 : 164). Parce qu'ils étaient de connivence avec les entrepreneurs, les organismes comme les Kiwanis, le Rotary club, les Lions et les chambres de commerce et autres organisations similaires ont tous endossé la version de l'*Alliance* et des forces policières (Walker, 1971 : 171), ce qui est révélateur du sens civique de l'élite économique.

De cet épisode, il ressort que le comportement civique des dirigeants et des entrepreneurs des Twin Cities n'a pas toujours été exemplaire. L'absence de réformistes issus des élites ne semble pas s'expliquer tant par l'honnêteté du gouvernement et des institutions locales que par un antagonisme opposant deux groupes sociaux fort distincts. « Conflict there [in Minneapolis] between social groups have been sharper and more frequent than in other sections » (Walker, 1971 : xiii).

Des difficiles années 1930, il se dégage un portrait peu civique de la haute société de Minneapolis et de St. Paul, plus particulièrement du groupe des employeurs. Ce portrait est à peine moins civique que celui d'autres communautés des villes du nord-ouest pendant la crise des années 1930. Il étonne surtout en raison de la réputation enviable dont jouit cette ville à l'époque contemporaine.

À partir des années 1950, les comportements des élites paraissent toutefois différents. Non seulement les entrepreneurs contribuent-ils à assurer la transition économique, mais de plus ils ont maintenant la réputation d'être plus généreux -

surtout ceux à la tête d'une corporation - et bien engagés dans les groupes civiques. L'exemple de Minneapolis semble démontrer qu'il existe des cycles, que tout n'est pas toujours immuable en matière de sens civique. Ce constat s'avère d'autant plus intéressant qu'il se pose en porte-à-faux avec Putnam, pour qui les sociétés civiques sont le fruit de l'histoire, et qui a remonté jusqu'à la période médiévale pour retracer les traditions civiques des communautés régionales italiennes aujourd'hui dotées de gouvernements régionaux performants (1993).

Est-il possible de voir comment les sociétés en viennent à perdre ou à développer leur sens civique? Les conflits de travail qu'ont connus les villes de Minneapolis et Milwaukee peuvent-ils suffire à expliquer cette situation? Pourtant, ces expériences sont, malgré leurs similitudes, fort différentes. À Milwaukee, les grèves et les conflits de travail qui ont entravé la production industrielle dans les entreprises au cours de la Grande Dépression ont lassé les entrepreneurs qui auraient choisi de fermer ou de déménager leur entreprise. Dans le cas de Minneapolis cependant, il semble que les conflits ont finalement permis aux travailleurs de s'affirmer comme des interlocuteurs valables vis-à-vis des élites économiques.

Comment interpréter les différences entre Minneapolis et Milwaukee? À l'exception de la grève de 1934, les tensions et les conflits auraient été dans l'ensemble moins vifs dans les Twin Cities qu'ailleurs aux États-Unis. La confrontation aurait-elle fait place à la recherche de consensus? Là encore les origines scandinaves des résidents sont mises de l'avant pour expliquer les « progressive grass-roots political tradition », « reputation for consensus-building », ou encore « their profound aversion to public confrontation » (Adams et Van Drasek, 1993 : 19). Mais qu'il s'agisse d'un reliquat de ces origines ou pas, le conflit de 1934 et le gouverneur Olson reflèteraient « an abiding grass-roots social concern and activism that have often been translated into legislative innovation backed by a willingness to provide concrete backing for education and social legislation » (Adams et VanDrasek, 1993: 19-20).

Ce compte-rendu, qui fait la part plus belle au gouverneur qu'aux travailleurs (contrairement à la relation de Walker), laisse entendre également que les résultats de la grève de 1934 se sont rapidement traduits en gains pour les travailleurs. La réalité fut différente et le principal gain de ces difficiles années, à court terme, semble avoir été la formation d'une solidarité de classe parmi les travailleurs.

Milwaukee

L'exemple de Milwaukee a pour mérite de souligner le lien entre la mobilisation des travailleurs, les progrès réalisés et le développement de l'État-providence. À Milwaukee, où de nombreuses grèves opposant les travailleurs à leurs patrons ont également eu lieu au cours des années 1930, les conflits ne se sont pas traduits par autant de gains.

Des premières décennies suivant l'incorporation de Milwaukee jusqu'à la fin du 19^e siècle, il était bien vu que les riches commerçants, financiers ou spéculateurs offrent à la municipalité des terrains, destinés à devenir des parcs ou d'autres lieux publics, paient la construction d'édifices publics (comme la cour municipale, offerte par Salomon Juneau) ou encore, financent la construction ou l'entretien des routes. Mais vers la fin du 19^e siècle, le développement de l'industrialisation et l'arrivée massive d'une nouvelle main d'œuvre ouvrière - la population quadruple entre 1870 et 1900 - génèrent des besoins en services qui dépassent rapidement le niveau de développement des infrastructures urbaines.

Dès 1874 le commissaire du bureau de santé fait état de la pollution de la rivière Milwaukee et les puits privés sont insuffisants pour répondre aux besoins de toute la population (Orum, 1995 : 62). Le financement et la planification des infrastructures requièrent des interventions plus ordonnées. Bientôt une certaine répartition des responsabilités s'effectue. Aux entrepreneurs il échoit d'assurer de meilleures conditions de travail à la classe laborieuse, et à la Ville il revient de voir aux conditions de vie générales de la population urbaine.

Cette répartition des responsabilités sociales a été rendue possible par la *Legislature* qui, en 1871, autorisa la Ville à émettre des bons pour financer un système d'aqueduc public⁴². Premier ouvrage public majeur financé par les citoyens au coût de deux millions de dollars, ce projet servira de levier puisque déjà en 1890, ce service rapportait 300 000 \$ annuellement, un revenu que la ville utilisait pour financer divers projets puisque d'autres problèmes de salubrité subsistaient⁴³. Au fil des ans, la Ville intervient dans plusieurs champs de responsabilité auparavant délaissés ou occupés par des organismes privés et un premier hôpital public est construit en 1878, puis un second en 1892. Un réseau de parcs est établi en 1889. En comparaison avec les villes de Minneapolis et St. Paul, l'administration municipale de Milwaukee apparaît à cette époque davantage développée et innovatrice.

À tel point qu'au début du siècle, la Ville de Milwaukee est devenu un chef de file en matière de santé publique et de qualité de vie. « Most of the improvements arose simply because the needs of the population required them » convient Orum (1995 : 65) sans trop se demander pourquoi des besoins similaires dans d'autres villes n'ont pas été pris en compte. Le commissaire du bureau de santé et quelques autres officiels « who strongly voiced the concerns for providing for the care of Milwaukee citizens » auraient à ce chapitre exercé un rôle décisif (1995 : 65). En quelques années, la ville se dote également d'un service de police professionnel, d'un service de prévention des incendies et d'écoles publiques :

the city government now was put in a position to change from an almost exclusively voluntary, unpaid activity, which had been run by key business figures, to something that would slowly become a powerful social institution...[with] new and enlarged departments [...] that would play key roles in redefining life in Milwaukee (Orum, 1995 : 63).

⁴² Orum mentionne que des compagnies privées anticipant des profits considérables avaient offert leurs services à la ville. Devant les excès de ces offres et la nécessité de répondre à ce besoin, la seule alternative crédible était la solution publique (1995 : 62-63).

⁴³ La croissance urbaine ayant entraîné la rareté des terrains vacants, jusqu'alors utilisés comme décharges municipales (des gamins ramassaient les ordures en échange de quelques sous), les citoyens sont contraints de répandre leurs ordures dans les rues. C'est finalement au Bureau de santé qu'il échoit d'établir un système de collecte des déchets.

Les changements et les programmes initiés à Milwaukee ne semblent pas résulter des actions d'un groupe réformiste issu de l'élite, puisque de tels groupes ne semblent pas très présents à Milwaukee. En comparaison avec d'autres villes, il n'y avait pas non plus de machines politiques, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que la nouvelle élite des entrepreneurs et les classes laborieuses sont toutes deux majoritairement d'origine allemande. Peut-être est-ce aussi la raison pour laquelle les réformistes sont peu présents⁴⁴. Comme à Toronto, les changements prennent naissance à l'intérieur de l'administration municipale. En apparence, toutes ces mesures constituent un indice de ce que les institutions se développent pour assurer le bien commun de la population.

Au terme du 19^e siècle, l'administration municipale de Milwaukee est bien installée, surtout en comparaison avec Minneapolis et St. Paul. Orum doute cependant des bonnes intentions de la Ville quant aux services municipaux mis sur pied pour assurer l'ordre (sécurité, prévention des incendies et écoles), lesquels seraient davantage au service des entrepreneurs que des simples citoyens puisque la préoccupation du service de prévention des incendies était davantage la protection des bâtiments commerciaux ou industriels que celles des résidences ouvrières (1995 : 66-68). De plus fait-il remarquer, la croissance du service de police (effectif, dépenses) a suivi immédiatement les grèves de 1886 et l'instruction publique avait pour effet de réguler la population immigrante (cours de formation manuelle et de morale pour instituer le respect de l'ordre établi).

Pour Orum, la dualité du gouvernement municipal ne fait aucun doute. Si les services d'aqueduc et de santé contribuent au bien-être des citoyens, ces services avaient également pour effet de stabiliser la main d'œuvre ouvrière.

À partir de 1900, le gouvernement municipal devient donc un enjeu pour les deux factions qui se consolident : les patrons qui forment un noyau social de plus en plus compact, et les sociaux-démocrates, dont la présence pourrait s'expliquer par la présence d'ouvriers allemands radicaux. Pour financer les programmes

⁴⁴ Il y a une *Municipal Reform League*, qui réclame des changements au gouvernement municipal, mais son rôle paraît assez limité (Orum, 1995 : 69).

sociaux et les services d'ordre mis en place à la fin du 19^e siècle, la Ville de Milwaukee, dont la superficie est de seulement 21 milles carrés en 1900, doit élargir ses sources de financement, celles provenant des résidants s'avérant assez limitées. C'est que les entreprises et de plus en plus les couches plus aisées de la population migrent à l'extérieur des frontières de Milwaukee. De là les tentatives - longtemps infructueuses - de Milwaukee pour annexer des zones industrielles comme le secteur de West-Allis, où se trouve l'entreprise éponyme⁴⁵ et des municipalités résidentielles cossues comme Whitefish Bay et Shorewood, situées à quelques milles à peine du centre-ville⁴⁶. Au début du siècle, ces officiels sont rejoints par les réformistes de la *Municipal Reform League* pour demander la municipalisation (ou du moins un certain contrôle) de la *Milwaukee Electric Railway and Light*⁴⁷.

Malgré la continuité apparente dans la gestion des affaires municipales, des groupes forts différents se partagent le pouvoir au début du 20^e siècle. Au début du siècle dernier, les démocrates et les républicains se disputaient le pouvoir, jusqu'à ce qu'ils s'unissent sous la bannière des non-partisans pour lutter contre la montée des sociaux-démocrates. Formés à partir d'un noyau de militants radicaux d'origine allemande et de membres de syndicats, notamment l'*American Federation of Labor*, les sociaux-démocrates estiment que l'amélioration des conditions de vie de la classe ouvrière se fera plus aisément par le contrôle du gouvernement municipal plutôt que par la négociation avec les dirigeants des entreprises. Distincts des démocrates, ceux que l'on désignait également comme des « socialistes » se démarquaient par ailleurs par leurs positions anti-

⁴⁵ Fondée à Milwaukee, la compagnie qui à l'origine fabriquait de l'équipement pour les minoteries a souvent changé de propriétaires, de noms, de vocation et même de location. Allis-Chalmers se trouvait alors sur un terrain en développement à la limite extérieure de Milwaukee.

⁴⁶ Outre les tentatives d'annexion, parfois couronnées de succès du *Department of Annexation*, alors dirigé par Arthur Werba, les officiels de la ville de Milwaukee ont aussi tenté d'affirmer l'autorité de la ville en réclamant la consolidation du *county* et de la ville et l'obtention du *home rule*.

⁴⁷ Outre la tarification jugée excessive, les critiques concernaient le comportement spéculateur des deux associés à la tête de cette compagnie de tramways qui contrôlaient le développement à l'extérieur des limites de la ville, le long des routes qu'ils développaient (Orum, 1995 : 76-77).

capitalistes des progressistes⁴⁸, davantage associés à la défense des classes moyennes (Miller, 1996 : 2).

Bénéficiant d'un bon bassin d'électeurs⁴⁹, avec lesquels ils communiquent en plusieurs langues, les sociaux-démocrates ont pris le pouvoir à quelques reprises au cours des premières décennies du 20^e siècle. Favorisés par le scandale de corruption qui éclaboussait le maire sortant, ils ont réussi à faire élire, dès 1910, un premier maire socialiste, Emil Seidel (maire de 1910 à 1912). Milwaukee est ainsi la première ville des États-Unis à passer sous le contrôle socialiste. Un autre maire socialiste, Daniel Hoan, est élu de 1916 à 1940 malgré l'adoption par la *Legislature* (suite à l'élection de 1910) d'une loi introduisant les élections non-partisanes au niveau municipal (Miller, 1996 : 8 ; Ettenheim, 1980 : 2)⁵⁰.

Les réalisations des sociaux-démocrates n'ont pas été conformes à leurs espérances : peu de progrès ont été réalisés sur la scène municipale pour améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière au-delà de ce qui était déjà réalisé. Il est vrai que la barre était haute, Milwaukee étant alors à l'avant-garde des progrès sociaux. Si les socialistes ont réussi à obtenir une diminution de la tarification de la part de la compagnie de tramways, ils n'ont pas réussi à la municipaliser. La longévité de leur gouvernement, justement, pourrait s'expliquer par l'atténuation des idéaux socialistes. Pour Miller, les sociaux-démocrates de Milwaukee avaient adopté un agenda réformiste, préférant mettre de côté le marxisme orthodoxe afin de prendre et de conserver le pouvoir (1996 : 6). Similairement, Henry J. Schmandt décrit la personnalité de Hoan comme étant celle d'un « colorful, dynamic, and able individual who won the grudging

⁴⁸ Ces derniers succéderont aux socialistes pour une décennie, soit de 1934 à 1944, avant de se scinder entre républicains et démocrates (Ettenheim, 1980 : 4).

⁴⁹ Sally Miller explique la vigueur des socialistes de Milwaukee par le grand nombre de résidents d'origine allemande à cette époque - les trois-quarts de la population étaient des Allemands de la première ou de la deuxième génération - et par l'adhésion à l'idéologie socialiste des Polonais, deuxième groupe ethnique en importance (1996 : 4-5).

⁵⁰ Les électeurs de Milwaukee ont également voté socialiste au cours de la période 1900-1932 aux niveaux de l'État et du fédéral, mais cela ne s'est pas traduit par de grands bouleversements puisque « the Socialist vote was largely restricted to Milwaukee County. Thus it made relatively little impact upon state-wide contests » (Ettenheim, 1980 : 2).

respect of the conservative elements in the community by his efficient and honest administration of the City's affairs » (1965 : 17)⁵¹.

De fait, le plus grand mérite des sociaux-démocrates de Milwaukee, estime Orum, est d'avoir fait une gestion honnête et d'avoir bien rodé les services municipaux. Comme le soutient l'historien Jon C. Teaford : « Milwaukee's embrace of socialism, however, did not spare it the travails of capitalism, as the city was to discover during the bleak 1930s » (1996 : 12). Par ailleurs convaincu du caractère conservateur des résidants de cette métropole, Schmandt déduisait de ces épisodes socialistes que « Typical of the community's conservatism, Milwaukee's socialism produced no socialism. The water supply and sewerage systems are the area's only publicly owned utilities » (1965 : 17). Il est curieux ici de constater que cette réussite est attribuée par Schmandt aux socialistes plutôt qu'aux démocrates, et qu'aux États-Unis, la municipalisation et la propriété publique d'équipements collectifs sont assimilées au socialisme.

Malgré un bilan peu impressionnant, les sociaux-démocrates méritent davantage l'attention que les réformistes en ce qui a trait à l'évolution des institutions municipales de Milwaukee et aux progrès en matière de bien-être commun. Leur objectif étant la mainmise des institutions municipales, ils ont misé sur la mobilisation des électeurs plutôt que sur celle des travailleurs. Leur peu d'impact s'explique en partie par le fait que l'institution municipale était alors assez puissante, et de ce fait, difficile à contrôler : « the Social Democrats became victimized by the very institution they hoped to dominate. Further, by making government more efficient, they also enhanced the overall operations of capitalism in Milwaukee » (Orum, 1995 : 99).

Néanmoins, le gouvernement municipal de Milwaukee a su imposer son autorité face aux autres gouvernements et cette situation demeure inchangée jusqu'aux

⁵¹ Un autre maire socialiste, Frank Zeidler, dirigera Milwaukee de 1948 à 1960. « [He was..] an unassuming, scholarly and dedicated public official with a large personal following among the working class and the intellectuals of the community ». Seul maire socialiste des États-Unis en poste au cours de la deuxième moitié du 20^e siècle, son retrait de la vie politique marquera aussi la fin de l'époque socialiste à Milwaukee.

années 1930, lorsque la Grande Dépression entraîne son effacement au profit du gouvernement fédéral et du gouvernement du *county* de Milwaukee⁵².

Pour ce qui est du rôle de l'élite et de son engagement ou de son attachement civique communautaire, les avis divergent. Selon Schmandt, Milwaukee « produces few flamboyant entrepreneurs, and it manages to retain a strong hold on the loyalty of its businessmen and workers. Strikes are relatively infrequent... » et poursuit-il, « the community is one of old and well-established firms » donnant pour exemple les entrepreneurs et les compagnies encore là dans les années 1960 telles que *Allis-Chalmers* présente depuis 1847, *A.O. Smith* (circa 1870) et quelques autres comme *Allen-Bradley*, *Bucyrus-Allie*, *Chain Belt*, *Harnischfeger*, *Patrick Cudahy* et les brasseries *Pabst* et *Schlitz* (1965 : 13). Il convient de rappeler que Schmandt écrivit ce texte en 1965, soit à une période où la relative prospérité découlant de l'après-guerre n'était pas encore tarie pour le Midwest (Teaford, 1996 : 13).

Orum, qui écrit alors que le déclin de Milwaukee est amorcé depuis plusieurs années, en fait un portrait différent. Plutôt que de s'attarder aux anciennes entreprises toujours en place, il a retracé les entreprises qui, présentes au début du siècle, ont quitté Milwaukee ou sont disparues. Non seulement remet-il en cause l'attachement de ces entrepreneurs pour Milwaukee, mais il démontre aussi à quel point cette élite n'agissait pas non plus de façon civique ni ne témoignait de compassion pour la majorité de la population. Ainsi, il démontre qu'entre 1934 et 1945, de nombreux conflits de travail pour cause de grève⁵³ sont survenus en raison de l'âpreté des employeurs : « Claiming their rights to maintain profits, individual plants and operations began to refuse to deal with their workers and with the union [...]. The upper-class alliance, fashioned in the

⁵² Avec la dépression et les mises à pied massives, la Ville de Milwaukee est alors aux prises avec d'importantes difficultés financières puisque les résidants ne peuvent plus payer leurs comptes de taxes. Les programmes sociaux et les services de santé sont graduellement pris en charge par les gouvernements du *county* et le fédéral, laissant au niveau municipal la responsabilité des services d'ordre (Orum, 1995 : 107-108).

⁵³ Les travailleurs, bien que s'estimant heureux de ne pas être en chômage, réclamaient de meilleurs salaires, leurs ressources étant insuffisantes en ces temps difficiles.

late nineteenth century, stood firm in its refusal to concede to the demands of the unions» (1996 : 110).

D'autre part, affirme-t-il, « soon individual enterprises began either to leave the city or to decide to built new plants at other sites » (Orum, 1996 : 110). Les manufactures légères du textile et de la chaussure comme la *Holeproof Hosiery* et la *Weyenberg Shoe Manufacturing* quittent Milwaukee au cours des années 1930, ainsi que certaines industries lourdes, comme la *Inland Steel*. Au total, 31 entreprises quittent la région dans cette décennie, entraînant la perte de 14 000 emplois.

Sans être aussi sanglante que la grève des camionneurs à Minneapolis, les conflits qui dégénèrent, et l'intransigeance des dirigeants au cours des années 1930, illustrent une caractéristique de l'élite économique de Milwaukee. Au contraire de Montréal notamment, où des réformistes francophones et anglophones sont issus des élites économiques ou professionnelles, l'élite de Milwaukee forme un bloc. Les liens interpersonnels entre les individus de cette classe sont favorisés par les mariages interfamiliaux et la fréquentation des mêmes institutions scolaires et sociales. Le « capital social », pris ici dans son sens sociologique, est bien développé et par conséquent ne concerne que le petit groupe appartenant au même réseau social : l'appartenance à une certaine caste, que l'on entretient et alimente, semble n'avoir d'autre but que de renforcer ses intérêts. En comparaison avec Minneapolis-St. Paul, où les grandes familles éprouvaient une loyauté pour leur région (sauf lors des grèves générales de 1934, lorsque plusieurs auraient alors souhaité quitter Minneapolis), celles de Milwaukee semblent peu attachées à la ville, ce qui expliquerait le départ de plusieurs compagnies.

L'absence de réformistes issus de l'élite est un élément significatif. La différence entre réformistes et sociaux-démocrates ne tient pas qu'à une différence sémantique : elle témoigne d'un clivage social plus profond entre les entrepreneurs et les décideurs économiques et ceux qui constituent la base de la société.

Bilan de l'action des réformistes

Longtemps les réformistes ont bénéficié d'une aura de sainteté. Bien nantis pour la plupart, les politiciens, urbanistes, humanistes, gens d'affaires et médecins associés au mouvement réformiste n'étaient-ils pas soucieux du sort et des conditions de vie de leurs concitoyens moins fortunés? Rutherford, par exemple, proposait en 1977 ce portrait avantageux des réformistes :

They were all motivated by a generalized sense of crisis, [...] inspired by the possibilities of improvement, by a belief in their ability to mold the urban environment [...] their cultural baggage was defined within a Christian context (1977 : 382-83).

Mais pour d'autres auteurs, le mouvement réformiste mérite un examen plus critique : un certain courant de l'historiographie a vu dans les réformistes des conservateurs anti-urbains, des bigots moralistes ou simplement des opportunistes (Weaver, 1977). Gilbert Stelter et Alan Artibise, pour qui les mouvements réformistes au Canada et aux États-Unis présentent de grandes ressemblances, nuancent les réalisations et les motivations de ceux qui veulent « régulariser » la ville et ses habitants. D'une part, remarquent-ils, un fossé sépare le discours de leur idéologie et de leur pratique. À leur avis, la création dans les villes canadiennes de bureaux ou de commissions de contrôle suite aux demandes des réformistes pour modifier les institutions municipales, a diminué la part du public dans le gouvernement. Malgré leur rhétorique humaniste, le discours des réformistes n'est pas si éloigné du « boostérisme », estiment Stelter et Artibise, qui considèrent que la plus grande réalisation des réformistes a été la documentation des problèmes, comme le fit Ames à Montréal et Morley Wickett à Toronto (1977 : 337-339).

Qu'ils aient été animés par un sentiment anti-urbain ou qu'ils aient voulu sauver la ville, qu'ils aient tenté de réformer les institutions ou encore simplement cherché à éviter les débordements des masses ouvrières, les réformistes ont quand même fait la promotion de mesures importantes. Aussi leur reconnaît-on parfois un rôle précurseur dans le développement de l'État providence. Pour Monti, on doit aux initiatives des réformistes les écoles publiques, bibliothèques,

dispensaires et autres améliorations civiques, (1993 : 313). Mais l'attention accordée aux réformistes quant aux progrès accomplis au niveau local au tournant du siècle a peut-être occulté le rôle exercé par d'autres acteurs locaux, notamment les socialistes. Contrairement aux réformistes, les socialistes nord-américains sont rarement issus des rangs de l'élite. Les exemples de Toronto, Montréal et Milwaukee tendent toutefois à démontrer que la présence de réformistes ou de socialistes n'est pas si déterminante.

Les nombreuses interprétations données au mouvement réformiste et à ses protagonistes dans la littérature s'expliquent par la diversité des expériences d'une place à l'autre et parce que les actions des réformistes ne se limitaient pas à un seul champ d'intervention. Dans l'ensemble des villes concernées, il appert qu'au cours de la période 1880-1920, peu d'améliorations locales ont fondamentalement été initiées par les élites locales en comparaison avec la période de fondation des villes : compte tenu de leurs ressources et des leviers qu'elles détenaient, ces élites n'ont pas été très actives dans le mouvement réformiste pour rectifier les problèmes causés par l'industrialisation et l'urbanisation. Par ailleurs, certains membres des élites économiques et politiques ont été associés à des opérations de spéculation, n'hésitant pas à endetter les corporations municipales pour tirer profit du développement résidentiel. Doit-on alors conclure que les élites se sont appliquées à « détourner le capital social »? Plusieurs de leurs actions semblent davantage inspirés par la recherche de leur intérêt propre, d'où leur tendance à quitter une municipalité ou un secteur dès que l'environnement physique, politique ou social est modifié. Bien que les élites n'apparaissent pas très soucieuses du bien-être commun, il ne faut pas généraliser à partir des comportements spéculatifs de certains. Bien souvent, les améliorations locales proviennent de l'action concertée de plusieurs groupes.

Les quatre villes à l'étude présentent des cas fort différents. À Montréal, les réformistes ont été actifs, mais le bilan de leurs réalisations est assez mince et leur présence sur la scène locale n'a pas permis de dépasser le débat sur la réforme des institutions. Leur présence au niveau métropolitain témoigne cependant

d'un souci porté à la gestion métropolitaine. Pour ce qui est de Minneapolis et de St. Paul, l'élection de Lindberg au Congrès en 1906, et celle d'Olson au poste de gouverneur en 1930 n'a pas généré de grandes réalisations sociales au niveau local⁵⁴. En somme, du côté des élites, peu de réformistes ou de leaders susceptibles de rechercher des consensus se sont distingués à cette époque dans les Twin Cities. Mais plus que la présence active de réformistes, l'élément le plus déterminant semble être la présence de personnes progressistes à l'intérieur des institutions, dans le cas présent au sein des gouvernements municipaux, pouvant initier des mesures concrètes pour améliorer les conditions de vie de l'ensemble des résidants.

De fait, les avancées les plus précoces et les plus remarquables quant à l'amélioration des conditions de vie des populations ont été réalisées à Toronto et à Milwaukee. Que se soit en matière de planification, de logement social, de santé publique ou du système d'aqueduc, les villes de Toronto et Milwaukee ont réalisé de nombreux progrès grâce aux initiatives de leur administration respective, en dépit des élus conservateurs à Toronto⁵⁵ et sans que les socialistes n'y soient pour beaucoup à Milwaukee.

À prime abord, l'examen des élites des quatre villes à l'ère progressiste ne nous révèle donc pas beaucoup sur les traditions civiques et le développement du capital social, si ce n'est que le niveau de capital social à cette époque n'était pas forcément développé. Il appert toutefois que l'épuration des mœurs politiques, les pressions pour la municipalisation des services ou simplement l'adoption de diverses mesures pour améliorer l'environnement urbain par le balayage des rues, le ramassage des ordures, la construction de systèmes d'aqueduc, l'adoption de code de construction, ou l'inspection des écoles relèvent de l'action combinée de divers groupes pouvant s'associer aux progressistes ou aux

⁵⁴ Olson ayant rallié quelques républicains pour remporter les élections, de nombreux postes d'autorité furent « réservés » à des membres républicains (Walker, 1971 : 61).

⁵⁵ Kaplan note la discrétion des réformistes dans le cas de Toronto, et notamment leur réticence au début du 20^e siècle à s'engager électoralement sur la scène politique (1982 : 625). Selon lui, les réformistes n'avaient pas grand chose à accomplir en raison des nombreuses améliorations introduites par l'élite aristocratique au 19^e siècle (éclairage, fonction publique, bibliothèque publique, bureau de santé publique).

réformistes. Dans les cas à l'étude ici, différents contextes (groupes d'acteurs ou événements) se sont avérés propices aux changements et à l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines. Cette diversité des expériences ne permet pas à ce stade-ci d'anticiper des éléments conclusifs. Toutefois, la comparaison des communautés civiques de Minneapolis, Milwaukee, Montréal, St. Paul et Toronto suggère que les projets de réforme dépendent de la capacité des différents acteurs à s'associer, ce qui accrédite la thèse des régimes urbains.

Lors de la période progressiste, l'incapacité des réformistes à épurer les mœurs municipales ou à améliorer de façon sensible les conditions de vie des Montréalais semble s'expliquer par leur incapacité à s'allier à d'autres groupes que ceux d'affaires, laissant de côté les politiciens provinciaux et les autres groupes civiques. Au contraire des deux villes américaines à l'étude, le monde syndical semble ici être tenu à l'écart de la scène municipale.

Les nouvelles traditions civiques

Le milieu du 20^e siècle constitue un autre moment propice pour observer le rôle des élites, cette fois-ci en lien avec l'organisation des villes et la gestion des métropoles. Le développement des municipalités de banlieue, qui reprend dans l'après-guerre, et la fragmentation qui en découle sur le plan politique rendent plus pressant le besoin d'organiser ou de réviser les processus et les institutions de gestion des métropoles. Aux États-Unis, au cours des années 1950, la gestion métropolitaine de quelques soixante-dix agglomérations est à l'étude, parfois pour se conformer à des impératifs législatifs mais souvent aussi sous l'égide de groupes civiques ou économiques qui en prennent l'initiative (Schmandt, 1965 : 265). Le discours des spécialistes, articulé dans les milieux académiques depuis plus de cinquante ans, est repris par une nouvelle génération de réformistes :

the metropolitan governmental perspective not only proved to be persuasive among scholars but also served as a catalyst for a flurry of metropolitan governmental reform efforts. In seeking to realize their goal of a regionwide government, reformers resorted to the strategies of

annexation, city-county consolidation, and the establishment of the comprehensive urban county (Stephens et Wikstrom, 2000 : 46).

Les villes à l'étude dans cette thèse correspondent bien à cette résurgence du « réformisme métropolitain » puisque chacune expérimente (ou tente d'expérimenter) au cours des années 1950 et 1960 de nouvelles formes de gestion métropolitaine afin d'assurer la coordination et la coopération des diverses entités politiques composant les agglomérations. Bien souvent, cette expérience prend la forme d'un gouvernement métropolitain se juxtaposant aux structures locales. Seule Milwaukee échouera dans sa tentative pour implanter une telle instance. Il ne s'agit pas ici de revoir le fonctionnement des gouvernements métropolitains et autres mécanismes de gestion mais de s'attarder, une fois de plus, aux acteurs et de voir quel rôle ils ont joué dans les processus ayant amené les gouvernements de tutelle à créer des gouvernements métropolitains. Compte tenu des réticences parfois marquées des politiciens, il importe de voir qui étaient les porteurs du message métropolitain. Outre les élites traditionnelles, il s'agit de vérifier si de nouveaux groupes d'influence, favorables ou pas à la réorganisation, ont émergé. Aux États-Unis, rappellent G. Ross Stephens et Nelson Wikstrom, l'opposition provenait bien souvent des électeurs de la banlieue alors que des gens d'affaires se trouvaient fréquemment derrière les tentatives de consolidation : « reform attempts to achieve city-county consolidation, usually lavishly financed and staffed by the business community and various foundations, were undertaken in numerous metropolitan areas » (2000 : 46).

Outre l'époque, l'analyse se déplace donc quelque peu. Premièrement, sans s'effacer totalement, les élites traditionnelles ne sont plus au centre de l'action. D'une part, elles interviennent moins publiquement. Les grandes familles comme celles qui dominaient l'économie et la politique au 19^e siècle se font plus discrètes sur la scène publique que se soit sur le plan économique (de grandes corporations souvent multinationales leur ont succédé et les dirigeants familiaux sont comme escamotés par les conseils d'administration et les hauts dirigeants), politique (la démocratisation des processus politiques favorise l'émergence de

nouveaux élus et accorde plus d'espace public aux syndicats et aux organisations de citoyens) et même social (l'État-providence remplace les institutions de charité privée).

D'autre part, les bien nantis se sont souvent réfugiés dans des enclaves résidentielles cossues. En contrepartie, cet exode les contraints parfois à revenir débattre des enjeux métropolitains puisque leurs enclaves demeurent dans l'orbite des villes-centres. Mais alors leur présence n'a plus la même signification et leur parole et leur identité sont parfois confondues avec celles de l'ensemble des communautés de banlieue. Le besoin d'organiser et de planifier les infrastructures présupposent la collaboration de diverses entités municipales soucieuses de préserver leur autonomie locale tout en s'assurant les services publics requis.

Le modèle canadien des régimes métropolitains publics

Les acteurs non-politiques qui au cours de cette période sont potentiellement intéressés par les problèmes de planification et de transport ou par les disparités intermunicipales semblent moins nombreux. À Montréal, le plus remarquable est le Conseil économique métropolitain, qui au cours des années 1940 et 1950⁵⁶ regroupe des dirigeants des principales institutions financières, des élus ainsi que des représentants du secteur public.

Apparu en 1943, cet organisme prend en quelque sorte le relais de l'Union des municipalités de la Province et de la Ligue du progrès civique, deux organismes associés au mouvement réformiste métropolitain des décennies précédentes (Pineault, 2000 : 263). Bien que cet organisme demeure de l'avis de Pineault « le projet d'un seul homme, Paul-A. Béique », ingénieur de formation et président de la Chambre de commerce (2000 : 273), il rassemblait des représentants des communautés anglophone et francophone. Pour qui s'intéresse au capital social d'une communauté, cet organisme est d'autant plus intéressant qu'il a fonctionné

⁵⁶ L'organisme est toutefois moins dynamique au cours de sa deuxième décennie d'existence.

de façon bénévole pendant deux décennies. Pineault estime que « l'expérience du Conseil économique apparaît plutôt décevante. Son ambitieux programme se réalise très partiellement. Son important volet industriel ne décolle quant à lui vraiment jamais » (2000 :272). Il n'en reconnaît pas moins que plusieurs projets étudiés en comité par cet organisme se sont concrétisés au cours des années subséquentes. Pineault crédite aussi cet organisme d'une influence certaine auprès des hauts fonctionnaires. Une étude produite par le Conseil aurait, par exemple, réactivé le projet de construction d'un métro (2000 : 272).

Il s'agit là cependant d'un acteur relativement marginal et il appert qu'au cours des années 1950, les problèmes métropolitains ne préoccupent que quelques politiciens et journalistes, malgré le clivage qui se creuse entre Montréal et les autres municipalités de l'île. Du côté des politiciens, le peu d'esprit de coopération du maire Drapeau sur la scène métropolitaine persiste, alors que dans les banlieues une certaine évolution s'effectue quant à la pertinence d'implanter un gouvernement métropolitain. Confrontées à la perspective d'une fusion imposée par le gouvernement provincial suite aux demandes de la ville centrale et peut-être rassurées par l'exemple de Toronto, ces administrations en viennent à trouver avantageuse la formule d'un gouvernement métropolitain qui garantit l'autonomie locale. D'autres acteurs vers 1959 réclament justement une véritable administration métropolitaine, notamment les journalistes Jacques Delisle et Fernand Lévesque de *La Presse*, qui prennent position pour une réforme des institutions métropolitaines afin que Montréal puisse « conserver le titre de métropole » face à Toronto (Pineault, 2000 : 302).

Sur la question de l'organisation métropolitaine, Toronto se distingue notamment de Montréal par l'importance que semblent porter à l'ordre et à la planification non seulement les élus et les fonctionnaires mais aussi les citoyens⁵⁷. À partir des années 1940, un nouveau vent réformiste favorise l'adoption de diverses mesures

⁵⁷ Outre le zonage et la planification du territoire géré par l'administration municipale, la planification était devenue une préoccupation pour de nombreux citoyens comme en témoignent la participation au *City Planning Board of Toronto* (Kaplan, 1982 : 629) et le foisonnement des organismes civiques, tel le *Independant Committee on Zoning* (qui deviendra le *Citizens' Housing and Planning Association*) et les diverses instances créées par les gouvernements locaux.

sociales, notamment en matière d'habitation. Des nombreux thèmes défendus par le *Cooperative Commonwealth Federation*, comme la planification économique et la sécurité sociale, celui de la planification du milieu urbain trouva un écho auprès de la population.

Le plus actif parmi les organismes impliqués dans le dossier de la gestion métropolitaine est le *Civic Advisory Committee* composé essentiellement de réformistes. Cet organisme succède dès la fin de la guerre au *Toronto Reconstruction Council*, fondé en 1943 pour planifier les actions devant être priorisées à la fin de la guerre. Ce souci de prévoir le retour des vétérans et de vouloir planifier la relance économique et créer des emplois témoigne de la clairvoyance du gouvernement provincial conservateur de l'Ontario... et de ses capacités stratégiques. En puisant dans le programme des socialistes, les conservateurs espéraient contrer la montée des idées de gauche⁵⁸ (Lemon, 1985 : 85).

Les discussions relatives aux questions de planification impressionnent par la diffusion de ces concepts et, malgré les divergences d'opinion, par leur degré d'avancement. Selon Kaplan, la précocité des interventions municipales à Toronto avait solutionné plusieurs problèmes ailleurs encore récurrents et les réformistes pouvaient déjà par conséquent relever les défis de l'interventionnisme planifié (1982 : 614).

Vers la fin des années 1940, plusieurs groupes et alliés militent pour un gouvernement métropolitain. Les membres du *Civic Advisory Committee* furent tôt saisis de l'acuité des problèmes métropolitains : le manque de logements, la hausse des loyers de même que l'implantation de nombreuses entreprises en périphérie à la fin des années 1940 concourent au développement accéléré des nouvelles banlieues, à un rythme qui surpasse la capacité des municipalités de répondre aux besoins en infrastructures (Lemon, 1985 : 85 et 90). Entre autres, le

⁵⁸ En 1943, les Conservateurs provinciaux formaient un gouvernement minoritaire, détenant seulement quatre sièges de plus que le *Cooperative Commonwealth Federation*. Ce parti de gauche avaient obtenu les quatre districts d'York et quatre des treize districts de Toronto (Lemon, 1985 : 81).

Civic Advisory Committee avait relevé grâce à une étude effectuée par Albert Rose en 1949 les inégalités dans la prestation des services des nouvelles banlieues, leurs difficultés de financement et l'incongruité des nombreuses ententes intermunicipales.

Le rapport de Rose se terminait par la recommandation de créer une union de la ville centrale et des banlieues. L'idée d'un gouvernement métropolitain avait également l'appui de Frederick Gardiner, alors président du *Toronto and Suburban Planning Board*, un acteur important pour la création du Metropolitan Toronto dont il deviendra le premier président, un poste qu'il occupa jusqu'en 1961. Son rôle à la commission des chemins d'York lui avait permis de constater la confusion et le manque de planification qui prévalait à l'échelle métropolitaine. Plusieurs sièges gagnés par le *Cooperative Commonwealth Federation* l'amènèrent à convaincre les Tories de s'inspirer du programme électoral de la gauche. Gardiner voyait dans la planification et la coopération entre les gouvernements locaux des conditions essentielles pour préserver la croissance. Les journaux se faisaient alors les avocats d'une amalgamation et blâmaient les politiciens des villes de banlieue s'y opposant.

La question fut tranchée par Lorne Cumming, qui présidait alors l'*Ontario Municipal Board* et qui, après avoir entendu les requêtes des nombreux acteurs impliqués, opta pour la formule d'un gouvernement métropolitain de type fédératif, où les gouvernements locaux pourraient conserver leur autonomie (Kaplan, 1982 : 683; Lemon, 1985 : 110).

Sur plusieurs plans, Toronto se présente tout au long du 20^e siècle comme le système municipal le plus innovateur et le plus précoce. Pendant les années 1880 à 1920, la période correspondant aux États-Unis à l'ère progressiste, l'impulsion pour les changements provenaient bien souvent de l'intérieur de l'administration, davantage que de l'élite. À bien des égards, c'est aussi ce qui semble s'être produit quelques décennies plus tard, avec la réorganisation métropolitaine en 1954. Kaplan, qui a beaucoup écrit sur le rôle des élites en

matière de planification, note⁵⁹ le rôle déterminant joué par l'administration publique dans le processus décisionnel, comparativement au secteur privé et même aux élus :

In one sense the Metro system approximates the American model; initiative and direction on policy more often emanates from without the legislative body than from within it. But the source of influence in Metro is the administrative branch, not the private-group sector (Kaplan, In Plunkett, 1968 : 116).

Il n'en reste pas moins que la mobilisation des nouvelles élites — qui semblent suffisamment intéressées par les questions de planification pour engager la discussion relative à la gestion du développement dans les années 1950 — contraste avec la situation qui prévaut à Montréal. Pineault décrit cette dernière comme un cas de régime ville-centre dépendant de l'État (2000, ii), soit un régime métropolitain qui, considérant les ressources impliquées et les alliances conclues en vue de la production sociale, concerne essentiellement les gouvernements locaux et provincial, d'où l'appellation de régime politique public.

Les exemples différents de Minneapolis-St. Paul et de Milwaukee

Que révèlent les cas américains de Minneapolis-St. Paul et de Milwaukee? À quel type de régime peut-on ici associer les tentatives de réforme? Ces tentatives résultent-elles d'une initiative unique de l'administration publique, du secteur privé, ou encore de la communauté civique? Les deux cas présentés ici apparaissent pour le moins différents. L'un voit célébrer ses expériences de gestion métropolitaine, que plusieurs impartissent à la vigueur de sa communauté civique, tandis que l'autre n'a jamais réussi à implanter une organisation politique métropolitaine, en dépit des tentatives effectuées, dont une très prometteuse dans les années 1950.

Bien que l'on invoque souvent le sens de la communauté civique des citoyens et de la communauté des affaires de Minneapolis et de St. Paul pour expliquer la

⁵⁹ Cette citation est antérieure à la parution de sa brique (1982) et provient d'un article du *Canadian Journal of Economics and Political Science* paru initialement en 1965.

création et le bon fonctionnement d'une institution métropolitaine efficace tel n'a pas toujours été le cas. Comme il en a été question précédemment, lors de la grande crise, les grandes entreprises et leurs alliés de la classe politique locale, du service de police et des journaux n'ont pas toujours eu un comportement exemplaire. Toutefois, à l'époque subséquente, les organisations civiques et les politiciens sensibles aux enjeux métropolitains ont sans contredit exercé une influence décisive dans la création du Metropolitan Council.

S'il n'est pas possible de préciser quand s'est effectuée l'éclosion de la communauté civique, il est reconnu que l'implication au cours des années 1950 et 1960 de plusieurs entrepreneurs locaux dans les groupes civiques dédiés au « bon gouvernement » généreux de leur temps et de leurs biens est un facteur fréquemment avancé pour expliquer la bonne fortune des Twin Cities. Le lobby de la *League of Minnesota Municipalities* a été déterminant lors de la création de la *Metropolitan Planning Commission*. Dans le processus ayant mené à la création du Metropolitan Council, les Verne Johnson, directeur de la *Citizens League* et Ann Duff, militante de la *League of Women Voters*, ont joué un rôle crucial dans l'avènement de cette institution, de même que Robert Einsweiler, chef de la planification à la *Metropolitan Planning Commission*. Si le problème des eaux usées a accéléré l'avènement de cette instance, il n'en demeure pas moins qu'à partir du milieu des années 1960, ces acteurs ont été très actifs dans l'organisation de déjeuners-causeries, de conférences et dans la diffusion d'études préconisant une approche métropolitaine pour solutionner les problèmes d'aqueduc, d'éducation et de services sociaux. Par leur travail de conscientisation, ces groupes ont finalement rallié les représentants du monde des affaires et les deux principaux partis politiques. Par la suite, dans les années 1970, l'implication conjointe des secteurs public et privé aurait permis aux opérations de reconstruction du centre de se concrétiser (Nickel, 1995 : 358 ; Orum, 1995 : 189). Enfin, si le Metropolitan Council continue de jouer un rôle stratégique sur la scène régionale, l'évolution de cette institution est intrinsèquement reliée aux interventions de la *Legislature* et aux demandes et actions de la société civile (Le Blanc, 2002).

De fait, la réforme de cette institution en 1994 et l'adoption de mesures s'apparentant au *smart growth* par le Metropolitan Council sont associées à l'apparition de nouvelles organisations civiques actives sur la scène métropolitaine. Menacé de disparition à deux reprises par des gouverneurs au cours des années 1990, le Metropolitan Council doit sa nouvelle vitalité à l'action de certains militants régionalistes, notamment au sein de la *Legislature*, de même qu'au revirement du gouverneur Jesse Ventura. Intéressés par d'autres enjeux lors de la décennie des années 1980, les groupes civiques se sont avérés fort utiles au cours de la décennie suivante pour insuffler au Metropolitan Council une nouvelle vitalité. En premier lieu, il convient de souligner l'action de Myron Orfield qui, de 1991 à 1995, en tant que représentant à la *Legislature* a présenté divers projets de lois pour réviser le fonctionnement du Metropolitan Council et accroître son autorité. Cet élu a également réussi à susciter l'intérêt général pour des sujets généralement laissés aux universitaires tels les inégalités de revenus, le financement des infrastructures ou les problèmes de *mismatch* entre les emplois et les lieux de résidence (Martin, 1998 : 243). Ces sujets sont ensuite devenus des enjeux tant pour l'instance métropolitaine et les gouvernements locaux, que pour plusieurs groupes civiques ayant développé une vision régionale de ces problèmes, notamment en matière d'habitation.

William C. Johnson, présente ainsi la dynamique locale : « We do not have a "regional government;" we have "regional governance" in which the many participants - including a host of private organizations - interact on a wide range of public choices » (1998 : 3). S'il est un endroit où parler de gouvernance va au-delà des partenariats privés-publics concernant la prestation de services publics, c'est probablement à Minneapolis-St. Paul, où le processus décisionnel continue de s'ouvrir aux organisations civiques. John H. Kari, planificateur au Metropolitan Council en 2000 affirmait que « Citizens are willing to engage in creating solutions [to sprawl]. The challenge is to develop meaningful ways for experts - professionals and elected officials - to interact with citizens » (2000 : 29).

Ce mode de fonctionnement axé sur la gouvernance constitue peut-être la véritable originalité de la gestion d'agglomération expérimentée dans les Twin

Cities. Malgré l'incidence déterminante de la *Legislature* du Minnesota, il convient de reconnaître l'impact des groupes civiques de Minneapolis et de St. Paul dans les dossiers de planification, d'habitation et de transport. L'influence de ces groupes s'exerce en aval, lors de la définition des enjeux, mais aussi en amont, dans l'évaluation des politiques adoptées, à l'instar des universitaires qui critiquent le fonctionnement des instances ou l'efficacité des programmes.

Le *Star Tribune* en particulier assure une bonne couverture de ces enjeux ainsi que des actions posées par le *Metropolitan Council*. Selon Russ Adams, directeur de l'*Alliance for Metropolitan Stability*⁶⁰, une coalition de diverses organisations communautaires œuvrant dans la région, le Metropolitan Council se serait ouvert davantage à la communauté depuis le milieu des années 1990⁶¹. Que l'*Alliance* y soit pour quelque chose ou pas, il est certain que l'instance entretient plus de liens avec les organismes du milieu et les autres groupes civiques qu'au cours des années 1980.

La création et l'évolution du gouvernement métropolitain dans les Twin Cities mettent en lumière le rôle considérable exercé par les groupes civiques, parallèlement à l'incidence des relations intergouvernementales avec l'instance supérieure. Comme à Toronto et à Montréal, ce ne sont toutefois pas les élites économiques traditionnelles qui ont joué le rôle crucial, mais plutôt les nouvelles élites urbaines.

Bien que l'agglomération de Milwaukee ne puisse se targuer d'avoir innové en gestion métropolitaine, l'étude des tentatives de réorganisation politique entreprises dans cette région permet d'y constater l'influence limitée exercée par les élites économiques sur la gouverne locale ou régionale, nonobstant l'implication active de certains notables locaux au cours des années 1950.

⁶⁰ La fondation de l'*Alliance for Metropolitan Stability*, en 1994, qui regroupe maintenant plus d'une vingtaine d'organisations communautaires orientées vers le social, témoigne de la vitalité de la société civile mais aussi de la persistance d'une vision régionale par le public et qu'entretiennent les quotidiens locaux.

⁶¹ Propos recueillis par Robert Petrelli et Jean-Pierre Collin, lors d'une entrevue s'étant déroulée le 10 novembre 2000.

Contrairement à certaines théories, comme celle des coalitions de la croissance (Logan et Molotch, 1999) et celle des régimes urbains (Stone, 1995) qui accordent aux élites économiques un rôle important dans le développement urbain et un rôle considérable dans la réorganisation politique ou l'adoption de politiques sociales, l'exemple de Milwaukee démontre qu'en dépit de leur implication plus ou moins discrète, les élites locales ne réussissent pas à supplanter les autres acteurs impliqués à l'échelle de la métropole, notamment les banlieues.

De façon générale, à l'exception de certaines périodes de crise, peu de citoyens ou de groupes civiques s'intéressent à la gestion des affaires métropolitaines. C'est pourquoi même de petits groupes sont susceptibles d'imposer des réformes lorsqu'ils s'engagent dans une « croisade métropolitaine ». Ceux qui investissent ressources et énergies dans ces enjeux exercent alors une influence disproportionnée par rapport à leur nombre... en autant qu'aucun autre groupe ne vienne s'interposer. Le cas de Milwaukee illustre comment un petit groupe civique composé essentiellement de membres de l'élite économique a vu ses tentatives de réorganisation métropolitaine finalement contrecarrées par l'opposition des municipalités de banlieue.

La *Metropolitan Study Commission* devait pourtant son existence aux pressions exercées sur le gouverneur par le *Greater Milwaukee Committee*, un organisme civique qui bénéficiait par ailleurs de l'appui du *City Club*, de la *Civic Alliance* et de la *League of Women Voters*. À l'instar de quelques autres commissions d'envergure, comme celles de Pittsburgh et Atlanta, cette commission d'étude était constituée de citoyens bien en vue (cinq étaient membres du prestigieux *Milwaukee Club*), issus du monde des affaires en majorité, et davantage scolarisés que l'ensemble de la population. Le *Greater Milwaukee Committee*, créé après la Deuxième Guerre mondiale, confirme selon Orum l'émergence d'une nouvelle classe d'entrepreneurs désireuse « to exercise power over Milwaukee in ways in which the German families never had », et dont l'ambition est « to foster directions for the city, above and beyond those provided by local government » (1995 : 135).

À Milwaukee, l'influence des notables et des groupes civiques n'est donc pas inexistante, surtout lors de l'après-guerre. Schmandt estime cependant qu'en comparaison avec le *Cleveland Project*, « involvement of influential community leaders and organizations in the Milwaukee Commission's work was minimal and insignificant » (1965 : 118). De fait, contrairement à ce qui se passe dans d'autres agglomérations (notamment Cleveland), les travaux de la Commission ont été essentiellement financés par les autorités publiques de l'État du Wisconsin et les gouvernements locaux plutôt que par le secteur privé. La faible participation financière d'origine privée dans le cas de Milwaukee n'est pas surprenante puisque seul un petit groupe d'organismes civiques actifs s'intéressaient à ces questions d'organisation métropolitaine. De plus, les administrations locales et les élus entretenaient peu de relations avec le monde des affaires (Schmandt, 1965 :81). Comme nous avons pu le constater précédemment, le manque de confiance des membres du *Greater Milwaukee Committee* en la capacité de l'ensemble des élus locaux à surmonter leurs différends a amené les dirigeants des principales entreprises de Milwaukee à réclamer une commission formée de citoyens pour examiner des problèmes de gouvernance métropolitaine. Le fait que les socialistes aient été au pouvoir à la mairie peut aussi en partie expliquer la défiance entre élus et représentants économiques.

Les observations de Schmandt portant sur sept différentes tentatives de coopération fonctionnelle initiées dans la région de Milwaukee après la Première Guerre mondiale, ont mis en lumière l'impact limité exercé par les citoyens et les groupes civiques. Départageant les différents facteurs de réussite et d'échec⁶², Schmandt avait constaté que :

- 1) les représentants officiels (soit les élus et les administrateurs) étaient tout autant motivés que les citoyens par la notion de besoin, mais davantage que ceux-ci par les considérations économiques;

⁶² Les succès concernent les autoroutes, les égouts, les parcs, l'adoption d'un règlement sur le contrôle de la pollution de l'air, tandis que les échecs ont trait à l'établissement d'un système régional de santé publique, le transfert du musée au *county* et l'instauration d'un système métropolitain de bibliothèques.

- 2) les groupes civiques avaient peu d'impact sur les officiels si leurs préoccupations divergeaient des autres groupes ou de l'ensemble des électeurs;
- 3) pour qu'une action soit entreprise, il fallait qu'il y ait un consensus entre les représentants de la ville centrale et des banlieues (1965 : 66).

La volonté des élus (ou leur absence de volonté) d'agir ensemble est donc un facteur de réussite ou d'échec aussi déterminant que l'implication des leaders économiques, fussent-ils regroupés au sein d'un groupe civique.

L'absence de lien solide entre les élites politiques et économiques dans ce cas datait déjà de quelques décennies et s'est poursuivie au-delà des mandats socialistes. Davantage accepté que son prédécesseur Zeidler, Henry Maier, maire de Milwaukee de 1960 à 1988, a entretenu des relations cordiales avec les élites économiques, mais peu de dirigeants avaient leurs entrées à son bureau (Gruberg, 1996: 132). Si le maire Maier partageait avec les entrepreneurs une préoccupation pour le développement économique de Milwaukee, une certaine méfiance entourait ses relations avec les milieux des affaires et de la finance. Cette absence de liens privilégiés entre les acteurs politiques et économiques n'est cependant pas unique à Milwaukee. Pineault concluait également dans le cas de Montréal à un manque d'intérêt de la part du monde des affaires pour l'organisation institutionnelle et les problèmes de planification du territoire et des transports à l'échelle métropolitaine.

L'étude de la *Metropolitan Study Commission*, bien qu'elle se soit terminée en queue de poisson quant à la réorganisation des structures politiques de Milwaukee, a néanmoins mis en lumière ce que les autres études de cas avaient laissé entrevoir, soit qu'en matière de réforme des institutions publiques locales, le pouvoir politique peut être relativement isolé du monde économique, ce qui contredit les principales théories de politiques urbaines qui comme celle des régimes urbains et surtout celle des coalitions de la croissance, accordent un rôle prééminent, déterminant aux acteurs économiques.

Le rôle joué par l'élite traditionnelle des notables et des chefs d'entreprise dans l'espace public local aurait-il été surestimé par David McKay (1996), John R.

Logan et Harvey L. Molotch (1999) ou même par Clarence N. Stone (1997)? Est-il possible que l'on ait idéalisé ces acteurs économiques et amplifié leur apport à la « production sociale »? Sans affirmer qu'il ne peut y avoir d'alliance entre les acteurs économiques et les élus, peut-être est-il plus juste de considérer qu'elle n'existe pas a priori.

Ceci semble corroboré pour les premiers mouvements réformistes. L'analyse du rôle des élites de Montréal, Toronto, Minneapolis-St. Paul et Milwaukee lors de la période réformiste (1880-1920) a démontré que les notables économiques n'y jouaient pas un rôle si proéminent. Les initiatives sociales provenaient parfois d'une coalition d'acteurs forts différents, par exemple une coalition de travailleurs et de grévistes (Minneapolis), ou parfois des fonctionnaires et des administrateurs locaux qui exerçaient souvent à bon escient le pouvoir découlant de leurs prérogatives pour initier des programmes sociaux (Toronto) ou moderniser l'appareil bureaucratique (Montréal, Milwaukee).

Plus généralement, il importe de relativiser le poids des acteurs économiques par rapport aux acteurs politiques. Ceci ne veut pas dire que les considérations économiques ne sont pas importantes pour les élus. Seulement, ils bénéficient d'une plus grande autonomie par rapport aux acteurs économiques que ce que les théories présupposent. En fait, la comparaison incite à regarder davantage du côté de la société civile et des groupes n'étant pas forcément rattachés aux milieux industriels et économiques. Les quatre villes à l'étude montrent comment certains groupes civiques pouvaient s'impliquer activement, bien que leurs succès ne soient pas toujours à la mesure de leurs efforts.

Il ne s'agit pas de récuser les théories des coalitions de la croissance ou des régimes urbains, mais simplement de mettre en perspective le poids réel qu'ont joué les acteurs économiques. On ne peut oublier, en effet, que certaines administrations municipales ont été détournées de leurs fonctions (en recherchant la croissance plutôt qu'en développant les infrastructures publiques) par des coalitions ou des machines politiques au tournant du 20^e siècle notamment, à une époque où les droits démocratiques n'étaient pas accordés à

l'ensemble de la société. Pour ce qui est des régimes urbains, ils apparaissent en quelque sorte, comme des coalitions qui, provenant d'une communauté fortement dotée en capital social seraient motivées par l'amélioration du bien-être. Voilà qui, dans une certaine mesure, rejoint les écrits récents de Hank V. Savitch et Paul Kantor (2002), pour qui l'ouverture du processus politique local et les questions de culture locale sont déterminantes quant aux orientations que donnent les autorités au développement. C'est là semble-t-il que Toronto et Minneapolis-St. Paul se distinguent le plus de Montréal et de Milwaukee, puisqu'à partir des années 1950 on y trouve de nouvelles coalitions de groupes civiques en faveur d'une meilleure gouvernance métropolitaine. Les mêmes idées sont mises de l'avant à Montréal et Milwaukee, mais elles le sont avec moins de vigueur, par des groupes civiques plus faibles et moins représentatifs. Ce constat débouche sur la question plus large des valeurs qui dominent dans les communautés à l'étude, valeurs plus ou moins susceptibles de favoriser institutions métropolitaines équitables. Si, pour le début du 20^e siècle, il était plausible de mettre l'accent sur le comportement des élites pour procéder à l'analyse des communautés civiques, la démocratisation des systèmes politiques rend nécessaire l'examen de l'ensemble des acteurs et de leurs valeurs pour saisir comment s'articule le capital social et la gestion métropolitaine.

La générosité privée au niveau local

Comme à l'effacement des élites traditionnelles correspond un certain *empowerment* des classes moyennes, il importe maintenant de considérer les attitudes civiques des nouvelles classes dirigeantes, notamment en ce qui concerne la volonté de coopération métropolitaine, la solidarité ou la lutte aux inégalités⁶³.

⁶³ La thèse de l'*empowerment* des masses est défendue par Richard Harris qui récuse le concept de mouvement urbain (mis de l'avant par Manuel Castells) et insiste sur les aspects transnationaux d'un mouvement sociopolitique plus général qui au cours des années 1960 se répandit dans plusieurs pays d'Occident (1987 : 364). Si les manifestations (mai 68, droits civils) pour accroître la participation politique et favoriser des sociétés plus égalitaires se sont souvent déroulées dans les espaces urbains, les revendications n'étaient qu'indirectement liées à des enjeux urbains.

L'indicateur retenu ici, qui est un aspect important du capital social, est la générosité privée. Qu'on associe cette générosité à la philanthropie, au mécénat ou plus simplement aux diverses œuvres associées aux paroisses ou à certaines causes précises, elle apparaît comme un excellent indicateur, au niveau local, des valeurs de compassion et de solidarité grâce auxquelles se distinguent les communautés civiques.

Au 19^e siècle, la charité fonctionnait sur une base privée, et relevait essentiellement (du moins en apparence) des institutions religieuses et des bien nantis⁶⁴. Outre les sommes ramassées lors des bazars et des bals de charité, des dons plus substantiels étaient versés par les philanthropes, et donc par les élites aux œuvres culturelles et muséales certes, mais aussi à l'amélioration des conditions socio-sanitaires et à l'habitation. Quelques décennies devaient encore s'écouler dans le 20^e siècle avant que les mentalités n'acceptent l'idée d'un gouvernement davantage interventionniste. L'idée que les gouvernements puissent intervenir en matière de santé ou de problèmes sociaux pouvait encore paraître saugrenue même à certains gouvernements municipaux socialistes (Adam, 2002 : 348). L'avènement de l'État providence devait toutefois permettre de résoudre l'un des grands paradoxes de la charité privée puisque les philanthropes étaient bien souvent les entrepreneurs industriels à l'origine même des problèmes auxquels ils tentaient de remédier. Aujourd'hui, lorsque l'on parle de générosité privée, c'est tout autant de philanthropie que de charité ou de don qu'il s'agit. Malgré la prise en charge de plusieurs services par l'État, y compris l'aide aux personnes démunies, la charité n'en demeure pas moins un moyen d'expression de la solidarité sociale qui demeure fort répandu.

⁶⁴ S'il est fréquent de placer l'avènement de l'État providence vers le milieu du 20^e siècle, Mariana Valverde situe les premières interventions des gouvernements locaux et provincial en Ontario dès le dernier tiers du 19^e siècle. Son étude sur le financement des écoles, des asiles et des hôpitaux a permis de constater le financement généreux accordé par ces gouvernements aux organismes de charité. À son avis, il importe de ne pas confondre l'avènement de l'État providence avec le développement bureaucratique ayant permis la distribution de prestations régulières et l'universalité de plusieurs programmes (1995 : 30).

Alors que la générosité publique se prêtait fort bien à l'examen du capital social au niveau des États et des provinces - c'est à ce niveau que les principaux services commandant une redistribution sont planifiés et gérés - au niveau local l'examen de la générosité privée s'avère révélatrice des valeurs et conceptions qu'ont les résidents de ce que doit être la solidarité et la redistribution. En d'autres mots, la générosité qu'elle soit privée ou publique, traduit des valeurs culturelles.

La part de liberté inhérente aux actes de générosité privée permet d'y voir un témoignage de solidarité sociale, même si parfois le geste est contraint, comme dans ces congrégations où la pression sociale force la main et même si on peut soupçonner certains philanthropes d'être généreux par gloriole⁶⁵. Simplement dit « Charitable giving reflects a community pride and concern for others that are important characteristics of strong communities everywhere » (Milwaukee Foundation, 1997 : 1). Si les données quantitatives précises ne sont pas toujours disponibles à ce niveau de désagrégation, le « profil philanthropique » des communautés à l'étude n'en demeure pas moins très explicite. Le mouvement Centraide fournit à cet égard des indications très intéressantes.

Pour Robert D. Putnam, la philanthropie ne fait pas partie de la définition du capital social, lequel concerne essentiellement des réseaux de liens sociaux permettant ou facilitant la coopération. Néanmoins, l'auteur y voit un bon indicateur de capital social puisque « social networks provide the channels through which we recruit one another for good deeds, and social networks foster norms of reciprocity that encourage attention to others' welfare » (2000 : 117). L'idée de retenir la générosité privée comme un indicateur de capital social est d'autant plus pertinente dans une comparaison entre le Canada, un pays reconnu pour ses programmes sociaux, et les États-Unis, que Putnam associe aux aspects privés de la générosité, soit à la tradition de donner temps ou argent à des

⁶⁵ Même le bénévolat, qui constitue une forme importante de générosité peut être contraint. Par exemple, en Ontario les jeunes doivent faire des tâches communautaires pour obtenir leur diplôme d'études secondaires (Hall, McKeown et Roberts, 2001 : 15). Le bénévolat n'est toutefois pas retenu dans ce chapitre.

inconnus, « a long and distinguished tradition in American society » (2000 : 117). Si à l'origine de cette tradition se trouve la conformité aux enseignements religieux, à partir de la fin du 19^e siècle la générosité envers les plus démunis relève davantage de sentiments moraux et du devoir civique.

Malgré le développement de l'État providence, la pérennité des dons privés tout au long du siècle, est confirmée par la professionnalisation de la philanthropie ainsi que par l'étude de Mariana Valverde sur la longue coexistence des régimes d'assistance privés et publics depuis le 19^e siècle (1995). Compte tenu de la difficulté d'évaluer le soutien accordé aux programmes publics par les citoyens, la générosité privée renseigne, bien qu'imparfaitement, sur les valeurs et sur le capital social des populations locales. Lorsqu'un gouvernement provincial subventionne un programme social particulièrement généreux ou, au contraire, lorsqu'un État abolit des subventions au transport collectif ou cesse de financer la construction de logement social, il est difficile d'évaluer précisément dans quelle mesure le gouvernement de tutelle répond aux attentes des citoyens de la métropole ou d'ailleurs, réagit aux impératifs d'un groupe spécifique, ou y est contraint pour des raisons économiques. D'où la pertinence de regarder aussi du côté de la générosité privée, afin de compléter le portrait d'ensemble. Ce que je désigne ici comme le profil de la générosité privée locale s'est de fait avéré un bon indicateur des valeurs socioculturelles.

En premier lieu, je parlerai des profils philanthropiques des communautés de Milwaukee et de Minneapolis-St. Paul et de l'importance de la générosité privée en général aux États-Unis. Ensuite, la discussion portera sur les variations régionales qui distinguent les communautés du Canada. Une attention particulière sera accordée au mouvement *United Way* (Centraide), présent dans la plupart des villes d'Amérique du Nord (dont celles à l'étude).

En guise de préliminaire, il convient de noter qu'il existe une longue tradition d'organisations canadiennes (et même provinciales) notamment dans le domaine de la santé et souvent rattachées à des maladies spécifiques (par exemple, l'Association canadienne de la dystrophie musculaire, la Société canadienne de la

sclérose en plaques, l'Association pulmonaire du Québec ou encore la Fondation québécoise du cancer). Outre ces organisations, il y a aussi des fondations locales, souvent créées par des entrepreneurs ayant fait fortune, très semblables aux fondations américaines. Bien qu'encore peu nombreuses au Québec, quelques fondations à vocation davantage sociale comme celles initiées par les Chagnon, Coutu, Bombardier, De Sève et McConnell se sont ajoutées au cours des dernières années à celles déjà présentes, parfois depuis longtemps, dans le domaine des arts. Mais ces quelques exemples sont minimes en regard de « l'univers philanthropique » américain. Le nombre de fondations et leurs actifs, souvent de plusieurs centaines de millions, sont impressionnants et expliquent dans une certaine mesure sur quoi repose la réputation de générosité des Américains.

Seulement à Milwaukee, il y aurait 407 fondations⁶⁶, parmi lesquelles certaines sont en mesure d'exercer un rôle civique significatif et dont plusieurs ont des missions proches du mouvement *United Way*.

Parmi les plus visibles se trouve la *Fondation Helen Bader*⁶⁷, qui finance notamment certains programmes spécifiques pour les communautés juives d'Israël et des États-Unis. Cette fondation est très présente localement et fait preuve de beaucoup de générosité envers les organisations laïques et communautaires de Milwaukee, en particulier celles oeuvrant à des programmes innovateurs en santé, en développement économique et en éducation (*Helen Bader Foundation*, 1998). La *Faye McBeath Foundation* privilégie les actions ayant trait au bien-être des personnes vivant en milieu défavorisé dans la région de Milwaukee et appuie divers programmes destinés aux personnes âgées ou aux enfants handicapés, pour autant qu'ils soient offerts sur une base non confessionnelle. Elle finance aussi divers projets menés par des organismes

⁶⁶ Cette information provient de *Foundations in Wisconsin : A Directory, 21th edition*, une publication de la bibliothèque *Memorial*, rattachée à l'université Marquette. Un aperçu de ce répertoire est disponible électroniquement à l'adresse électronique : www.wifoundations.org.

⁶⁷ Je remercie Madame Kathryn Cairney, directrice de projets pour la Fondation Helen Bader, qui nous a gentiment accordé une entrevue en juin 1999 et remis de la documentation. En 1998, la *Helen Bader Foundation* a distribué 256 dons d'une valeur moyenne de plus de 42 000 \$ pour un total de presque 11 millions de dollars.

civiques comme le *Public Policy Forum* (Pardini, 1998 : chapitre 7). Mais la plus importante des fondations privées de cette agglomération est la *Milwaukee Foundation*, fondée en 1915 par Patrick Cudahy, et regroupant aujourd'hui quelques 450 fonds distincts (Milwaukee Foundation, 1998a : 3). Ce conglomérat de fiducies rassemble des fondations qui peuvent porter le nom de leurs donateurs-fondateurs et qui se distinguent par la taille et les missions, mais dont l'objectif commun est de desservir les communautés locales de la région de Milwaukee.

Une autre organisation, la *Bradley Foundation* créée en 1985, est aujourd'hui considérée comme l'une des plus importantes aux États-Unis. De philosophie (très) conservatrice, cette fondation rayonne bien au-delà de la région métropolitaine de Milwaukee et a dans les années récentes utilisé ses ressources pour financer des recherches et promouvoir la réforme de l'aide sociale.

Dans les *Twin Cities*, plusieurs fondations distribuent aussi des fonds aux organisations actives localement (dans les villes centres et parfois dans les sept *counties*), et elles financent des programmes dans les secteurs de l'éducation, des services sociaux destinés aux jeunes, aux enfants et aux minorités⁶⁸. À titre d'exemple, mentionnons la présence à Minneapolis de la *Ankeny Foundation* (créée en 1963) et de la *Cargill Foundation* (créée en 1952), et à St. Paul, celle de la *F. R. Bigelow Foundation* (créée en 1934) et de la *Patrick & Aimee Butler Family Foundation* (créée en 1951). Outre ces fondations, créées par des familles ou des entrepreneurs fortunés, d'autres fondations sont rattachées à de grandes corporations nationales originaires ou ayant leur siège social dans les *Twin Cities*. La *General Mills Foundation* (créée en 1954) ou la *Dayton-Hudson Foundation* (créée en 1918), par exemple, desservent plusieurs régions en raison du rayonnement économique des entreprises mères, mais accordent un soutien considérable aux organisations communautaires et civiques locales de Minneapolis-St. Paul.

⁶⁸ Selon le *National Guide to Funding for the Economically Disadvantaged*, une publication produite par le *Foundation Center*, il y avait en 1993, 46 fondations dédiées aux démunis ayant leur adresse à Minneapolis ou à St. Paul (Olson et Kovacs, 1993 : 180-199).

Tant à Milwaukee qu'à Minneapolis-St. Paul, les entreprises caritatives et les fondations se trouvent en grand nombre et contribuent à la vigueur des organisations communautaires locales. À titre d'exemple, pour l'année 1996, les actifs cumulés par les fondations locales s'élevaient pour Milwaukee à plus de 1,95 milliards de dollars (soit 1 339 \$ per capita au prorata de la population métropolitaine) et pour Minneapolis-St. Paul à plus de 7 milliards (soit 2 576 \$ per capita) (*Milwaukee Foundation*, 1998b : 11). Minneapolis-St. Paul semble faire meilleure figure que Milwaukee, mais dans une comparaison avec huit autres villes du Midwest, Milwaukee se trouvait tout de même au 5^e rang (et Minneapolis-St. Paul au 3^e rang), soit au milieu d'un peloton mené par Indianapolis (actifs de plus de 4 500 \$ per capita) et clos par Columbus et Omaha (actifs inférieurs à 1 000 \$ per capita) (*Milwaukee Foundation*, 1998b : 11).

Malgré leurs points communs, les profils philanthropiques de Milwaukee et de Minneapolis-St. Paul se distinguent légèrement. À Milwaukee, par exemple, les dons au secteur de la culture et des arts sont remarquables (augmentation de 265 % entre 1992 et 1997) bien qu'ils puissent être imputés à l'importante campagne de financement pour l'agrandissement du *Milwaukee Art Museum* (*Milwaukee Foundation*, 1998b : 10). L'augmentation des dons dédiés à la santé est aussi étonnante puisque ailleurs aux États-Unis, ce secteur voit sa part diminuer. Un élément d'explication pourrait se trouver dans le fait que ces secteurs plus traditionnels — la culture et la santé — ne prêtent pas à controverse.

Cette hypothèse m'est venue après la lecture d'une série d'articles parue en janvier 2002 dans le *Milwaukee Journal Sentinel* et traitant du manque de *leadership* politique et civique dans l'agglomération de Milwaukee⁶⁹. Les journalistes suggéraient que les enjeux actuels dans l'agglomération - la polarisation socio-économique selon un clivage racial - rendaient les interventions des personnages publics (surtout ceux des milieux économiques) plus délicates (Borsuk et Walker, *Milwaukee Journal Sentinel* : 2002a). De fait, plutôt que de s'engager dans des

⁶⁹ Dans un questionnaire distribué auprès de 130 décideurs de la communauté par le *Milwaukee Journal Sentinel*, il est ressortit que les leaders du tiers secteur faisaient meilleure figure que les dirigeants politiques ou économiques (Borsuk et Walker, *Milwaukee Journal Sentinel* : 2002c).

causes risquées et difficiles à résoudre, les représentants de l'élite et les individus fortunés préfèrent donner et intervenir dans des domaines plus conventionnels comme les arts et la culture, où les réalisations sont plus visibles et populaires.

Enfin, un autre aspect qui, sans être particulier à Milwaukee y apparaît assez remarquable, est la localisation des élites et des donateurs - individuels et corporatifs - à l'extérieur du centre de la ville. L'impact de l'exode des entrepreneurs pour les banlieues cossues ou pour d'autres lieux plus cléments a déjà été relevé par l'historien Orum. Selon James A. Marks, directeur adjoint de la *Milwaukee Foundation*, le fait que les gens très fortunés résident dans les communautés huppées n'influence pas leur générosité ni même leur « pretty high sense of civicness »⁷⁰. De fait, selon un représentant de la *Milwaukee Foundation*, « the booming economy and growing affluence of the suburbs has prompted a dramatic increase in charitable giving from outlying areas and corresponding growth in the dollars that return in the way of grants » (Holly, *Milwaukee Journal Sentinel* : 2000). À tel point que presque la moitié des dons recueillis par la fondation provient maintenant de l'extérieur du *county* de Milwaukee.

Une certaine prudence est de mise cependant avant d'y voir le signe de l'émergence d'une conscience régionale ou d'une plus grande solidarité de la banlieue avec la ville centrale. Non seulement l'augmentation des dons provenant des banlieues reflète le fait que les populations les plus riches y vivent, mais il faut également considérer que les augmentations des contributions dans le *county* de Waukesha, par exemple, ont pour corollaire une plus grande demande pour subventionner les organisations locales qui s'y trouvent.

Dans une étude portant sur l'exode des ménages les plus riches de Milwaukee, parfois aussi loin que la frontière ouest du *county* de Waukesha, Marc V. Levine (1999) a démontré que la « sécession » des riches avait pour double conséquence d'accroître la polarisation à l'échelle métropolitaine et de diminuer l'importance

⁷⁰ Propos provenant d'une entrevue accordée au bureau de la Fondation en juin 1999 par Monsieur Marks, que je remercie de sa patience et du temps qu'il nous a accordé.

des dons⁷¹. Ainsi, l'exode des bien nantis prive le centre de revenus fiscaux, contribue à concentrer la richesse au sein d'enclaves bien pourvues en services et restreint la redistribution de cette richesse aux populations centrales. De surcroît, cette étude de Levine portant également sur les déductions fiscales pour dons de charité a révélé que les bien nantis qui résident au centre de Milwaukee ou dans les banlieues limitrophes du *county* de Milwaukee, contribuent une proportion plus élevée de leurs revenus aux organismes de bienfaisance que les riches vivant dans les banlieues suburbaines (1999 : 16). Or, en 1997, seulement 10 % des contribuables de la région métropolitaine ayant des revenus de plus de 100 000 \$ résidaient dans la ville centre contre 16 % en 1987 (1999 : 6). Cette étude semble confirmer les assertions voulant que la générosité diminue avec l'éloignement géographique et que le fait de vivre dans des communautés retirées et bien cossues, aurait pour effet de désensibiliser les élites aux difficultés des personnes des minorités vivant dans la ville centrale. Le confort et l'indifférence, en quelque sorte.

Aux États-Unis, environ 25 000 nouvelles organisations de charité apparaissent chaque année, ce qui fournit un indice de la compétition à laquelle se livrent les différentes institutions pour attirer les donateurs (Gallagher, 2002 : 5). Malgré cette profusion, les profils philanthropiques nationaux des Américains et des Canadiens se rejoignent de plusieurs façons⁷². Dans les deux pays, les dons tendent à augmenter en valeur, mais on s'inquiète de la diminution du nombre de donateurs. En proportion de leurs revenus (et des dépenses consacrées aux loisirs ou à la consommation), les Américains donnent moins qu'avant, ce qui

⁷¹ L'étude précise que si l'exode des bien nantis (soit les ménages disposant de plus de 75 000 dollars par an) remonte essentiellement aux années 1960, cette sécession s'est accentuée entre 1987 et 1997, au point que même certaines banlieues aussi riches que Whitefish Bay (dans le *county* de Milwaukee) enregistrent des pertes démographiques parmi les quintiles les plus riches de la population.

⁷² Au Canada, de 1969 à 1996, la valeur moyenne des contributions spécifiquement consacrées aux organisations de bienfaisance est passée de 371 \$ à 428 \$ en dollars constants, ce qui correspond à 1,2 % du revenu moyen disponible des ménages, tant en 1969 qu'en 1996 (Reed, 2001a : 2). Du côté américain, entre 1960 et 1993, le montant donné à des œuvres charitables (toujours en dollars constants) est passé de 280 \$ US à 522 \$ US per capita.

correspond au déclin des autres indicateurs de sens civique (Putnam, 2000 : 123)⁷³.

À première vue, les Canadiens paraissent plus généreux puisque le total de leurs contributions (en argent et en biens matériels, aux organisations de bienfaisance et à d'autres organismes et personnes) est passé en pourcentage du revenu moyen de 3,3 % en 1969 à 4,5 % en 1996 (Reed, 2001a : 1)⁷⁴. Mais les statistiques provenant des enquêtes canadiennes concernent les ménages (ce ne sont pas des données per capita) et surtout, elles ne distinguent pas toujours les dons aux organismes des dons faits aux personnes à l'extérieur du ménage (comme les pensions alimentaires et l'aide aux études pour les enfants). Selon une étude du *Fraser Institute*⁷⁵ les résidents des villes canadiennes donneraient moins que ceux des villes américaines.

Accorder une trop grande importance aux données chiffrées est cependant risqué. En effet, les principales différences entre les profils philanthropiques des Américains et des Canadiens tiennent beaucoup à l'existence aux États-Unis d'une multitude de fondations privées... et probablement au fait que les programmes publics américains sont moins généreux. Si on tient compte de la générosité publique, il ne paraît pas plus approprié de dire des Canadiens qu'ils sont moins généreux que les Américains sur la base des contributions monétaires que de comparer la valeur des dons moyens du Québec avec celles des autres provinces.

⁷³ Notons que certains dons, notamment ceux donnés à une organisation de redistribution (comme *United Way*), sont comptés deux fois, une première fois lorsque le don est fait initialement, et une deuxième fois lorsque des subventions sont remises aux organismes partenaires (Milwaukee Foundation, 1997 : 4).

⁷⁴ L'évolution du profil philanthropique canadien est relativement bien documentée par les Enquêtes sur les dépenses des familles et les Enquêtes nationales sur le don, le bénévolat et la participation de 1997 et 2000 menées par Statistique Canada. Combinées, ces études permettent de documenter les habitudes des ménages en matière de dons et de contributions depuis 1969 et de relever les variations temporelles et régionales.

⁷⁵ Selon cette étude, les donateurs les plus généreux se trouvaient en Utah, et parmi les 64 villes des États-Unis et du Canada à l'étude, les villes canadiennes venaient assez loin derrière sur le plan de la générosité, avec Toronto au 41^e rang, Calgary au 47^e rang, Vancouver au 51^e rang et Montréal au 58^e rang. Les données de cette étude proviennent d'un document de travail intitulé « Chantier sur la philanthropie », produit par *Centraide du Grand Montréal* en 2002.

Montréal figure à la queue des grandes villes canadiennes du palmarès du *Fraser Institute*, ce qui n'étonnera pas le lecteur familier des Enquêtes nationales sur le don, le bénévolat et la participation. En raison d'un écart persistant dans les dons et les contributions aux organismes de charité provenant du Québec en comparaison de l'Ontario, Jean Lessard parle de « l'exception québécoise en philanthropie » (2001). Vraisemblablement, cet écart tient davantage à des différences culturelles qu'à des écarts de revenus. Outre un sens différent accordé au mot « don » en anglais et en français⁷⁶, ce qui pourrait modifier la façon de répondre aux sondages, il convient de se rappeler qu'au Québec les traditions philanthropiques se sont développées différemment.

Selon Pierre-Marie Cotte⁷⁷, la philanthropie dans une perspective historique culturelle diffère en fonction de l'éthique protestante, qui privilégie les dons individuels, et de la tradition catholique. Au Québec notamment, la charité et l'aide aux personnes dans le besoin a longtemps été l'apanage des communautés religieuses, lesquelles ont, à moindre coût, construit, géré et fait fonctionner de nombreuses institutions dans les domaines de la santé et de l'enseignement.

Grâce aux communautés religieuses, les Québécois ont bénéficié à peu de frais de nombreuses institutions qui ailleurs auraient été financées par de riches donateurs, par des campagnes de financement publiques ou encore par le gouvernement municipal, comme à Milwaukee au tournant du 19^e siècle. Au cours du 20^e siècle, l'État a pris graduellement le relais des communautés religieuses et continue, malgré les coupures budgétaires des années 1990, d'assurer la responsabilité de ses services. Ainsi, le fonctionnement et surtout le financement de ces institutions s'est fait pendant plusieurs décennies sans que le

⁷⁶ En anglais le mot « gift » désigne autant les dons de charité que les cadeaux, ce qui crée une confusion qui se trouve amplifiée dans les enquêtes nationales par certaines questions qui ne distinguent pas toujours les dons aux organismes de charité des dons en général lesquels comprennent autant l'aide aux parents à l'extérieur du ménage que les cadeaux tels que fleurs et chocolats ou les dons matériels (vêtements et meubles usagés).

⁷⁷ Monsieur Cotte est vice-président Développement philanthropique pour Centraide du Grand-Montréal et s'est gentiment prêté à une entrevue en novembre 2002 qui m'a aidé à documenter certains aspects de la générosité privée des Montréalais et des Québécois.

secteur de la philanthropie n'ait eu besoin de se développer. Les Québécois d'aujourd'hui formeraient donc, selon Cotte, la première génération à être interpellée, suite au désengagement de l'État.

Depuis peu, il est de bon ton de se réjouir du « rattrapage » que la société québécoise semble amorcer: de nouvelles fondations apparaissent, que l'on pourrait associer au « changement de garde » qu'a connu l'économie québécoise depuis une trentaine d'années (Levine; 1997). Ce changement de garde, à mon avis, explique en grande partie le vacuum relatif survenu au sein du monde philanthropique montréalais dans les années récentes. Avec le départ de plusieurs grandes corporations vers Toronto, plusieurs fondations corporatives et philanthropes ont suivi, laissant aux nouveaux dirigeants économiques le soin de développer de nouvelles traditions philanthropiques. Non seulement les représentants de la nouvelle classe économique ont dû apprendre leur rôle de leader économique mais avant même de songer à la création de fondations, il leur a fallu consolider et faire fructifier leurs entreprises. Le phénomène des grandes fortunes à léguer aux enfants ou aux fondations est encore peu fréquent au Québec. Notons tout de même que Centraide reçoit de plus en plus de dons importants. Alors qu'avant les années 1990 moins de 300 personnes par année faisaient des dons de plus de 1000 dollars, ils sont aujourd'hui près de 4000, et les cinq donateurs qui contribuaient pour plus de 10 000 dollars sont aujourd'hui une centaine.

Par ailleurs, comme les Québécois sont parmi les contribuables les plus taxés en Amérique du Nord, il se peut que l'écart philanthropique s'explique aussi par une préférence pour une redistribution étatique, correspondant au sentiment qu'il s'agit d'une approche plus garante de justice sociale.

De fait, un grand foisonnement philanthropique ne recèle pas que des bons côtés. Plus le financement des services sociaux ou autres repose sur les dons privés, plus s'accroît le danger que les services ne correspondent pas aux besoins des communautés. Comme les fondations se consacrent plus facilement à certaines causes (notamment l'éducation, la santé ou certains services sociaux), plusieurs

secteurs, comme la protection de l'environnement, reçoivent peu de dons des donateurs corporatifs. Les organisations dédiées aux populations défavorisées ou aux enjeux raciaux reçoivent également peu en comparaison avec les autres secteurs⁷⁸ (Paprocki et Bothwell, 1993).

Les dons dirigés constituent aussi une faille de la générosité privée, car ces dons effectués en fonction des préférences des donateurs, sans souci pour la planification ou pour les effets de convergence, peuvent délaissier des pans entiers de services. Ainsi, une donatrice a un jour signalé son intention d'accorder un don substantiel à l'organisation *United Way* du Grand Toronto, mais en autant que l'argent soit remis à un groupe d'aide par les arts aux femmes victimes de violence⁷⁹. Une enquête de la *Milwaukee Foundation* a déjà relevé la difficulté, voire le danger, d'accommoder les dons spécifiques : « This highlights one of the major problems facing non profits : funding for unrestricted general operations. A large number of bellweather nonprofits, 75 percent overall, report that it is difficult to raise such funds » (Milwaukee Foundation, 1997 : 24). Or, le succès de la Milwaukee Foundation, qui est en soi une collection de fondations, peut en grande partie s'expliquer par l'opportunité offerte aux donateurs de créer un fonds à leur nom et de choisir leur cause, sans avoir à se soucier de la gestion des actifs.

Ironiquement, un autre danger avec les dons spécifiques vient de ce qu'il y a présentement aux États-Unis plusieurs poursuites intentées contre des organisations de bienfaisance ou des fondations par des donateurs insatisfaits des résultats ou de l'utilisation faite de leur don. C'est le cas notamment de *l'University of Southern California*, poursuivie par un investisseur arguant le non-respect des conditions qu'il avait posées en échange du financement d'une chaire professorale⁸⁰.

⁷⁸ Une stratégie courante parmi les organisations de soutien aux minorités est de s'afficher comme des groupes d'aide aux jeunes ou oeuvrant dans le développement de l'enfance.

⁷⁹ Cette anecdote a été mentionnée par Madame Lucia Stephenson, directrice du Tomorrow Fund au United Way of Greater Toronto, lors de notre entrevue en mai 2000.

⁸⁰ Selon les résumés succincts accompagnant la table des matières du *Chronicle of Philanthropy* du 28 novembre 2002, consulté électroniquement à cette date.

Compte tenu des orientations spécifiques que peuvent prendre les dons privés, la diminution du nombre de donateurs peu également avoir des effets pervers. Si le nombre de donateurs continue à diminuer - une tendance remarquée dans les deux pays- il se peut que les dons pour charité ne puissent compenser l'absence de programmes publics, une inquiétude que partageaient notamment les directeurs d'organisations du tiers secteur sondés par la *Milwaukee Foundation* (1997 : 23-24). Enfin, une autre réserve vis-à-vis de la générosité privée est qu'elle ne sert pas toujours le bien général, ce qui pose problème lorsqu'elle est utilisée comme indicateur de capital social⁸¹.

C'est pourquoi les dons faits à des organismes intermédiaires comme Centraide sont finalement plus révélateurs car en passant par un intermédiaire, les donateurs s'en remettent à l'organisme pour diriger les dons là où sont les besoins. Les dons à de tels organismes témoignent par ailleurs d'un niveau de confiance assez élevé de la part du donateur et rendent compte de l'attachement à une place ou à une ville puisque le rayonnement est local, voire même métropolitain.

Au dire de Putnam, *United Way* est la « most extensive community-based fundraising operation in America and a good proxy for secular giving » (2000 : 124)⁸². De plus, la mission générale de ces organisations de charité diffère peu d'une ville à l'autre, comme en témoignent des mots d'ordre tels que « *building a stronger community* » dans les Twin Cities et « *improving the long-term health of our community* » à Toronto⁸³.

⁸¹ Si la fondation d'un hôpital privé réussit grâce à des donateurs à se procurer des équipements de pointe perfectionnés, pour favoriser le bien-être de la communauté il faut que l'ensemble de la population puisse y avoir accès. La même remarque vaut pour les écoles.

⁸² Malgré plusieurs courriels aux instances d'*United Way* à Milwaukee et dans les Twin Cities, je n'ai reçu aucune réponse à mes questions. Les informations relatives à ces organisations proviennent pour l'essentiel de leur site internet.

⁸³ Ces slogans apparaissent dans les pages d'accueil des sites Internet des *United Way* locaux.

Mais comme chaque organisation est un centre de décision indépendant⁸⁴, il revient à chacune d'identifier les problèmes les plus pressants de sa communauté, de privilégier certains secteurs d'intervention, d'identifier les organisations partenaires, de définir sa collaboration et de choisir ses approches. Aux États-Unis, par exemple, ces organisations orientent parfois leurs interventions vers les questions de sécurité (comme à Atlanta). Celles de Montréal et de Toronto priorisent quant à elles la lutte contre les problèmes associés à la pauvreté ou l'exclusion.

Le financement demeure une activité très importante des organisations locales de Centraide, mais il convient de se rappeler que celles-ci évoluent dans des contextes bien différents, qui reflètent les valeurs culturelles des communautés. Bref, les différents *United Ways* évoluent dans des paysages philanthropiques distincts.

Une typologie des organisations permet de distinguer, selon Monsieur Cotte, trois tendances différentes parmi les organisations nord-américaines⁸⁵. Le premier modèle, qui se rencontre davantage aux États-Unis, regroupe les organisations qui souhaitent apporter un soutien à un grand nombre de groupes communautaires, sans privilégier de secteur particulier.

Dans le deuxième modèle, les organisations d'*United Way* sont considérées comme un outil philanthropique pour l'ensemble de la communauté et devant couvrir tous les secteurs (santé, éducation, services sociaux, arts). Les organisations d'*United Way* partageant cette vision se retrouvent souvent en compétition et en conflit avec les autres organisations locales pour le financement. Les organisations de Vancouver et de Toronto suivent ce deuxième modèle bien que, selon Monsieur Cotte, l'organisation de Toronto, à l'instar de plusieurs organisations américaines, évolue de plus en plus en plus vers le

⁸⁴ Exceptionnellement, des fondations spéciales peuvent être créées, pour aider les familles des victimes du 11 septembre par exemple ou, dans un cas encore plus récent, celles des tireurs embusqués ayant sévi dans la région de Washington D. C. en octobre 2002.

⁸⁵ Les trois modèles ne sont pas hermétiques et certaines organisations peuvent combiner des aspects de plus d'un modèle.

troisième modèle, auquel appartiendrait le Centraide du Grand Montréal. Toronto, par exemple, privilégie depuis quelque temps divers programmes ciblés pour aider les itinérants, les enfants défavorisés, les femmes en difficulté et les nouveaux arrivants, afin de faire face à l'écart croissant de richesses entre les ménages à faibles revenus et les bien nantis et de contrer la menace de ségrégation que cet écart représente⁸⁶.

La philosophie qui prévaut dans les organisations locales du troisième modèle est d'exercer un impact social significatif sur la communauté, que ce soit par le développement de projets spécifiques ou par la résolution de problèmes. Si le financement demeure une stratégie essentielle, il ne constitue pas une fin en soi et la mobilisation des divers acteurs sociaux en vue d'améliorer le bien-être de la communauté est davantage recherchée. Ce troisième modèle est le plus près de ce qu'était le mouvement *United Way* à ses origines, soit une organisation de planification. Un discours du président d'*United Way of America* (l'organisation nationale des États-Unis), Brian Gallagher, prononcé en avril 2002 illustre cette volonté de revenir à un modèle politiquement engagé et davantage rassembleur en tentant de développer des relations horizontales avec les intervenants régionaux, parfois même nationaux sur certaines questions comme un programme d'assurance-maladie universel (Gallagher, 2002 : 6-7).

Une des différences fondamentales entre l'*United Way* de Toronto et Centraide de Montréal tient par ailleurs à la compétition intramétropolitaine à laquelle se livrent les diverses cellules du mouvement dans l'agglomération de Toronto. Bien que l'organisation de la ville centrale se nomme l'*United Way of Greater Toronto*, il n'en demeure pas moins que les actions - et les campagnes de financement - de cette cellule sont recoupées par les organisations de York (5,7 millions en 2001), de Peel (10,5 millions en 2001) et de Halton (275 000 dollars en 2001). Les sommes ramassées sont peu élevées en comparaison des résultats de

⁸⁶ En dépit de la relance économique, diverses statistiques relevées par l'*United Way* du Grand Toronto démontrent que la pauvreté s'est accrue dans la métropole en raison des coupures budgétaires, de l'augmentation des loyers et de la diminution des revenus pour les ménages en difficulté (*United Way of Greater Toronto*, 1999 : 2-5).

l'United Way of Greater Toronto (plus de 75 millions en 2001), mais cette division n'en reflète pas moins la fragmentation politique de la région de Toronto.

La situation se présente différemment à Montréal puisqu'il n'y a qu'une seule organisation de Centraide à l'œuvre dans la région de Montréal. L'idée selon laquelle l'union fait la force relève d'une longue tradition puisque Centraide est né en 1975 du regroupement de plusieurs organisations de charité confessionnelles telle la Fédération des œuvres de charité canadienne-française, la *United Red Feather*, l'Association des œuvres de santé, la *Federation of Catholic Community Services* et la Fédération et Conseil de bien-être de la Rive-Sud⁸⁷. L'organisation montréalaise représente l'ensemble du Grand Montréal depuis 1992 et demeure la seule présente dans la région. On peut également retrouver cette tradition de coopération dans la participation de Centraide depuis deux ans à la nouvelle Fondation communautaire du Grand Montréal, un regroupement de fondations oeuvrant dans tous les secteurs (arts, santé, éducation, services sociaux et droit) en vue de constituer un fonds commun qui présente plusieurs avantages pour les plus petites organisations, tout en préservant l'identité des partenaires⁸⁸. Comme le soutient Monsieur Cotte, de nombreux groupes travaillent ensemble à Montréal et la plupart des grands partenaires philanthropiques comme Centraide et la Fondation McConnell travaillent en complémentarité, ne serait-ce que pour ne pas indisposer les donateurs.

La philanthropie privée au Québec est donc fortement marquée par la culture de coopération et dans le cas de Centraide, elle apparaît aussi teintée par la culture publique. En ce sens, Centraide apparaît comme une institution qui, par son approche collective, se rapproche d'une forme quasi publique de générosité privée, une tendance que renforcent son côté laïc et son champ d'action largement défini par les services sociaux.

⁸⁷ Depuis 1968, à la demande des entreprises sollicitées, ces organisations participaient à une campagne de financement unifiée, ce qui avait pour avantage de diminuer les frais.

⁸⁸ Interrogé sur le bien-fondé pour une organisation bénéficiant d'une excellente réputation et reconnue pour son expertise comme Centraide de s'engager ainsi, Monsieur Cotte a répondu que de tels regroupements étaient répandus et que dans les villes américaines et canadiennes ou *United Way* ne s'était pas intégré, ses organisations se trouvaient en difficulté. Cet arrangement n'est pas sans rappeler le fonctionnement de la *Milwaukee Foundation*.

La générosité privée et la générosité publique semblent donc fortement liées, et pas seulement comme indicateurs de capital social. C'est d'ailleurs ce que souligne l'organisation *United Way* du Grand Toronto dans son appel au gouvernement de l'Ontario, qui évoque les problèmes de polarisation qui persistent malgré la reprise économique : « Charitable fundraising organizations such as United Way, cannot reverse these trends alone. Cooperation from senior levels of government is necessary to ensure success »⁸⁹.

Plus généralement, des liens peuvent être établis entre la nature des différentes communautés civiques et les pratiques de charité qui y prévalent, liens qui permettent de compléter mais aussi d'amender le bilan fait jusqu'ici. En ce qui concerne les villes américaines, on retrouve avec la charité privée la dichotomie déjà établie entre une communauté active, organisée et relativement intégrée sur le plan métropolitain (Minneapolis-St. Paul) et une autre où une longue tradition de charité privée semble se cantonner à des secteurs conventionnels et peu controversés et se fragiliser par l'exode des élites vers les banlieues (Milwaukee). Au Canada, le contraste est encore plus intéressant puisqu'il oppose deux agglomérations généreuses et bien organisées, mais où la mieux organisée et la plus progressiste n'est pas celle que l'on pense. Ce constat laisse penser qu'il y a, à Montréal, un élan plus récent, un développement civique propre aux années 1980 et 1990, qui permettrait de rattraper, voire dépasser les traditions civiques de Toronto. Il suggère aussi que la situation n'est jamais statique et qu'il est fort utile de considérer différentes dimensions du capital social. La prochaine section en aborde une dernière, la conception de l'ordre dans les communautés civiques.

Le respect et l'ordre : des communautés bien ordonnées

Dans les communautés reconnues pour leur sens civique, il est attendu que les citoyens :

⁸⁹ Citation provenant du site internet : www.unitedwaytoronto.com.

deal fairly with one another and expect fair dealing in return. They expect their government to follow high standards, and they are willingly obey the rules that they have imposed on themselves. [...]. Collective life in the civic regions is eased by the expectation that others will probably follow the rules. Knowing that others will, *you* are more likely to go along, too, thus fulfilling *their* expectations. In the less civic regions nearly everyone expects everyone else to violate the rules (Putnam, 1993 : 111).

Et ainsi de suite. Comme il semble idiot de respecter les lois ou de payer ses impôts si l'on soupçonne que les autres trichent, l'on triche, confortant ainsi les uns et les autres dans leurs expectatives et dans leurs comportements.

Pour comprendre le lien entre le capital social et l'efficience gouvernementale, Carles Boix et Daniel N. Posner avancent l'hypothèse de la *rule compliance*, c'est-à-dire du respect des règlements. Selon ce modèle, dans les pays démocratiques, et de surcroît dans les communautés bien dotées en capital social, l'efficacité des gouvernements s'explique davantage par « l'autorégulation », un ordre spontané en quelque sorte, que par le contrôle exercé par les autorités. Dans ces communautés, comme les individus sont respectueux des lois et des règlements et peu susceptibles de tricher avec leurs impôts, les coûts liés à l'implantation et à l'opération des politiques ou au respect des règlements sont moindres, puisque davantage de personnes s'y conforment. De façon générale, selon Boix et Posner :

to secure compliance, governments must create complex and costly mechanisms of enforcement. Social capital reduces the need for such mechanisms [... and] relieve the government from the burden of enforcing compliance and free up resource (1998 : 691).

Similairement, Robert D. Putnam considère que dans les sociétés civiques, la collaboration repose en quelque sorte sur des normes morales, ce qui facilite les interventions des gouvernements (1993 : 183). De façon contraire, là où le niveau de confiance interpersonnelle est bas et où l'autodiscipline apparaît déficiente, les communautés se fient davantage aux forces de l'ordre pour assurer l'ordre public et le respect des lois.

Bien que l'on oppose parfois les concepts de communautarisme et de libéralisme, le cas italien suggère que « because citizens in civic regions enjoy the benefits of

community, they are able to be more liberal. Ironically, it is the amoral individualists of the less civic region who find themselves clamoring for sterner law enforcement » (Putnam, 1993 : 112). La situation est d'autant plus ironique (ou pathétique, selon le degré d'empathie du lecteur) que dans les régions moins civiques, où les communautés s'appuient davantage sur les autorités pour assurer le respect de l'ordre, les gouvernements sont aussi moins efficaces.

Dans les communautés où les réserves de capital social diminuent ou sont peu présentes, une situation paradoxale se développe. Quand le degré de confiance mutuelle s'amenuise, non seulement se repose-t-on davantage sur les forces de l'ordre pour faire respecter les lois mais, curieusement, l'on se méfie également des gouvernements et du système de justice. Les gens s'appuient davantage sur les forces policières. Plusieurs enquêtes Gallup effectuées en 1999 pour sonder les Américains quant à leur confiance vis-à-vis des principales institutions de leurs pays, ont révélé que « the public has more confidence in the military than in any other institution tested, followed by organized religion and the police » (Gallup Organization, 1999 : 210). Voilà qui est plutôt inquiétant sur le plan de la dotation en capital social. Aussi le nombre de policiers par rapport à la population constitue - de façon inversement proportionnelle bien entendu - un bon indicateur de capital social.

En même temps, les citoyens peuvent être davantage enclins à vouloir assurer eux-mêmes leur protection, à posséder une arme à feu ou du moins à être favorables à leur possession. Ils sont alors davantage susceptibles d'approuver des châtiments plus sévères pour les criminels, y compris pour les délinquants juvéniles et les jeunes contrevenants. Ils sont également susceptibles d'être plus nombreux à approuver la peine de mort. En somme, les citoyens des communautés moins civiques apparaissent relativement moins libéraux que ceux des communautés mieux dotées en capital social.

Comme les communautés davantage civiques se reposent moins sur les autorités pour assurer l'ordre, un examen des forces policières dans les quatre agglomérations à l'étude devrait permettre d'évaluer le coefficient civique de

chaque communauté. Cet indicateur est d'autant plus utile, qu'il s'agit ici de services locaux (par opposition à l'armée ou à la gendarmerie), pour lesquels la taille des effectifs et la mission des services sont déterminées par les autorités locales. Là où le ratio de policiers par rapport à la population est élevé, il y a de fortes chances que ce soit parce que les gens se font moins confiance.

À prime abord, on pourrait croire que les effectifs policiers ne sont pas un indicateur très probant puisque le nombre de policiers est également déterminé par le niveau de criminalité et par les ressources financières disponibles. Un faible effectif peut bien sûr traduire un manque de ressources financières. Toutefois, dans un contexte de raréfaction des ressources fiscales, les budgets alloués aux services de sécurité sont rarement les premiers à subir un régime minceur : en période de disette, les programmes sociaux constituent, bien avant les budgets consacrés à la défense ou aux forces de l'ordre, une cible de choix pour les gouvernements de tous les niveaux. Par ailleurs, malgré une diminution de la criminalité sous ses diverses formes en Amérique du Nord au cours des années 1990, plusieurs communautés ont investi dans la répression du crime et la construction de centres de détention⁹⁰. Les résultats sont d'ailleurs assez surprenants et, combinés à l'étude plus qualitative de l'organisation des forces policières, ils fournissent des indications concordantes avec les constats des sections précédentes. La part des budgets municipaux consacrée à ces corps policiers est révélatrice des priorités des autorités locales. Le ton et l'esprit qui se dégage de la documentation produite par les corps policiers en dit aussi long sur le climat social local.

Dans un premier temps, le nombre de policiers par tranche de 10 000 personnes ainsi que le pourcentage du budget alloué à la sécurité par les gouvernements locaux m'apparaît comme un bon moyen de voir comment les communautés à l'étude choisissent de « s'ordonner ». Présenté sous forme quantitative, cet

⁹⁰ Bien que les taux de criminalité diminuent, les institutions carcérales sont surpeuplées et les effectifs policiers ne diminuent que très lentement. Certains pourraient supputer que la baisse de criminalité s'explique par le fait que davantage de criminels sont sous les verrous. En fait, cette tendance traduit surtout une tolérance moindre envers divers types d'effractions.

indicateur permet une comparaison plus aisée. L'analyse se poursuit avec l'examen de la mission et des objectifs de chacun des services de police. Divers documents produits par ces services de police fournissent de bonnes indications sur les rapports, tantôt amicaux tantôt protecteurs et parfois défensifs qui prévalent entre les civils et les policiers et de façon générale sur le climat social de la communauté. Au préalable, cette section débutera par quelques précisions sur l'historique des services policiers dans les communautés à l'étude, qui révèle une différence importante entre les deux pays.

Dans l'ensemble des cas à l'étude, la création d'un corps policier suit de près l'incorporation de la ville. Ainsi, dans le cas de Toronto, la création du service de police arrive très tôt après l'incorporation de la ville en 1834. Dans le cas de St. Paul, incorporée en 1849, la création du service de police a suivi en 1854 tandis que Minneapolis, incorporée en 1856, a créé son service en 1867. Seule Milwaukee, incorporée dès 1837, a mis presque deux décennies pour se doter d'un service de police, lequel fut créé en 1855.

L'évolution et l'organisation des services de police rappellent sans équivoque la présence d'un clivage national. Dans les villes américaines, les services de police sont des services municipaux, rattachés à un seul gouvernement municipal. Ainsi, la Ville de Milwaukee assure seule la gestion du service de police, ce qui n'est pas étonnant compte tenu du contexte de fragmentation politique et de l'absence de gouvernement métropolitain. Le cas des Twin Cities est plus étonnant puisqu'il existe encore des services de police distincts pour les jumelles de Minneapolis et de St. Paul, malgré l'existence du Metropolitan Council et d'un système de péréquation fiscale.

Par contraste, les services de police de Toronto (depuis 1957) et de Montréal (depuis 1972) desservent jusqu'aux fusions municipales un territoire métropolitain beaucoup plus vaste que celui des villes centrales américaines. L'intégration des corps policiers des municipalités de ces deux métropoles en un service de police unique s'est faite dans la foulée de la création de leur gouvernement métropolitain respectif et, plus récemment, ces services sont

revenus sous la juridiction des grandes villes nouvellement créées, mais en gardant leur caractère métropolitain.

À sa création, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal comptait 5 239 policiers pour près de deux millions de personnes (soit 26,7 policiers pour 10 000 habitants). Trente ans plus tard, le nombre de policiers a diminué sur l'île de Montréal et les effectifs se chiffrent à 4 236 policiers, ce qui correspond à un ratio de 23 policiers par 10 000 résidants. Bien que cela soit légèrement supérieur au ratio de Toronto, les ratios des villes canadiennes font bonne figure, suivis de très près par celui de Minneapolis-St. Paul. En fait, le ratio le plus étonnant est celui de Milwaukee, avec 37 policiers pour 10 000 habitants en 2000, une donnée frappante mais néanmoins vérifiée sur plusieurs années.

Dans une comparaison de ce type, il n'est guère étonnant que les services de police des villes américaines paraissent moins bien. Les données concernant la Communauté urbaine de Montréal avant la fusion des municipalités de l'île de Montréal, pouvaient suggérer que les portraits de Montréal et de Milwaukee étaient semblables puisqu'en 1998, par exemple, la Communauté urbaine de Montréal avait consacré presque 35 % de son budget au service de police. Mais cela relevait plutôt du partage des dépenses entre les gouvernements locaux et le niveau métropolitain alors en vigueur. Depuis la fusion, la nouvelle Ville consacre 18,6 % de ses revenus à la sécurité, ce qui comprend les brigadiers. Comme les problèmes urbains et la criminalité se trouvent concentrés dans les secteurs centraux et que les services de police relèvent des gouvernements municipaux, les services responsables de la sécurité des villes centres doivent supporter un fardeau plus lourd, ce qui explique des effectifs et des dépenses plus importantes dans le cas de Milwaukee. Mais bien que la comparaison des effectifs policiers entre les villes canadiennes et américaines soit faussée dès le départ, un écart important distingue encore les villes américaines entre elles. Voilà qui ajoute au bilan positif de Minneapolis et de St. Paul sur le plan du capital social.

Tableau 8.1

Effectifs policiers par 10 000 habitants et part du budget général municipal consacrée à la sécurité, 2001-2002

	Minneapolis 2002 ⁹¹	St. Paul 2002	Milwaukee 2002	Montréal 2001	Toronto 2001
Population	382 618	287 151	572 424	1 812 723	2 594 205
N. policiers	919	781,6	2 138 ⁹²	4 236	5 028
Policiers/10 000	24	27	37	23	19
Budget sécurité*	96,7	68,3	166,5	672,3 ⁹³	626,4
Budget général*	1 244, 8	515,3	482,5	3 611,9	6 287,1
%sécurité/total	7,76 %	13,3 %	34,49 %	18,6 %	9,96 %

* En millions.

Sources : Rapport de police 1999 de Minneapolis (www.ci.minneapolis.mn.us/police); Budget annuel de Minneapolis 2002 (www.ci.minneapolis.mn.us); Budget annuel de St. Paul 2002 (www.ci.stpaul.mn.us); Service de police de St. Paul (www.stpaul.gov/depts/police); Rapport annuel 2000 du Service de police de Milwaukee : (www.milwaukeepolice.org); Budget annuel de la Ville de Milwaukee 2002 (www.ci.mil.wi.us); Service de police de Montréal (www.spcum.qc.ca) ; Communauté Urbaine de Montréal (www.cum.qc.ca); Observatoire économique et urbain (www2.ville.montreal.qc.ca); Ville de Toronto (www.city.toronto.on.ca); Service de police de Toronto (www.torontopolice.on.ca).

Comme les effectifs sont tributaires de considérations économiques, sociales et historiques, il convient aussi de voir les objectifs et l'organisation des services de police locaux. Outre les rapports annuels, les messages du directeur de police aux citoyens ou aux élus révèlent aussi la philosophie qui prévaut dans chaque service, ainsi que la nature des relations existantes entre les forces de l'ordre et la

⁹¹ Les budgets de Minneapolis sont ceux adoptés en 2002. Les années de référence pour la population est 2000 et pour le nombre de policiers, 1999.

⁹² Le rapport annuel du service de police de Milwaukee mentionne 2 138 policiers (authorized sworn) et 840 personnes additionnelles (authorized civilians) ce qui porterait le nombre de policiers par 10 000 ha à 52 si on ajoutait ce personnel aux policiers (2000 : 55).

⁹³ Une certaine prudence est de mise dans la comparaison des budgets car les gouvernements ne les présentent pas de façon uniformisée. Dans le tableau ci-dessous j'ai suivi le mode de présentation de certaines villes de façon à déterminer la part des dépenses consacrées à la sécurité par rapport aux dépenses totales (ce qui comprend le service de la dette). De plus, les dépenses de sécurité ne comprennent pas toujours les mêmes choses. Milwaukee exclut les civils tandis que Montréal inclut les brigadiers dans ce poste budgétaire. En 1993, les dépenses consacrées à la sécurité par la Communauté urbaine de Montréal étaient évaluées à 12,3 % du budget total (McMillan, 1997 : 30).

communauté. Les lettres adressées aux citoyens, comme celle du chef de police de St. Paul au début de 1999, par exemple, et d'autres éléments du discours officiel provenant des services de police sont également révélateurs des relations entretenues. Qu'il y ait un esprit de collaboration entre les forces policières et l'ensemble de la communauté ou un climat de méfiance ces choses sont bien souvent perceptibles dans la documentation officielle.

Putnam voit dans les expériences de police communautaire apparues aux États-Unis au cours de la décennie 1980 une forme d'*applied social capitalism*. Initiée par des services de police des États-Unis pour combattre la criminalité, cette approche mise sur le développement d'un partenariat entre les policiers et les résidents (2000 : 317). À prime abord, un service d'ordre qui insiste sur l'importance de développer des liens entre les policiers et la communauté peut traduire une préoccupation sincère, relever d'une rhétorique creuse, ou être l'indice de relations tendues entre les forces de l'ordre et les citoyens. Quoi qu'il en soit, le discours et le ton véhiculés dans la documentation provenant des services de police des quatre villes à l'étude témoignent de différences significatives dans le climat qui prévaut dans les communautés à l'étude. Sans présumer du succès ou du bien-fondé de ces entreprises, le fait de privilégier des approches de police communautaire apparaît en soi comme un bon indicateur de capital social, puisque la coopération et la prévention sont privilégiées. Signe des temps et de communautés civiques bien développées, différents modèles de police communautaire ont été implantés dans les communautés à l'étude.

Lorsque furent amalgamés les services de police des treize villes qui composaient le Metropolitan Toronto en 1957, Toronto a opté pour une approche de gouvernance civile. S'il n'est pas expressément question de police communautaire, il semble bien que le service de police de cette ville soit « dedicated to delivering police services, in partnership with our communities, to keep Toronto the best and safest place to be » (Service de police de Toronto⁹⁴). Le

⁹⁴ Information glanée dans leur site internet, consulté en juin 2001 : (www.torontopolice.on.ca).

ton utilisé par ce service ne pêche pas par modestie comme en témoigne cet énoncé :

Our Service is committed to being a world leader in policing through excellence, innovation, continuous learning, quality leadership and management. We are committed to deliver police services, which are sensitive to the needs of the community, involving collaborative partnerships and teamwork to overcome all challenges (Service de police de Toronto)⁹⁵.

La même approche communautaire se retrouve à Minneapolis et le mot *community* revient constamment dans les descriptifs des départements qui composent le service de police de cette ville. Le langage utilisé pour décrire l'objectif général de ce service laisse transparaître les valeurs de la direction :

The purpose of the Minneapolis Police Department is to serve the people of Minneapolis by ensuring the community's liveability, safety and security through fair and impartial law enforcement. (...). We believe in the constitutional values of our democracy, maintaining the trust of our citizens, professional excellence in the department. The vision for the future of the Minneapolis Police Department includes : Developing a strong police/community relationship, valuing employees, managing resources effectively (Service de police de Minneapolis⁹⁶).

Bien qu'il ne soit pas précisé à quel moment le service de police de Minneapolis a délibérément opté pour l'approche communautaire, il appert que l'objectif de ce service n'est pas de développer la confiance des citoyens, mais plutôt de maintenir cette confiance. L'approche innovatrice développée par le service de police de Minneapolis concernant le traitement des appels de violence conjugale en a fait une expérience très étudiée et parfois reprise dans d'autres villes américaines.

En 1982, le Service de police de la Communauté Urbaine de Montréal lançait une opération de prévention du crime, dont le volet le plus connu, Opération Tandem, concernait l'implantation d'un système de surveillance de quartier de type communautaire. Un autre élément de police communautaire s'ajoute lorsque les autorités optent pour le modèle de « police de quartier », un modèle

⁹⁵ Information glanée dans leur site internet, consulté en juin 2001 : (www.torontopolice.on.ca).

⁹⁶ Information glanée dans leur site internet, consulté en juin 2001 : (www.ci.minneapolis.mn.us/police).

qui mise sur le partenariat du service de police avec les institutions, les organismes socio-économiques, les groupes communautaires et les citoyens⁹⁷. Pour accomplir leur mission, les policiers montréalais sont désormais répartis à travers le territoire de Montréal dans des postes de police plus petits mais plus nombreux, afin de favoriser le rapprochement avec les citoyens.

Au lendemain de son élection en mars 2001, le nouveau président de la Fraternité des policiers de la Communauté urbaine de Montréal, Georges Painchaud, s'est empressé de dénigrer les postes de quartier « une fumisterie, une opération de séduction, un flirt avec les politiciens » auxquels il reproche aussi d'avoir « été crée pour plaire aux élus municipaux » et d'être « plus proche des politiciens que des citoyens » (In Cédilot, *La Presse*, 2001). L'opposition du corps policier aux postes de quartier, implantés graduellement depuis 1997, n'est pas étonnante et témoigne d'un certain esprit corporatiste de la part des membres syndiqués⁹⁸. Malgré la réticence des policiers, les autorités ont poursuivi l'implantation graduelle des postes de quartier et 49 postes ont maintenant pignon sur rue dans l'ensemble du territoire. Il convient également de souligner la coopération entre les différentes forces de l'ordre au sein d'une nouvelle unité régionale mixte réunissant le SPCUM, la Sûreté du Québec, la Gendarmerie royale du Canada et plusieurs autres services municipaux pour lutter contre le crime organisé et le trafic des stupéfiants associés aux bandes de motards criminalisés.

En 1999, le Service de police de la Ville de Saint-Paul s'engageait dans son plan stratégique à être « more reflective of and more responsive to the community we serve ». Dans une lettre adressée aux résidents de cette ville, le chef de police William K. Finney, annonçait une nouvelle approche visant à rapprocher les officiers de police de la population en misant notamment sur « an increased

⁹⁷ Pour atteindre les objectifs du SPCUM, le modèle de la police de quartier s'appuie sur cinq composantes, soit l'approche de résolution de problèmes, la responsabilité géographique, l'approche service, le partenariat avec la population et la valorisation du personnel.

⁹⁸ Cet exemple illustre comment la solidarité à l'intérieur d'un groupe peut différer des aspirations de la majorité des citoyens. Selon le nouveau président de la Fraternité, la dispersion des policiers entre les postes de quartier les isole les uns des autres et mine la cohésion du groupe, ce qui pourrait expliquer à son avis la recrudescence du crime organisé (Cédilot, *La Presse*, 2001 : E2). En contrepartie, la volonté de la direction du service et des élus municipaux de poursuivre ce programme témoigne de leur persévérance à assurer le bien public.

adherence to the philosophy of community policing and the customer service orientation, that must exist to make it a reality ». Il s'engageait également à ce que ses troupes deviennent davantage « reflective of the diversity, values and expectations that are present in the broader community »⁹⁹. Enfin, il se réjouissait de la confiance s'étant développée au cours de la décennie et du processus de résolution de problèmes élaboré conjointement par les forces de l'ordre, les citoyens et les regroupements de quartiers.

Lorsqu'un service de police en est à vouloir améliorer la qualité de vie des citoyens, c'est qu'il est bien au-delà de la poursuite des malfaiteurs, et bien au-delà de vouloir simplement améliorer « les relations » avec la communauté. De fait, à St-Paul, plusieurs organismes de coopération favorisant la collaboration entre les forces de l'ordre et la société civile sont à l'œuvre depuis un certain temps, par exemple la *Police-Civilian Internal Affairs Review Commission*, un groupe composé de cinq citoyens et de deux officiers devant étudier les allégations relatives à l'usage abusif de la force ou d'arme à feu, à la discrimination ou à la qualité des relations publiques ayant fait l'objet d'une plainte par un citoyen. La *Police Community-Volunteer Services Unit* regroupe divers organismes comme le *Saint Paul Police Band*, les *Explorers* et plusieurs *Neighborhood Assistance Officers* et parraine divers programmes (programmes de prévention du crime, programme *Friendly*)¹⁰⁰. Si l'on peut deviner qu'il y a eu par le passé certaines difficultés dans les relations entre le service de police de St. Paul et la communauté, ce temps est bien révolu, et le service semble désormais engagé dans une approche « post-communautaire ».

Du côté de Milwaukee, par contre, la philosophie de police communautaire a été délaissée, peu après avoir été adoptée par le chef de police Philip Arreola, nommé pour un mandat de sept ans en 1989. Si le site Internet du service de

⁹⁹ Site internet du service de police de St-Paul : www.stpaul.gov/depts/police/.

¹⁰⁰ Un autre organisme significatif est le *St. Paul Police Chaplains*, qui regroupe des religieux d'obédience diverses œuvrant bénévolement pour apporter du réconfort spirituel au personnel et aux citoyens accidentés ou victimes d'agression. En 1992, le service de police de St. Paul a aussi créé une unité spéciale, *Force*, (un acronyme pour *Focusing Our Resources on Community Empowerment*) et consistant en un ensemble de stratégies de prévention unissant les policiers et les citoyens.

police est muet sur les réalisations de ce chef ou sur l'implantation de la police communautaire à Milwaukee¹⁰¹, une philosophie pour le moins différente a été introduite par son successeur, Arthur Jones, le premier Afro-américain ayant accédé à ce poste à Milwaukee. Depuis 1996, le chef Jones a initié :

a policing strategy based upon the « Broken Windows » theory. Using this strategy, officers actively enforce ordinances against loud music, public drinking, graffiti, and similar acts of disorder. In October of 1997, an initiative dubbed « Area Specific Policing » was launched. This involves a concentrated deployment of resources from throughout the department into specific areas of the city in which crime is disproportionately concentrated (Service de police de Milwaukee¹⁰²).

Un indice du climat qui prévaut entre le service de police et l'ensemble de la communauté vient d'un document du service de police intitulé « Setting the Record Straight... A Response to the Community from the Police Department », produit en réponse à des critiques concernant la performance et certaines décisions administratives prises par le service. Ce document comprend des données sur le budget du service et son mode d'opération « that directly influences how we police the community and police ourselves » ainsi que sur l'opération *Cease-Fire*, dont les méthodes ne semblent pas véritablement inspirées de la police communautaire. Mené en collaboration avec les autorités de divers niveaux de gouvernement (*attorneys* du gouvernement fédéral et du *county* de Milwaukee, le bureau des enquêtes criminelles du Wisconsin et le bureau de l'alcool, du tabac et des armes à feu), ce programme vise à réduire les crimes violents liés à l'usage d'armes à feu dans la Ville de Milwaukee en identifiant et accusant les individus ayant déjà été arrêtés pour possession d'armes.

En 1999, le taux de criminalité sur l'île de Montréal enregistrait une diminution pour une troisième année consécutive. Toronto se réjouissait également en 1998 d'une diminution de la criminalité : les meurtres, les crimes violents et crimes contre la propriété, ainsi que les vols enregistreraient des diminutions allant de 13 à

¹⁰¹ Fondée en 1985, seule la section de prévention du crime semble travailler en conjonction avec la communauté dans le cadre de programmes tels les *Block* ou les *Neighborhood Watches*, des programmes de prévention du crime « in which citizens work with each other and with local law enforcement agencies ».

¹⁰² Information glanée dans leur site internet, consulté en juin 2001 : www.milwaukeekeepolice.org.

2 % selon la nature des offenses. En 1999, les citoyens étaient d'ailleurs satisfaits du travail accompli par la police locale afin d'assurer la sécurité des citoyens, dans une proportion de 68% à Montréal et 58% à Toronto (Statistique Canada, 2001 : 16). Le chef de la police de St. Paul se félicitait pour sa part en 1999 d'une diminution de la criminalité de 13,4 %, un taux en apparence similaire à la moyenne américaine, mais d'autant plus remarquable puisque « given our historically low, absolute level of crime, a decline in crime rates of this proportion is impressive ».

À Milwaukee, bien que le taux de criminalité ait diminué à l'échelle métropolitaine et se soit stabilisé dans la ville centre depuis 1998, la criminalité demeure pour les résidents un sujet de préoccupation (Public Policy Forum, 2001 : 3-4). Et nonobstant cette diminution de la criminalité, les institutions carcérales de Milwaukee sont toujours surpeuplées et ce malgré la nouvelle prison du *county*, inaugurée en 1992. D'une capacité de 800 lits (presque le double de la capacité de l'ancienne prison), cette nouvelle prison était déjà surpeuplée cinq ans plus tard. Le *sheriff* du *county* de Milwaukee, Lewerett Baldwin, expliquait la surpopulation en partie par la complexité accrue des procédures juridiques (allongement de la période de détention au-delà de 24 heures avant la comparution initiale des prévenus, modification dans les politiques de détentions des prisons d'état), mais aussi en raison de l'adoption de lois plus sévères pour faire échec à la drogue. De nouvelles facilités s'imposent donc puisque, selon le *sheriff* Baldwin, « the taxpayers of Milwaukee County deserve a safe, cost-effective and secure system for the custody of all inmates » (Baldwin, 1997).

Joan Moore de l'Université du Wisconsin à Milwaukee, confirme le lien entre la lutte contre la drogue et l'augmentation du nombre de personnes incarcérées : « Most of the rise is attributable to tougher drug laws » (1996 : 1)¹⁰³. Dans une étude empirique portant sur l'augmentation des incarcérations, Moore signale d'entrée de jeu que « the impact falls most heavily on minorities—particularly

¹⁰³ Ce texte a été trouvé sur Internet et la pagination correspond à la version électronique.

African-Americans » (1996 :1)¹⁰⁴. Comme les incarcérations liées au commerce de la drogue concernent essentiellement les petits fournisseurs de rue, les impacts sont essentiellement ressentis par les populations minoritaires du centre des villes, déjà affligées par le déclin des quartiers centraux et le développement d'une économie parallèle (Moore, 1996).

En ayant adopté une approche de « Tolérance Zéro », axé sur la punition et la détention, les autorités de Milwaukee accroissent les problèmes des petits criminels, souvent issus des minorités visibles et contribuent à perpétuer la criminalité. Ce faisant, les autorités semblent démontrer un manque d'ouverture que l'on peut facilement associer aux sociétés moins civiques.

Que ce soit sur le plan du nombre de policiers, du budget consacré aux forces de l'ordre ou de la philosophie qui régit les relations entre les services de police et la communauté, cet indicateur apparaît comme bien cohérent, et bien corrélé avec les autres observations concernant l'état des communautés à l'étude. Encore une fois, il nous permet de constater la proximité qui existe entre les communautés civiques des deux villes canadiennes, et l'écart qui sépare les deux métropoles américaines.

¹⁰⁴ Lorsque le taux d'incarcération est très élevé, diverses conséquences négatives rejaillissent sur l'ensemble de la communauté, qui dépassent les effets individuels (Moore, 1996). Pendant l'incarcération, les familles sont privées de revenus. Lorsque les détenus sont libérés, ils éprouvent de sérieux problèmes de réinsertion économique et sociale et par conséquent reprennent leurs activités criminelles aussitôt. Le plus terrible est la sous-culture qui se développe en corollaire, d'autant plus pernicieuse qu'elle influence principalement les jeunes des ghettos qui en viennent à considérer la prison comme inévitable, voire comme une source de valorisation (Moore, 1996 : 5-6).



Conclusion

Encore aujourd'hui, de nombreuses métropoles d'Amérique du Nord demeurent dépourvues de mécanismes institutionnels formels pour assurer la coopération à l'échelle régionale ou métropolitaine. L'idée de départ de cette thèse consistait à comparer diverses expériences de gestion métropolitaine et de gouvernance dans quatre agglomérations. En partant du concept de capital social, l'étude des traditions civiques et de la culture locale visait à retracer les caractéristiques qui, à l'intérieur de chaque communauté civique, pouvaient expliquer le succès et la performance (ou la faiblesse) des modèles de gestion de ces métropoles. Compte tenu de la diversité des modèles de gestion expérimentés et des nombreux traits pouvant distinguer les communautés civiques, il ne s'agissait donc pas de constituer une échelle ou un palmarès des agglomérations selon leur « dotation en capital social ».

Initialement, la sélection des cas à l'étude visait à comparer des villes présentant plusieurs similarités en ce qui concerne leur développement urbain et industriel ainsi que l'évolution économique, afin de limiter l'incidence d'autres facteurs quant aux modèles de gestion retenus. Les choix de Montréal, Toronto, Minneapolis-St. Paul et Milwaukee reposaient sur l'idée de retenir parmi l'ensemble des villes du *Frostbelt* deux villes qui, de réputation, « fonctionnent bien » et deux qui ne « marchent pas » du point de vue de la gestion métropolitaine, et si possible une de chaque type pour le Canada et les États-Unis. De là, les choix de Toronto et Minneapolis-St. Paul, deux exemples célébrés en études urbaines pour leur ... exemplarité, et ceux de Milwaukee et Montréal, devant en quelque sorte servir de faire-valoir, la coopération intermunicipale et régionale et la planification laissant à désirer dans l'un et l'autre cas. Tôt cependant, il m'est apparu qu'il n'était pas si évident de conclure à l'inefficacité des institutions métropolitaines de Montréal. Sur un autre plan, il est aussi

délicat d'évaluer le capital social d'une communauté, ce qui revient à souvent poser un jugement normatif.

Au terme de cet exercice visant à saisir l'expression du capital social dans quatre différentes communautés, il appert que, malgré de nombreuses similitudes, un seul cas semble se démarquer des autres : celui de Milwaukee. Il est possible que cela provienne de la taille de l'échantillon. En comparant seulement deux agglomérations canadiennes et deux américaines, dont l'une, Minneapolis-St.Paul, a la réputation d'être « la plus canadienne » des villes américaines, les spécificités de Milwaukee ressortent. Pourtant, sur de nombreux aspects, Milwaukee ne diffère pas tant des autres et par le passé, cette ville a été l'instigatrice de nombreux programmes sociaux avant-gardistes. Compte tenu du rôle joué par les gouvernements de tutelle dans la gestion métropolitaine, l'on pourrait donc croire que les caractéristiques des États du Wisconsin et du Minnesota suffisent à expliquer les différences dans la gestion métropolitaine. Mais la réalité est plus complexe.

En fait, le cas de Milwaukee met en lumière l'importance du capital social dans la gestion métropolitaine. En effet, plusieurs éléments considérés dans la thèse comme des indicateurs de capital social révèlent que cette ville a, et ce depuis plusieurs décennies, un déficit en capital social par rapport aux autres, qui expliquerait l'absence d'instance métropolitaine formelle et les difficultés de la coopération intermunicipale dans cette métropole. Même lorsqu'il s'agit de dépenser des subventions au transport, les diverses entités municipales n'arrivent pas à s'entendre! Selon toute vraisemblance, les empêchements à la coopération ne sont pas que le fait de quelques individus occupant des postes clés, même si les maires de Milwaukee s'étant succédés depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont souvent entretenu une attitude conflictuelle avec les banlieues. De même, on ne peut attribuer tous les problèmes au gouvernement de tutelle puisque, à bien des égards, le Wisconsin ressemble beaucoup au Minnesota.

De là l'idée d'examiner les valeurs culturelles locales pour comprendre pourquoi certaines agglomérations qui en Amérique du Nord évoluent somme toute dans un environnement juridique, politique et économique similaire, sont mieux desservies en termes d'institutions de gestion métropolitaine, et apparaissent plus innovatrices et coopèrent plus aisément. Par rapport aux théories conventionnelles d'études urbaines comme les coalitions de la croissance (le pouvoir est utilisé par un groupe de rentiers recherchant la croissance pour accroître ses profits) ou les régimes urbains (des groupes dotés de ressources diverses se forment pour exercer le pouvoir à des fins de production sociale), l'intérêt d'une approche basée sur le capital social est de s'intéresser précisément aux valeurs culturelles et à la culture civique en tant qu'éléments déterminants de la réforme et de la performance des institutions.

Rarement employé pour comparer des villes - du moins au moment où cette thèse fut entreprise - le capital social est utilisé en science politique justement pour comparer la performance des institutions démocratiques. Dans les communautés plus civiques, les institutions démocratiques ont une performance supérieure et sont plus stables, les programmes politiques s'avèrent plus adéquats et les politiques plus innovatrices. Et parce qu'il permet de considérer la performance institutionnelle au-delà de la participation électorale et qu'il traite des collectivités plutôt que des individus, le concept de capital social apparaît plus approprié que celui de sens civique. Développé pour mieux rendre compte de la performance des institutions dans des contextes où la coopération ne va pas de soi, le capital social apparaît particulièrement approprié pour saisir la nature des diverses expériences de gestion métropolitaines.

En Amérique du Nord, la diversité des expériences de gestion métropolitaine ne permet pas de parler d'un modèle de gestion unique ni même de deux modèles nationaux. Toutefois, les quatre anciennes villes industrielles étudiées ici ont toutes recherché, sensiblement à la même époque, à partir des années 1950, des stratégies susceptibles de répondre aux problèmes posés par la restructuration urbaine dans un contexte de fragmentation politique. La courte monographie consacrée à chacune a permis de présenter ces expériences et de les situer dans

leur contexte historique. Milwaukee, en comparaison des autres, est une agglomération où, malgré plusieurs tentatives, la gestion métropolitaine n'existe qu'à l'état embryonnaire et où les problèmes se règlent à la pièce, lorsqu'ils se règlent. En dépit de difficultés nombreuses qui exigeraient davantage de concertation, les diverses entités politiques de cette région éprouvent toujours beaucoup de difficulté à coopérer.

Malgré plusieurs similitudes, le contraste sur le plan de la gestion métropolitaine entre Milwaukee et les Twin Cities et Toronto est assez frappant. De fait, les deux agglomérations sont souvent citées en exemple pour leur réussite en gestion métropolitaine. Le *Metropolitan Council of the Twin Cities Area* en particulier est célèbre car il s'agit pour les États-Unis d'un exemple rare d'institution métropolitaine multifonctionnelle, également renommé pour sa gouvernance efficace et pour sa politique fiscale progressive et innovatrice. Dans les Twin Cities, les plans régionaux de développement s'inspirent en partie depuis 1996 du concept de « croissance intelligente » (*smart growth* en anglais) et résultent d'une interaction bien établie avec les citoyens.

Pour ce qui est de Toronto, la *Municipality of Metropolitan Toronto*, créée en 1954, s'est singularisée non seulement par sa précocité mais également par son efficience. Bien que n'ayant pu résoudre les difficultés de coordination régionale dans l'ensemble du Grand Toronto, cette institution n'a pas moins assuré jusqu'à sa dissolution en 1998 la vitalité, voire même la fortune de la zone métropolitaine. Jusqu'à la fusion des municipalités qui formaient le Metropolitan Toronto, cette agglomération a constitué un exemple louangé de réussite métropolitaine, même si la question du développement à l'échelle régionale était laissée en plan.

Quant à Montréal, graduellement déclassée au cours du 20^e siècle du titre de métropole du Canada par Toronto, cette ville a longtemps souffert de l'ombre dans laquelle les succès financiers de sa rivale l'avait plongée. Ses institutions métropolitaines, en dépit d'une tradition de gestion remontant au début du 20^e siècle, ont généralement été sévèrement évaluées. Lorsque comparée avec d'autres expériences de gestion métropolitaine en Amérique du Nord, la

Communauté urbaine de Montréal, qui fut implantée en 1970, apparaît toutefois comme un gouvernement métropolitain efficace. Cette expérience honnête de gestion, a bien répondu aux attentes jusqu'à ce qu'elle aussi soit abolie dans la foulée de la réorganisation municipale qui a amené la fusion des municipalités de l'île de Montréal en 2002. Dans une certaine mesure, la Communauté urbaine de Montréal a permis aux municipalités de banlieue sur l'île de bénéficier des services d'une grande ville, et à la ville centrale de répartir le coût de certains équipements. L'expérience récente de la Communauté métropolitaine de Montréal, qui colle davantage aux limites de la région métropolitaine de recensement, demeure trop jeune pour être évaluée de façon critique, mais elle mérite amplement d'être soulignée.

Ce qui ressort à prime abord des cas à l'étude est que peu importe les forces en présence, il n'y a pas de gouvernement métropolitain sans l'intervention d'un gouvernement de tutelle favorable à une telle instance. L'analyse souligne en premier lieu l'influence considérable exercée par les gouvernements de tutelle sur le contexte et le fonctionnement des institutions métropolitaines. Ces gouvernements exercent par ailleurs un droit de vie et de mort sur ces créatures métropolitaines. Ainsi, en procédant au regroupement des municipalités formant les entités métropolitaines, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec ont sonné le glas d'instances ayant fait leurs preuves. De façon similaire, à quelques reprises au cours des années 1990, le Metropolitan Council a été menacé de disparition par des gouverneurs peu convaincus de son utilité. Serait-ce donc que le local, et par conséquent le capital social à cet échelon, n'exerce aucune influence? Pas vraiment. Si c'était le cas, Minneapolis-St. Paul et Milwaukee auraient des instances de gestion similaire ... ou en seraient privées toutes les deux, compte tenu de la grande similitude entre les gouvernements de tutelle de ces États.

Par ailleurs, les interventions des gouvernements de tutelle ne présentent parfois d'impressionnantes similitudes qu'en apparence. Ainsi, lors de la création et de la disparition des gouvernements métropolitains, les gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec étaient motivés par des considérations très différentes.

À l'origine, alors que le gouvernement métropolitain de Toronto avait pour objectif de reporter sur la ville centrale le financement des nouvelles infrastructures requises par le développement des banlieues adjacentes, la création de la Communauté urbaine de Montréal visait plutôt une répartition plus équitable des coûts pour les services métropolitains et un meilleur accès à ces services par les banlieues moins fortunées.

De la même façon, l'abolition récente des gouvernements métropolitains de Toronto et de Montréal et les fusions des villes centrales semblent à première vue procéder d'une même logique, d'autant plus que les mêmes arguments quant à la compétition économique mondiale et à la rationalisation de l'administration publique ont été mis de l'avant par les gouvernements de tutelle. Mais alors que le gouvernement ontarien était animé par l'obsession du *lean state* (Camfield, 2003 : 1) et que la réorganisation municipale n'était qu'un élément d'une réforme plus vaste visant à redistribuer les responsabilités (et les dépenses), le gouvernement québécois a invoqué à plusieurs reprises la recherche d'une plus grande équité. Au Québec, la réorganisation municipale n'a pas été accompagné d'un brassage de responsabilités visant à réduire les dépenses de l'État.

Fait étonnant, dans ces deux cas - de même que pour celui du Metropolitan Council dans les Twin Cities - la création d'un gouvernement métropolitain, que l'on associe généralement à une intervention progressive, résultait au départ de l'action de gouvernements conservateurs. Ce paradoxe apparent s'explique en partie par le fait que dans l'esprit de certains de ces gouvernements, l'objectif était de limiter la contribution financière du gouvernement sub-national. Mais les réformes ont aussi beaucoup à voir avec les dynamiques locales. Si les gouvernements métropolitains conservent leur aura d'institution progressive, c'est peut-être que les communautés qui les obtiennent les animent sont bien dotées en capital social.

Nulle part la confirmation de l'importance du local n'est-elle plus claire que dans la distance qui sépare les deux métropoles américaines. Les réponses radicalement différentes apportées par les États du Wisconsin et du Minnesota

aux problèmes de leur principale métropole ne peuvent être simplement attribués à la nature de ces gouvernements de tutelle, qui se ressemblent sur bien des plans. Le Wisconsin et le Minnesota sont voisins géographiquement mais aussi politiquement et culturellement. L'analyse comparative des partis au pouvoir, et l'étude de l'opinion publique et des politiques publiques dans les États américains montrent à quel point ces deux États présentent des similitudes. À certains égards, le Wisconsin apparaît même plus libéral que le Minnesota, dont la réputation sur ce plan est bien établie.

Il ne faudrait toutefois pas exagérer ces ressemblances. Depuis quelques années, le Wisconsin s'est révélé assez conservateur sur le plan social : il s'agit de l'un des premiers États américains à avoir expérimenté des mesures de *workfare* à la fin des années 1990, et de l'un des pionniers du système des bons d'étude, les *vouchers*, une initiative largement décriée dans les milieux progressistes. L'examen de la générosité publique dans les deux États tout comme les données récentes de Putnam (2000) montrent d'ailleurs que le Wisconsin est en général plus réticent que le Minnesota à soutenir le logement social ou abordable, le transport collectif ou les villes-centres. Le Wisconsin peut en certaines occasions s'avérer interventionniste, mais cela n'est pas toujours en faveur des villes centrales : Milwaukee en particulier serait désavantagé par rapport aux villes de banlieue (Chernick et Reschovsky, 2001). Les données comparatives sur les taux d'incarcération confirment de façon frappante l'écart entre les deux États du Midwest et permettent aussi de mesurer l'Ontario et le Québec à la même aune. Le Québec, dans ce cas, se démarque clairement du reste de l'Amérique du Nord. Mais encore une fois, ces différences n'expliquent pas tout.

L'examen des communautés civiques au niveau local fait ressortir, surtout pour le cas de Minneapolis-St. Paul, le rôle décisif joué par les milieux civiques et économiques. Déjà dans les années 1960, divers groupes civiques ont réussi à convaincre les autorités de la nécessité d'implanter un gouvernement métropolitain. Or, ce sont encore de tels groupes - peut-être davantage associés au mouvement communautaire - qui, dans les années 1990, ont réussi à mettre de l'avant une vision régionaliste, à ranimer l'intérêt public pour les enjeux

métropolitains, et à influencer le gouvernement de tutelle pour réformer le Metropolitan Council, qui a trouvé depuis un second souffle.

Le problème de Milwaukee n'est donc pas uniquement de se trouver... dans le mauvais État. Certes, le manque d'empressement des instances supérieures à implanter un gouvernement métropolitain à Milwaukee était indéniable dans les années 1960, et il s'est avéré d'autant plus regrettable qu'une telle initiative est impensable maintenant, ne serait-ce qu'en raison du déséquilibre démographique et des inégalités croissantes (quant aux revenus et à la fiscalité locale) entre les diverses composantes de l'agglomération. Mais, si l'on se rappelle bien, l'opposition des banlieues a contrecarré l'initiative de la commission d'étude chargée d'étudier la question, initiative qui avait reçu l'appui des quelques groupes civiques intéressés par les questions métropolitaines. L'exemple de Milwaukee suggère une insuffisance de capital social local surtout à l'échelle métropolitaine. Non seulement les élites et les bien nantis ont-ils continué à désertier le centre, mais ils semblent de moins en moins attachés à la ville-centre, sauf peut-être comme place d'affaires.

Les quatre cas de figure présentés illustrent, chacun à leur façon, comment les communautés civiques peuvent avoir une influence déterminante sur les interventions des gouvernements de tutelle. La comparaison historiographique des communautés au niveau local permet donc d'approfondir l'analyse et de faire voir l'importance du capital social à travers le rôle des élites, anciennes et nouvelles, les orientations de la générosité privée, et les conceptions de l'ordre.

L'examen des élites locales au tournant du 20^e siècle permet de voir si les membres de l'élite traditionnelle, qui détenaient alors les commandes du pouvoir économique et du pouvoir politique, ont œuvré au bien-être commun ou se sont contenté de leur position de contrôle pour accroître leurs avantages. Quelques constats importants se dégagent de cette analyse. Premièrement, chacune des communautés à l'étude a connu des sommets ou des périodes plus positives sur le plan du capital social, mais aussi certaines périodes plus difficiles où le niveau de capital social semblait plutôt faible. Deuxièmement, les villes s'étant

singularisées assez tôt par leurs avancées sociales et publiques, comme Toronto et Milwaukee, ne semblent pas redevables outre mesure à ces élites. Les orientations partisans ne semblent pas non plus avoir joué beaucoup, puisque les progrès ont été réalisés en dépit des conservateurs à Toronto et avant que les socialistes ne dominent la scène municipale à Milwaukee. Quant à Montréal, où le mouvement réformiste a été le plus actif, les réformistes n'ont pas tant accompli, en dépit de leurs réélections fréquentes au cours des années 1900 et 1910. Le succès des réformes dépend souvent de la capacité d'une pluralité d'acteurs à s'associer, un peu comme le suggère la théorie des régimes urbains.

Dans les années 1950, avec la démocratisation du pouvoir politique, de nouveaux acteurs sont apparus sur la scène locale ou métropolitaine, qui n'hésitent pas à solliciter les gouvernements de tutelle. Cette période correspond à la reprise intensive du mouvement de suburbanisation, et les demandes concernent bien souvent les enjeux métropolitains. Certaines agglomérations se distinguent par le nombre d'organisations civiques engagées à rallier les principaux partis et le monde des affaires et à promouvoir la création d'un gouvernement métropolitain (Minneapolis-St. Paul) ou intéressés par la planification de façon générale (Toronto). Bien que dans une moindre mesure, Milwaukee s'active également sur ce plan et un groupe civique, le *Greater Milwaukee Committee*, s'unit à d'autres acteurs pour demander au gouverneur du Wisconsin de former une commission d'étude formée de citoyens - les élus locaux n'arrivant pas à s'entendre - afin d'étudier les problèmes relatifs aux services métropolitains. Dans ces trois cas, la participation citoyenne est relativement développée, surtout en comparaison avec Montréal où les groupes intéressés par les enjeux métropolitains sont peu présents, ce qui n'empêchera pas le gouvernement de nommer des commissions d'étude et de réformer les instances de gestion métropolitaine, mais avec un succès mitigé.

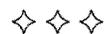
La comparaison des communautés sur le plan de la générosité privée met plutôt en relief les différences entre le Canada et les États-Unis. Dans ce dernier pays, la générosité privée (mécénat, philanthropie et charité) demeure une forme privilégiée de l'expression de la générosité. En comparaison avec les États-Unis,

le Canada fait plutôt figure de pays généreux sur le plan des dépenses publiques. Plus spécifiquement, Milwaukee se démarque moins de Minneapolis-St. Paul par le nombre de fondations et d'organismes de charité que par les secteurs privilégiés. Les secteurs qui à Milwaukee semblent recevoir davantage que les autres depuis une décennie sont ceux des arts et de la santé, ce qui s'explique par la nature « neutre », i.e. non controversée de ces secteurs. Minneapolis-St. Paul avait à peu près le même profil philanthropique au tournant du 20^e siècle, alors que le capital social de cette métropole apparaissait relativement faible. Ce biais tend à confirmer la présence d'une faille dans le capital social local de Milwaukee, associée à l'exode de la population la plus riche du centre, et, avec elle, à l'éloignement des plus importants contributeurs aux organismes philanthropiques.

Quant à Toronto et à Montréal, la comparaison de leur profil philanthropique est intéressante pour ce qu'elle révèle des changements récents et des évolutions futures que pourrait connaître le capital social de ces villes. À Toronto, l'élément le plus marquant à considérer est celui du fractionnement du mouvement *United Way*, lequel reproduit le clivage qui se creuse entre, d'une part, la ville centrale de Toronto et, d'autre part, les municipalités régionales qui l'encerclent. Pour ce qui est de Montréal, l'intérêt d'étudier son profil philanthropique vient en partie de la réputation qu'ont les Québécois d'être moins généreux. Sur le plan quantitatif, les dons des Québécois seraient deux fois moins élevés que ceux des Ontariens. En comparaison avec les autres provinces, cependant, l'écart entre le Québec et l'Ontario n'est pas si énorme. Sur bien des points, les deux provinces tendent d'ailleurs à se rejoindre. À cet égard, la comparaison qualitative est instructive. Au Québec, la tradition catholique et la prise en charge de larges pans de l'organisation sociale par les communautés et les institutions religieuses, puis le développement de l'État-providence font en sorte que les traditions de générosité privée n'ont peut-être pas encore atteint leur plein développement. Quant à la philanthropie, qui concerne les dons plus importants fait par des corporations ou de riches familles, il convient de mentionner que la prise en main de l'économie de la province par une nouvelle classe d'entrepreneurs francophones date de quelques décennies à peine. Les nouvelles fondations

(Coutu, Bombardier, Chagnon) qui apparaissent témoignent cependant d'un nouveau « secteur en émergence ». Plus intéressant encore, le modèle intégré et communautaire de Centraide du Grand Montréal suggère un nouvel élan et une vigueur renouvelée du capital social local dans les années récentes.

Enfin, la logique des communautés ordonnées souligne une fois de plus à quel point la communauté de Milwaukee se distingue des autres cas à l'étude... et à quel point son capital social est déficient. Que ce soit par le nombre de policiers ou la part du budget général consacré aux forces policières, Milwaukee se démarque des autres communautés et notamment de ses voisines de St. Paul et Minneapolis. Les données quantitatives sont confirmées et étayées par la comparaison des philosophies qui se dégagent des services de police : par rapport à l'approche de police communautaire adoptée dans les autres communautés, le service de police de Milwaukee tranche par le côté vindicatif de ses interventions. Ces données quantitatives sont également corrélées avec les données sur les incarcérations qui, à l'échelle de l'État, démontrent la progression exponentielle du taux d'incarcération au Wisconsin.



Grâce à une approche qualitative combinée à des indicateurs inhabituels (générosité publique et privée, taux d'incarcération, effectifs policiers et philosophie des services de police) utilisés dans cette thèse pour comparer la dotation en capital social de quatre communautés des États-Unis et du Canada, divers éléments inattendus sont ressortis : des réformistes peu enclins aux réformes sociales, des groupes économiques moins influents que l'on croit, des variations dans le capital social pouvant survenir assez rapidement. Mais, sans contredit, la principale contribution de cette thèse est de confirmer non seulement l'impact du capital social sur la performance des institutions de gestion métropolitaine, mais également de démontrer comment les communautés civiques, c'est-à-dire celles qui sont bien dotées en capital social, peuvent

influencer les décisions et les actions des gouvernements de tutelle à l'égard des métropoles.

Les exemples de Minneapolis-St. Paul, Toronto et Montréal démontrent bien que la création d'un gouvernement métropolitain dépend de l'intervention du gouvernement de tutelle. Il n'en demeure pas moins que le capital social local constitue un élément clé pour comprendre la nature de ces interventions et leurs plus ou moins grands succès.

Dans un premier cas de figure, l'intervention du gouvernement supérieur en faveur de la gestion métropolitaine est faite à la demande d'acteurs locaux. Bien souvent, il s'agit de groupes civiques qui peuvent intervenir lorsque les élus locaux ne peuvent s'entendre. Si ces groupes sont actifs et efficaces - ce qui est un signe de capital social élevé - les demandes adressées au gouvernement de tutelle, et par conséquent la réponse de celui-ci, sont généralement favorables au bien-être commun et bénéfiques pour l'ensemble de l'agglomération. C'est ce qui se passe dans les Twin Cities lors de la création du Metropolitan Council en 1967. Subséquemment, le capital social local continuera de faciliter les interactions dans la région et avec le gouvernement de tutelle, permettant aux institutions métropolitaines de bien jouer leur rôle.

Une variante à ce cas de figure met en scène un gouvernement de tutelle moins bien disposé vis-à-vis de la ville-centre. Si le capital social local est suffisamment développé, les communautés civiques peuvent infléchir le gouvernement de tutelle et obtenir des législations favorables au maintien ou au renforcement des institutions métropolitaines. Ce cas de figure correspond à la situation des Twin Cities au cours des années 1990. Il décrit aussi bien l'évolution de Toronto, du moins jusqu'à ce que la fusion ne vienne brouiller les choses en 1998. Le capital social bien développé des Torontois a pu fructifier à l'intérieur des limites du Metropolitan Toronto, et ce en dépit d'un gouvernement provincial dont plusieurs interventions depuis une trentaine d'années ont contribué à créer un fossé entre le Toronto métropolitain et le reste de la grande région.

Dans le deuxième cas de figure, un exemple a contrario, un gouvernement de tutelle implante des institutions de gestion métropolitaine en l'absence d'un consensus ou malgré de fortes dissensions entre les groupes locaux (deux indices que le capital social est bas). Ces institutions sont alors fortement susceptibles de fonctionner cahin-caha. La Communauté urbaine de Montréal, à ses origines, illustre bien les difficultés susceptibles de survenir lorsque le capital social est insuffisamment développé à l'échelle métropolitaine. L'amélioration du fonctionnement de la Communauté urbaine de Montréal au cours de ses deux dernières décennies d'existence est liée à une réforme institutionnelle au début des années 1980 et au départ du maire Drapeau, peu favorable à la CUM. Mais ces améliorations correspondent aussi au développement du capital social local à Montréal, lequel est confirmé par plusieurs indicateurs.

Milwaukee, enfin, illustre un troisième cas de figure, celui d'un gouvernement de tutelle peu sensible aux enjeux métropolitains et aux besoins de la ville-centre, et où le capital social local apparaît miné par une profonde fissure, surtout à l'échelle métropolitaine.

La thèse montre aussi jusqu'à quel point la dotation en capital social des communautés peut varier dans le temps. Sans aborder la question de ce qui peut favoriser l'éclosion de communautés plus civiques, soit les éléments situés en amont du capital social, qui pourraient être l'objet d'une thèse en soi - mentionnons seulement que la démocratisation de l'éducation est vraisemblablement un facteur important - il appert que tous les cas à l'étude ont connu des variations importantes dans leur dotation en capital social : en fait, Milwaukee, Minneapolis-St. Paul et Montréal ont vécu des changements assez importants pour inverser leur situation.

Ceci confirme le fait que le capital social n'est pas un stock passif, mais aussi que le dynamisme institutionnel et le capital social vont en général de pair. Toronto est une ville et une métropole ayant fait preuve tout au long du 20^e siècle d'une bonne capacité d'organisation, d'innovation et de redistribution, et la communauté civique de Toronto a été à bien des égards exemplaire. Bien dotée

en capital social, Toronto a fait preuve sur ce plan d'une grande stabilité. Néanmoins, depuis quelques années, le gouvernement provincial, pourtant depuis longtemps dominé par les conservateurs, a pris un tournant néo-libéral et a entrepris de réduire la taille des gouvernements et les dépenses. Cela ne signifie pas forcément que le coefficient civique de la communauté de Toronto soit menacé, même si la province de l'Ontario devait persister dans cette voie. Mais il n'est pas exclu que le capital social local s'érode, d'autant plus que la nouvelle Ville de Toronto est confrontée au problème irrésolu de la faible intégration des structures régionales.

De l'histoire de Milwaukee, qui au début du siècle était bien avant-gardiste en ce qui concerne la fourniture de services de santé et d'éducation, il faut aussi retenir que rien n'est définitif. Cette ville se retrouve maintenant en queue de peloton, parmi les communautés mal pourvues en institutions métropolitaines et faiblement dotées en capital social. Mais la faille dans le capital social qui empêche la collaboration à l'échelle métropolitaine n'implique pas forcément une faible dotation en capital social de la ville-centre. Milwaukee peut encore changer, même si les obstacles sont importants.

L'exemple des Twin Cities aujourd'hui illustre à quel point le capital social est une plus-value lorsque les autres facteurs sont réunis : bénéficiant d'un support intergouvernemental adéquat et des largesses libérales du gouvernement de tutelle et accueillant de nombreux groupes communautaires, la métropole du Minnesota maintient des instances métropolitaines solides et innovatrices et réussit à dégager des consensus, même en ce qui concerne les enjeux qui divisent le plus les résidants. Qui soupçonnerait que, à l'instar de Montréal, Minneapolis-St. Paul se trouvait, il y a un siècle, dans une situation peu enviable sur le plan du capital social?

À Montréal, le capital social est, semble-t-il, encore en chantier ou plutôt sur une voie ascendante, et par certains aspects assez récent. L'évolution de la ville - l'expérience de la Communauté urbaine de Montréal notamment - montre bien que, si les institutions dépendent du capital social, elles contribuent aussi à le

créer ou à le renforcer lorsqu'elles sont bien conçues. Cette évolution suggère tout de même une certaine fragilité dans la dotation en capital social de la métropole. Il pourrait en effet persister une faille encore importante à l'échelle métropolitaine : une faille qui, bien que moins grave, n'est pas sans rappeler celle de Milwaukee.

Dans le cas de Milwaukee, il devient de plus en plus évident que la scission qui existe entre la banlieue et la ville-centre, déjà présente depuis plusieurs décennies, s'est aggravée avec le clivage racial qui continue de se creuser. En 1998, une étude du *Center for Economic Development* avait souligné l'écart croissant entre les revenus des Noirs et des Blancs, et parlait déjà d'hyperségrégation métropolitaine, le cas le plus prononcé parmi les villes du Midwest. Or, depuis, la situation a continué de se dégrader. Selon une étude du *US Census Bureau* parue à l'été 2002 (Iceland, Weinberg et Steinmetz, 2002) la région de Milwaukee-Waukesha serait, selon un index composé de cinq indices de ségrégation résidentielle, la région métropolitaine la plus ségréguée aux États-Unis. Cette étude a choqué les élites de la région, tout comme celle du *Center for Economic Development* l'avait fait quatre ans plus tôt. Le maire Norquist a réagi vivement en accusant le *Census Bureau* de gaspiller l'argent des contribuables « on flawed studies like this » (Murphy, *Milwaukee Journal Sentinel*, 2003). Une autre étude a été mise de l'avant, qui suggérait qu'au centre de la ville, les Noirs et les Blancs cohabitaient plus que dans bien d'autres métropoles du pays (Quinn et Pawasarat, 2003). Il n'en demeure pas moins qu'il existe un clivage majeur à l'échelle de la région, et que le centre de l'agglomération se dépeuple. Et ce sont en grand nombre les Blancs et les ménages des quintiles les plus fortunés qui s'en vont.

Bien que la faille qui transparaît à Montréal et qui pourrait miner le capital social ne soit pas aussi problématique, elle n'en est pas moins profonde et dure depuis longtemps. Cette faille suit la division linguistique, et définit en partie la frontière qui auparavant distinguait les anciennes municipalités de l'Ouest de l'île de Montréal. Non seulement cette faille nuit-elle à la coopération métropolitaine et alimente-t-elle le courant de « défusion », auquel est lié de

plusieurs façons le nouveau gouvernement libéral du Québec, mais actuellement elle prévient aussi le bon fonctionnement de la Ville de Montréal. Bien que de nombreux autres arrondissements relevant des anciennes municipalités francophones de banlieue participent également à ce courant, il n'en demeure pas moins que le clivage linguistique alimente ces divisions, comme il l'a fait à plusieurs reprises dans l'histoire de Montréal (Levine, 1997). Les élus de Montréal provenant des arrondissements réfractaires ne portent aucune allégeance à la nouvelle Ville, ce qui empêche l'évolution de nombreux dossiers politiques. Il existe pourtant à Montréal un mouvement communautaire dense, organisé et actif, capable de se mobiliser à propos des enjeux locaux et métropolitains. Malheureusement, ce potentiel se trouve entravé par les divergences qui minent le capital social à l'échelle métropolitaine. Comparativement avec le gouvernement provincial précédant, qui avait enclenché le processus de réorganisation municipale, procédé à des fusions, dont celle de Montréal, et créé une nouvelle instance régionale, le gouvernement libéral nouvellement élu est par tradition peu sensible aux besoins de la ville-centre et aux enjeux métropolitains. Compte tenu des risques que représentent la fragmentation et la polarisation qui pourrait en résulter, il est heureux que la région métropolitaine de Montréal puisse encore, dans les circonstances, compter sur une nouvelle instance, la Communauté métropolitaine de Montréal, pour assurer un semblant de cohésion.

Bibliographie

Monographies et articles savants

- Abbott, Carl. 2001. Réplique à une recension de William Toll, pour H-Urban, au sujet de son livre paru en 2001 : *Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*. Philadelphie, University of Pennsylvania Press. 242 p.
- Abler, Ronald, John S. Adams et John R. Borchert. 1976. « The Twin Cities of St. Paul and Minneapolis ». In J. S. Adams (dir.). *Contemporary Metropolitan America. Nineteenth Century Inland Centers and Ports*. Vol. 3. Cambridge, Ballinger. p. 355-423.
- Adam, Thomas. 2002. « Transatlantic Trading. The Transfer of Philanthropic Models Between European and North American Cities During the Nineteenth and Early Twentieth Centuries ». *Journal of Urban History*. Vol. 28, n° 3 : 328-351.
- Adams, John S. et Barbara J. VanDrasek. 1993. *Minneapolis-St. Paul. People, Place and Public Life*. Minneapolis, University of Minnesota Press. 238 p.
- Adams, John S., Barbara J. VanDrasek et Laura J. Lambert. 1995. *The Path of Urban Decline. The Twin Cities and Ten Other U.S. Metropolitan Areas*. Coll. « What the 1990 Census Says About Minnesota ». Minneapolis, Center for Urban and Regional Affairs. 129 p.
- Almond, Gabriel A. et Sidney Verba. 1965, © 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston, Little, Brown and Compagny. 319 p.
- Altshuler, Alan, William Morrill, Harold Wolman et Faith Mitchell (dir.). 1999. *Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Committee on Improving the Future of U.S. Cities Through Improved Metropolitan Area Governance. Washington D.C., National Academy Press. 347 p.
- Ames, Herbert Brown. 1972. © 1897. *The City Below the Hill*. Introduction par P. F. W. Rutherford. Toronto, University of Toronto. 116 p.

- Anton, Thomas J. 1988. « The Political Economy of Local Government in the United States ». In B. Dente, et F. Kjellberg, (dir.). *The Dynamics of Institutional Change: Local Government Reorganization in Western Democracies*. Newbury Park, Sage. p. 150-170.
- Armstrong, Frederick H. 1977. « Metropolitanism and Toronto Re-examined, 1825-1850 ». In G. A. Stelter et A. F. J. Artibise, (dir.). *The Canadian City. Essays in Urban History*. Toronto, McClelland and Stewart. p. 37-50.
- Artibise, Alan F. J. 1984. « Foreword The History of Canadian Cities Series ». In J. M. S. Careless. *Toronto to 1918. An Illustrated History*, Toronto, James Lorimer. p. 6
- Ascher, François. 1995. *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris, éditions Odile Jacob. 345 p.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. [s. l.]. Basic Books. 241 p.
- Banfield, Edward. 1968. ©1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York, The Free Press. 188 p.
- Beauregard, Robert. 1999. © 1996. « Voices of Decline ». In S. Fainstein et S. Campbell (dir.). *Readings in Urban Theory*. Malden, Blackwell Publishers. p. 363-391.
- Beauvais, Caroline et Jane Jenson. 2002. « Social Cohesion: Updating the State of the Research ». Document de travail. Ottawa, Canadian Policy Research Network. 49 p.
- Bélanger, Jean-Pierre, Robert Sullivan et Benoît Sévigny. 2000. *Capital social, développement communautaire et santé publique. Réflexions sur l'amélioration de la santé et du bien-être de la population*. Montréal, Association pour la santé publique du Québec. 224 p.
- Bell, Daniel. 1989. « American Exceptionalism Revisited: The Role of Civil Society ». *Public Interest*. No 95 : 38-56.
- Bender, Thomas. 1999. « Intellectuals, Cities, and Citizenship in the United States: The 1890s and 1990s ». *Citizenship Studies*. Vol. 3, n° 2 : 203-220.
- Benjamin, Jacques. 1975. *La Communauté urbaine de Montréal : une réforme ratée*. Montréal, Les éditions de l'Aurore. 157 p.
- Bernard, Richard M. 1990. Milwaukee. « The Death and Life of a Midwestern Metropolis ». *Snowbelt Cities. Metropolitan Politics in the Northeast and Midwest since World War II*, dir. Par R. M. Bernard. Indianapolis, Indiana University Press. 275 p.

- Berry, Jeffrey M. 1999. « The Rise of Citizen Groups ». In T. Skocpol et M. P. Fiorina (dir.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, Brookings Institution Press. p. 367-393.
- Berry, Brian J. L. et al. 1976. « Chicago : Transformation of an Urban System ». In J. S. Adams (dir.). *Contemporary Metropolitan America. Nineteenth Century Inland Centers and Ports*. Vol. 3.. Cambridge, Ballinger. p. 181-283.
- Blais, André, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte. 2000. *2000 Canadian Election Study*. Montréal, Université de Montréal.
(<http://www.fas.umontreal.ca/POL/Ces-eec/ces.html>).
- Blais, André, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte. 1997. *1997 Canadian Election Study*. Montréal, Université de Montréal.
(<http://www.fas.umontreal.ca/POL/Ces-eec/ces.html>).
- Boix, Carles et Daniel N. Posner. 1998. « Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance ». *British Journal of Political Science*. Vol. 28, part 4 : 686-693.
- Boudreau, Julie-Anne. 2000. *The MegaCity Saga. Democracy and Citizenship in This Global Age*. Montréal, Black Rose Books. 198 p.
- Bradford, Neil. 2002. « Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada ». Document de travail du *Family Network*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks. Juin 2002. 86 p. (<http://www.cprn.org>).
- Byrum, Oliver E. 1992. *Old Problems in New Times. Urban Strategies for the 1990s*. Chicago, APA Planners Press. 141 p.
- Camfield, David. 2003. « The Politics of Municipal Sector Restructuring and Collective Bargaining: The Case of Toronto, 1998-2002 ». Texte présenté à Conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique. Halifax, mai 2003. 31 p.
- Careless, J. M. S. 1984. *Toronto to 1918. An Illustrated History*. Toronto, James Lorimer . 223 p.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society*. Volume I. Cambridge, Blackwell. 556 p.
- Center for Economic Development - University of Wisconsin-Milwaukee. 1998. *The Economic State of Milwaukee. The City and the Region*. Dirigé par Marc V. Levine. Milwaukee, Center for Economic Development - University of Wisconsin-Milwaukee. 113 p. plus annexes.

- Chavis, David M. et Abraham Wandersman. 1990. « Sense of Community in the Urban Environment: A Catalyst for Participation and Community Development ». *American Journal of Community Psychology*. Vol. 18, n° 1 : 55-81.
- Chernick, Howard et Andrew Reschovsky. 2001. « Lost in the Balance: How State Policies Affect the Fiscal Health of Cities ». Document de travail du Center on Urban and Metropolitan Policy. Washington. Brookings Institution. 41 p.
- Chevrier, Marc. 1997. « La libéralité des Anciens et la pingrerie des Modernes. La générosité à l'ère du matérialisme triomphant. *L'Agora*. Vol. 4, no 2, janvier 1997 : 32-34.
- Clark, Terry Nichols et Vincent Hoffmann-Martinot (dir.). 1998. *The New Political Culture*. Boulder, Westview Press. 298 p.
- Coffey, William J. et Mario Polèse. 1999. « La restructuration de l'économie montréalaise : positionnement et comparaisons avec d'autres métropoles ». En collaboration avec R. Shearmur. Montréal, Observatoire métropolitain de la région de Montréal. 25 p.
- Coing, Henri. 1966. *Rénovation urbaine et changement social*. Paris, Les Éditions ouvrières. (Chapitres II, III et IV).
- Collin, Jean-Pierre, Marcel Gaudreau et Stéphane Pineault. 1996. « La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis. Typologie des modèles et quelques études de cas ». Série Études et documents, n° 68. Montréal, Institut national de la recherche scientifique. 68 p.
- Collin, Jean-Pierre. 1997a. « La dynamique intramétropolitaine dans l'agglomération montréalaise ». Texte de conférence présenté en mai 1997, Barcelone, Colloquio International Barcelona-Montréal. 37p.
- Collin, Jean-Pierre. 1997b. « City Management and the Emerging Welfare State: Evolution of City Budgets and Civics Responsibilities in Montreal, 1931-1951 ». *Journal of Policy History*. Vol. 9, n° 3 : 339-357.
- Collin, Jean-Pierre. 1994. « Faire émerger une dynamique d'agglomération à Montréal : le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale ». Texte de conférence, s. l. Présenté le 8 mars 1994. Montréal, Institut national de la recherche scientifique. 28 p.
- Collin, Jean-Pierre. 1993. « L'émergence d'une nouvelle forme urbaine et les défis de la concertation régionale dans l'agglomération montréalaise ». Coll. Inédits (in-07). Montréal, Institut national de la recherche scientifique. 27 p.

- Collin, Jean-Pierre et Pierre J. Hamel. 1993. « Les contraintes structurelles des finances publiques locales : les budgets municipaux dans la région de Montréal en 1991 ». *Recherches sociographiques*. Vol. XXXIV, n° 3 : 439-467.
- Crosby, Barbara C. et John M. Bryson. 1995. « The Twin Cities Metropolitan Council ». In L. J. Sharpe (dir.). *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*. New York, J. Wiley & Sons. p. 91-109.
- Cusack, Thomas R. 1999. « Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments ». *European Journal of Political Research*. Vol. 35, n° 1 : 1-34.
- Dagenais, Michèle. 2000. *Des pouvoirs et des hommes. L'Administration municipale de Montréal, 1900-1950*. Montréal & Kingston, McGill-Queen's. 204 p.
- Dagenais, Michèle. 1999. « Political Dimensions to Leisure and Cultural Activities in Canadian Cities, 1880-1940 ». *Urban History*. Vol. 26, n° 1 : 55-70.
- Danyluk, Vera. 2000. « Lettre aux maires de la Couronne Nord ». *La Presse* (13 juin 2000). A13.
- DeFronzo, James. 1979. « In Search of the Behavioral and Attitudinal Consequences of Victimization ». *Sociological Symposium*. Vol. 25 : 23-39.
- Desrochers, François G. 2003. « La réforme est un long fleuve tranquille ... ». *Possibles*. Numéro spécial Montréal 2003. Vol. 27, n° 1-2 : 28-36.
- Desrochers, François. 1999. « L'État, la capitale, la métropole : le triangle québécois (1956-1996) ». Thèse de doctorat en études urbaines, INRS-Urbanisation – UQAM. 390 p.
- DiGaetano, Alan. 1991. « Urban Politic Reform: Did It Kill the Machine ». *Journal of Urban History*. Vol. 18, n° 1 : 3-67.
- Divay, Gérard et Jean-Pierre Collin. 1977. *La communauté urbaine de Montréal : de la ville centrale à l'île centrale*. Montréal, INRS. 250 p.
- Dodge, William R. 1996. *Regional Excellence: Governing Together To Compete Globally and Flourish Locally*. Washington, D.C., National League of Cities. 411 p.
- Downs, Anthony. 1998. « The Big Picture. How America's Cities Are Growing ». *Brookings Review*. Vol. 16, n° 4 : 8-11.
- Dubuc, Alfred. 2001. « Bonheur et taxation ». *Le Devoir* (5 février 2001). A13.

- Dyster, Barrie. 1984. « Captain Bob and the Noble Ward: Neighbourhood and Provincial Politics in Nineteenth-Century Toronto ». In V. L. Russell (dir.). *Forging a Consensus: Historical Essays on Toronto*. Toronto, University of Toronto. p. 87-115.
- Elkind, Sarah S. 1997. « Building a Better Jungle: Anti-Urban Sentiment, Public Works, and Political Reform in American Cities, 1880-1930 ». *Journal of Urban History*. Vol. 24, n° 1 : 53-78.
- Ellsworth, Phoebe C. et Samuel R. Gross. 1994. « Hardening of the Attitudes: Americans' Views on the Death Penalty ». *Journal of Social Issues*. Vol. 50 : 19-52.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright et John P. McIver. 1993. *Statehouse Democracy. Public Opinion and Policy in the American States*. Cambridge, University of Cambridge. 269 p.
- Ettenheim, Sarah C. 1980. *How Milwaukee Voted*. Milwaukee, Department of Governmental Affairs, University Extension, University of Wisconsin. 2^e édition. 161 p.
- Fairfield, John D. 1994. « The Scientific Management of Urban Space: Professional City Planning and the Legacy of Progressive Reform ». *Journal of Urban History*. Vol. 20, n° 2 : 179-204.
- Filion Pierre, Trudi Bunting and Len Gertler, 2000. « Cities and Transition : Changing Patterns of Urban Growth and Form in Canada ». In T. Bunting et P. Filion (dir.). *Canadians Cities in Transition*. 2^e édition. Don Mills, Oxford University. p. 1-25.
- Fishman, Robert. 1999. ©1996. « Bourgeois Utopias : Visions of Suburbia ». In S. Fainstein et S. Campbell (dir.). *Readings in Urban Theory*. Malden, Blackwell Publishers. p. 23-60.
- Fischler, Raphael et Jeanne Wolfe. 2000. « « Une île, une ville » : de quel projet de société est-il question? ». *La Presse* (2 février 2000). B3.
- Florin, Paul et Abraham Wandersman. 1990. « An Introduction to Citizen Participation, Voluntary Organizations, and Community Development: Insights for Empowerment Through Research ». *American Journal of Community Psychology*. Vol. 18 : 41-55.
- Foley, Michael W. et Bob Edwards. 1999. « Is It Time to Disinvest in Social Capital ». *Journal of Public Policy*. Vol. 19, n° 2 : 141-173.
- Fortin, Pierre. 2002. « La crise du logement : les effets pervers ». *L'actualité* (15 octobre 2002). Vol. 27, n° 16 : 76.

- Foster, Kathryn A. 1997a. *The Political Economy of Special-Purpose Government*. Washington D.C., Georgetown University Press. 269 p.
- Foster, Kathryn A. 1997b. « Regional impulses ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 19, n° 4 : 375-403.
- Foster, Kathryn A. 1997c. « The Civilization of Regionalism ». *The Regionalist*. Vol. 2, n° 2 : 1-12.
- Friskin, Frances, Larry S. Bourne, Gunter Gad et Robert A. Murdie. 1997. *Governance and Social Well-Being in the Toronto Area: Past Achievements and Future Challenges*. Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto. 69 p.
- Friskin, Frances. 1998. « The Greater Toronto Area in Transition: The Search for New Planning and Servicing Strategies ». In D. N. Rothblatt et A. Sancton (dir.). *Metropolitan Governance Revisited*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. p. 161-235.
- Friskin, Frances, Larry S. Bourne, Gunter Gad et Robert A. Murdie. 2000. « Governance and Social Sustainability: The Toronto Experience ». In M. Polèse et R. Stren (dir.). *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. Toronto, University of Toronto Press. p. 68-97.
- Gamm, Gerald et Robert D. Putnam. 1999. « The Growth of Voluntary Associations in America, 1840-1940 ». *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. XXIX, no 4 : 511-557.
- Garber, Judith A. et David L. Imbroscio. 1996. « The myth of the North American City Reconsidered – Local Constitutionnal Regimes in Canada and the United States ». *Urban Affairs Review*. Vol. 31, n° 5 : 595-624.
- Garreau, Joel. 1991. *Edge City: Life on the New Frontier*. New York, Double Day & Co. 546 p.
- Gaudin, Jean-Pierre. 1998. « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises ». *Revue internationale des sciences sociales*. Numéro spécial « La gouvernance ». N° 155 (mars) : 51-60.
- Gauvin, Michel. 1978. « The Reformer and the Machine: Montreal Civic Politics from Raymond Préfontaine to Médéric Martin ». *Revue d'études canadiennes*. Vol. 13, n° 2 : 16-26.
- Geddes, Robert. 1997. « Metropolis Unbound. The sprawling American City and the Search for Alternatives ». *The American Prospect*. N° 35 : 40-45.

- Germain, Annick. 1984. *Les mouvements de réforme urbaine à Montréal au tournant du siècle*. Coll. « Les cahiers du CIDAR » no 6. Département de sociologie. Montréal, Université de Montréal. 415 p.
- Glynn, Thomas J.. 1981. « Psychological Sense of Community: Measurement and Application ». *Human Relations*. Vol. 14, n° 9 : 789-818.
- Godbout, Jacques T. 2001. « Gouvernance, participation et métarègle ». In L. Cardinal et C. Andrew (dir.). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa. p. 129-143.
- Godbout, Jacques T. 2000. *Le don, la dette et l'identité. Homo donator et homo oeconomicus*. Montréal, Boréal. 190 p.
- Godbout, Jacques T. 1992. *L'esprit du don*. En collaboration avec Alain Caillé. Paris, La découverte. 344 p.
- Goheen, Peter G. 1977. « Currents of Change in Toronto, 1850-1900 ». In G. A. Stelter et A. F. J. Artibise (dir.). *The Canadian City. Essays in Urban History*. Toronto, McClelland and Stewart. p. 54-92.
- Goldberg, Michael A. and John Mercer. 1986. *The Myth of the North American City: Continentalism Challenged*. Vancouver, University of British Columbia Press. 308 p.
- Goldin, Claudia et Lawrence F. Katz. 1999. « Human Capital and Social Capital: The Rise of Secondary Schooling in America, 1910-1940 ». *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. XXIX, n° 4 : 683-723.
- Greeley, Andrew. 1997. « The Other Civic America. Religion and Social Capital ». *The American Prospect*. N° 32 :68-73.
- Greene, Jack P. 1999. « Social and Cultural Capital in Colonial British America: A Case Study ». *Journal of Interdisciplinary History*. Vol. XXIX, n° 3 : 491-509.
- Grégoire, Gilles. 1999. *Atlas Région de Montréal. Premières explorations*. Montréal, INRS-Urbanisation. 33 p.
- Gruberg, Martin. 1996. *A Case Study in Urban Leadership: The Incumbency of Milwaukee Mayor Henry Maier*. Brookfield, Avebury. 348 p.
- Guay, Bernard. 1998. « Le point sur les travaux : Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales ». *Municipalité*. Décembre 1998 - Janvier 1999 : 4-6.
- Hall, Peter A. 1999. « Social Capital in Britain ». *British Journal of Political Science*. Vol. 29, n° 3 : 417-461.

- Hamilton, David K. 2000. « Organizing Government Structure and Governance Functions in Metropolitan Areas in Response to Growth and Change: A Critical Overview ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 22, n° 1 : 65-84.
- Harding, Alan. 1995. « Elite Theory and Growth Machines ». In D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, Sage. p. 35-53.
- Harrigan, John J. 1996. « Minneapolis-St. Paul: Structuring Metropolitan Government ». In H. V. Savitch et R. K. Vogel (dir.). *Regional Politics. America in a Post-City Age*. Thousand Oaks, Sage. p. 206-228.
- Harris, Richard. 1987. « A Social Movement in Urban Politics: A Reinterpretation of Urban Reform in Canada ». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 11, n° 3 : 363-381.
- Helliwell, John F. 1996. « Do Borders Matter For Social Capital? Economic Growth and Civic Culture in U. S. States and Canadian Provinces ». Document de travail no 5863. Cambridge, National Bureau of Economic Research. 28 p.
- Henton, Douglas, John Melville et Kimberly Walesh. 1997. *Grassroots Leaders for a New Economy. How Civic Entrepreneurs Are Building Prosperous Communities*. San Francisco, Jossey Bass. 244 p.
- Hobson, Paul A. R. et France St-Hilaire (dir.). 1997. *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*. Montréal, Institut for Research on Publi Policy. 207 p.
- Hooghe, Liesbet et Gary Marks. 2003. « Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance ». *American Political Science Review*. Vol. 97, n° 2 : 233-243.
- Jackman, Robert W. et Ross A. Miller. 1996a. « A Renaissance of political Culture? ». *American Journal of Political Science*. Vol. 40, n° 3 : 632-659.
- Jackman, Robert W. et Ross A. Miller. 1996b. « The Poverty of Political Culture ». *American Journal of Political Science*. Vol. 40, n° 3 : 697-716.
- Jenks, Christopher et Kathryn Edin. 1992. « Reforming Welfare ». In C. Jenks. *Rethinking Social Policy, Race, Poverty and the Underclass*. Cambridge, Harward University Pres. p. 205-235.
- Jensen, Dave. 1996. « Dialogue ». In E. Langill et D. Jensen (dir.). *Milwaukee 150: The Greater Milwaukee Story*. Milwaukee, Milwaukee Publishing Group. p. 96-99.
- Jessop, Bob. 1995. « Towards a Schumpeterian Workfare Regime in Britain. Reflections on Regulation, Governance and Welfare State ». *Environment and Planning A*.10 : 1613-1626.

- John, Peter et Alistair Cole. 2000. « When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? ». *Comparative Political Studies*. Vol. 33, n° 2 : 248-268.
- Johnson, William C. 1998. *Growth Management in the Twin Cities Region. The Politics and Performance of the Metropolitan Council*. Minneapolis, Center for Urban and Regional Affairs. 111 p.
- Judge, David. 1995. « Pluralism ». In D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, Sage. p. 13-34.
- Kaplan, Harold. 1982. *Reform, Planning and City Politics. Montreal, Winnipeg, Toronto*. Toronto, University of Toronto Press. 775 p.
- Kawachi, Ichiro, Bruce P. Kennedy et Kimberley Lochner. 1997. « Long Live Community: Social Capital as Public Health ». *The American Prospect*. N° 35 : 56-59.
- Kearns, Ade et Ray Forrest. 2000. « Social Cohesion and Multilevel Urban Governance ». *Urban Studies*. Vol. 37, n° 5-6 : 995-1017.
- Kenny, Judith T. 1995. « Making Milwaukee Famous : Cultural Capital, Urban Image, and the Politics of Place ». *Urban Geography*. Vol. 16, n° 5 : 440-458.
- Kresl, Peter Karl et Pierre-Paul Proulx. 1999. « Metropolization and the Montreal Economy ». Document de travail. Mai 1999. 42 p.
- Laitin, David D. 1995. « The Civic Culture at 30 ». *American Political Science Review*. Vol. 89, n° 1 : 168-173.
- Lapointe-Roy, Huguette. 1987. *Charité bien ordonnée. Le premier réseau de lutte contre la pauvreté à Montréal au 19^e siècle*. Montréal, Boréal. 330 p.
- Le Blanc, Marie-France. 2002. « Traditions civiques et gouvernance métropolitaine : l'exemple du Metropolitan Council de la région des Twin Cities ». Sous la direction de Jean-Pierre Collin et Robert Petrelli. 59 p. (www.vrm.ca).
- Le Blanc, Marie-France. 2001. « Entre opportunité et opportunisme : gouvernements métropolitains et gouvernance en Amérique du Nord ». Texte présenté au 69^e congrès de l'ACFAS. Sherbrooke, mai 2001. 23 p.
- Le Galès, Patrick. 1998. « Regulations and Governance in European Cities ». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 22, n° 3 : 482-506.
- Lemon, James. 1985. *The History of Canadian Cities-Toronto Since 1918: An Illustrated History*. Toronto, James Lorimer & Co et le Musée national de l'homme. 224 p.

- Lemon, James. 1985b. « Toronto Among North Americans Cities ». In V. L. Russell (dir.). *Forging Consensus. Historical Essays on Toronto*. Toronto, University of Toronto Press. p. 323-351.
- Levine, Marc V. 2000. « 'A Third-World City in the First World': Social Exclusion, Racial Inequality, and Sustainable Development in Baltimore ». In M. Polèse et R. Stren (dir.). *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. Toronto, University of Toronto Press. p. 123-156.
- Levine, Marc V. 1999. « Suburban Sprawl and the « Secession » of The Affluent: Metropolitan Polarization In Milwaukee : 1987-1997 ». Milwaukee, Center for Economic Development (University of Wisconsin-Milwaukee). 21 p.
- Levine, Marc V. 1997. © 1990. *La reconquête de Montréal*. Traduction de *The Reconquest of Montreal*. Montréal, VLB Éditeur. 404 p.
- Lijphart, Arend. 1968. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Seconde édition révisée. Berkeley, University of California Press. 231 p.
- Linteau, Paul-André. 1992. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal, Boréal. 613 p.
- Lipset, Seymour Martin. 1990. *Continental Divide: The Values and Institutions of The United States and Canada*. New York, Routledge. 337p.
- Logan, John R. et Harvey L. Molotch. 1999. ©1987. « The City as a Growth Machine ». In S. Fainstein et S. Campbell (dir.). *Readings in Urban Theory*. Malden, Blackwell. p. 291-337.
- Lowndes, Vivien. 1995. « Citizenship and Urban Politics ». In D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, Sage. p. 160-180.
- Lowndes, Vivien et David Wilson. 2001. « Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable ». *Political Studies*. Vol. 49, No 4 : 629-647.
- Lucas, Eric. 1997. « Cause and Effect ». *Midwest Express Magazine*. Novembre-Décembre 1997 : 14-17 et 60-64.
- Maloney, William, Graham Smith et Gerry Stoker. 1998. « Civic Engagement, Social Capital and Cities ». Texte présenté à la Conférence annuelle de l'American Political Science Association. Septembre 1998. 30 p.
- Marsan, Jean-Claude. 1994. ©1973. *Montréal en évolution. Historique du développement de l'architecture et de l'environnement urbain montréalais*. 3^e édition, Laval, Méridien. 515 p.

- Martin, Judith A. 1998. « Renegotiating Metropolitan Consciousness: The Twin Cities Faces Its Future ». In D. N. Rothblatt et A. Sancton (dir.). *Metropolitan Governance Revisited*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. p. 237-271.
- Mavroyannis, Maria. 2002. « Is Bigger Better? Recent Experiences in Municipal Restructuring ». *Canadian Tax Journal/Revue fiscale Canadienne*. Vol. 50, n° 3 : 1011-1018.
- McKay, David. 1996. « Urban Development and Civic Community: A Comparative Analysis ». *British Journal of Political Science*. 26, 1 : 1-23.
- McMillan, Melville L. 1997. « Taxation and Expenditure Patterns in Major City-Regions: An International Perspective and Lessons for Canada » In P. A. R. Hobson et F. St-Hilaire (dir.). *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*. Montréal, Institut de recherche sur les politiques publiques. p. 1-56.
- Merrien, François-Xavier. 1998. « De la gouvernance et des États providence contemporains ». *Revue internationale des sciences sociales*. Numéro spécial « La gouvernance ». N° 155 (mars) : 61-71.
- Miller, Sally M. 1996. « A Tale of Cities: A Political History of Milwaukee and Some of her Neighbors ». Texte présenté le 25 octobre 1996 à Milwaukee, à la conférence *Historical Perspectives on Milwaukee's Urban Experience*, département d'histoire de Marquette University. 24 p.
- Milner, Henry. 2001. *Civic Literacy in Comparative Context. Why Canadians Should Be Concerned*. Coll. « Enjeux publics ». Montréal, Institut de recherche sur les politiques publiques. Vol. 2, n° 2. 40 p.
- Milroy, Beth Moore. 2002. « Toronto's Legal Challenge to Amalgamation ». In C. Andrew, K. A. Graham et S. D. Phillips (dir.). *Urban Affairs. Back on the Policy Agenda*. Montréal, McGill-Queen's University Press. p.157-178.
- Molotch, Harvey. 1993. « The Political Economy of Growth Machines ». *Journal of Urban Affairs*, Vol. 15, n° 1 : 29-53.
- Monti, Daniel J. 1993. « Legend, Science, and Citizenship in the Rebuilding of Urban America ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 15, n° 4 : 309-326.
- Moore, Joan. 1996. « Bearing the Burden: How Incarceration Weakens Inner-City Communities ». Milwaukee, University of Wisconsin Milwaukee. (www.doc.state.ok.us/docs/OCJRC/Ocjr96/Ocjr43.htm)
- Murdie, Robert A. 2000. « The Welfare State, Economic Restructuring and Immigrant Flows ». In S. Musterd et W. Ostendorf (dir.). *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. 1^{ère} édition en 1998. New York, Routledge. p. 64-93.

- Musterd, Sako et Wim Ostendorf (dir.). 2000. *Urban Segregation and the Welfare State. Inequality and Exclusion in Western Cities*. 1^{ère} édition en 1998. New York, Routledge. 275 p.
- Nickel, Denise R. 1995. « The Progressive City? Urban Redevelopment in Minneapolis ». *Urban Affairs Review*. Vol. 30, n° 3 : 355-377.
- Norris, Pippa. 1996. « Does Television Erode Social Capital? A Reply to Putnam ». *Political Science and Politics*. Vol. 29, n° 3 : 474-480.
- Noël, Alain. 2002. « Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». *Lien social et politiques*. Vol. 48 (automne 2002) : 103-114.
- Noël, Alain. 1996. « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec ». *Revue française des affaires sociales*. Vol. 50, n° 4 : 99-122.
- Noel, Sid. 1998. « Ontario and the Federation at the End of the Twentieth Century ». In H. Lazar (dir.). *Canada : The State of the Federation 1997; Non-Constitutional Renewal*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations : 271-293.
- Nye, Joseph S. et John D. Donahue (dir.). 2000. *Governance in a Globalizing World*. Washington, Brookings Institutions Press. 368 p.
- Observatoire métropolitain de la région de Montréal. 1999. *Une agglomération en changement : premiers éléments d'un bilan d'ensemble*. Rédaction et conception d'ensemble par J.-P. Collin et A.-M. Séguin. Montréal, Observatoire métropolitain de la région de Montréal. 27 p.
- O'Connor, Liam. 1998. « Can the Media Affect Regional Issues? ». *The Regionalist*. Vol. 3, n° 1 et 2 : 15-19.
- Orfield, Myron. 1997. *Metropolitics. A Regional Agenda for Community and Stability*. Washington/Cambridge, Brookings Institution/Lincoln Institute of Land Policy. 224 p.
- Orum, Anthony M. 1995. *City-Building in America*. Boulder, Westview Press. 261 p.
- Paddock, Susan C. 1998. *The Changing World of Wisconsin Local Government*. Madison, Wisconsin Blue Book 1997-1998. 174 p.
- Pagano, Michael. 1999. « Metropolitan Limits: Intrametropolitan Disparities and Governance in U. S. Laboratories of Democracy ». In Altshuler, A., W. Morrill, H. Wolman et F. Mitchell (dir.). *Committee on Improving the Future of U.S. Cities Through Improved Metropolitan Area Governance. Governance and Opportunity in Metropolitan America*. Washington D.C., National Academy Press. p. 253-295.

- Paquet, Gilles. 2001. « La gouvernance en tant que manière de voir : le paradigme de l'apprentissage collectif ». In L. Cardinal et C. Andrew (dir.). *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance*. Ottawa, Les presses de l'Université d'Ottawa. p. 9-41.
- Paquet, Gilles. 1999. *Oublier la Révolution tranquille*. Montréal, Liber. 159 p.
- Paxton, Pamela. 1999. « Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment ». *American Journal of Sociology*. Vol. 105, n° 1 : 88-127.
- Percy, Stephen L., Brett W. Hawkins et Peter E. Maier. 1995. « Revisiting Tiebout: Moving Rationales and Interjurisdictional Relocation ». *Publius : The Journal of Federalism*. Vol. 25, n° 4 : 1-17.
- Perlin, George. 1997. « The constraints of Public Opinion: Diverging or Converging Paths? ». In K. Banting, G. Hoberg et R. Simeon. *Degrees of Freedom :Canada and the United States in a Changing World*. Montréal, McGill-Queen's University Press. p. 71-149.
- Petrelli, Robert. 1993. « La gestion de l'agglomération de Minneapolis-St. Paul ». Montréal, Travail réalisé pour la Ville de Montréal. 66 p.
- Pettinico, George. 1994. "Crime and Punishment: America Changes Its Mind". *The Public Perspective*. Vol. 5 : 29-32.
- Pineault, Stéphane. 2000. « Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961 : les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes ». Thèse de doctorat. Montréal, INRS-Urbanisation et UQAM. 445 p.
- Plotnick, Robert D. et Richard F. Winters. 1984. « A Politico-Economic Theory of Income Redistribution ». *American Political Science Review*. Vol. 79, no 2 : 458-473.
- Plunkett, Thomas J. 1968. *Urban Canada and Its Government: A Study of Municipal Organization*. Toronto, Macmillan. 178 p.
- Poitras, Claire et Richard Lanthier. 1998. « La fiscalité d'agglomération au Canada et aux États-Unis: Analyse de cinq agglomérations urbaines ». Sous la direction de J.-P. Collin et J. Léveillé. Coll. Inédits. Montréal, Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation. 86 p. (sans les annexes).
- Polèse, Mario. 1994. *Économie urbaine et régionale. Logique spatiale des mutations économiques*. Collection « Bibliothèque de science régionale ». Paris, Economica. 400 p.

- Polèse, Mario et Caroline Chapain. 2000. « Are Central Business Districts (CBDS) Really Declining? An Analysis For U.S. and Canadian Urban Areas ». Collection Inédits. Montréal, INRS-Urbanisation. 29 p.
- Polèse, Mario et Richard Stren. 2000. *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. Toronto, University of Toronto Press. 334 p.
- Portes, Alejandro. 1998. « Social capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology ». *Annual Review of Sociology*. 24 : 1-24.
- Powell, John A. 1998. « Race Space. What Really Drives Metropolitan Growth ». *Brookings Review*. Vol. 16, n° 4 : 20-22.
- Proulx, Pierre-Paul. 1999. « La région métropolitaine de Montréal et les métropoles de l'Amérique du Nord : compétitivité et politiques ». Document de travail. Novembre 1999. sans pagination.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster. 541 p.
- Putnam, Robert D. 1996. « The Strange Disappearance of Civic America ». *The American Prospect*. N° 24 : 34-48.
- Putnam, Robert D. 1995. « Bowling Alone: America's Declining Social Capital ». *Journal of Democracy*. Vol. 6, n° 1 : 65-78.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press. 258 p.
- Putnam, Robert D. 1993b. « What Makes Democracy Work? *National Civic Review*. Vol. 82, n° 2 : 101-107.
- Quinn, Lois M. et John Pawasarat. 2003. « Racial Integration in Urban America : A Block Level Analysis of African American and White Housing Patterns ». Employment and Training Institute, School of Continuing Education. Milwaukee, University of Wisconsin-Milwaukee. 32 p.
- Rahn, Wendy M, John Brehm et Neil Carlson. 1999. « National Elections as Institutions for Generating Social Capital ». In T. Skocpol et M. P. Fiorina (dir.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, Brookings Institution Press. p. 111-160.
- Rice, Tom W. et Jan L. Feldman. 1997. « Civic Culture and Democracy from Europe to America ». *The Journal of Politics*. Vol. 59, n° 4 : 1143-1172.
- Rice, Tom W. et Alexander F. Sumberg. 1997. « Civic Culture and Government Performance in the American States ». *Publius : The Journal of Federalism*. Vol. 27, n° 1 : 99-114.

- Rifkin, Jeremy. 1996. *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*. New York, Tarcher/Putnam. 350 p.
- Rivlin, Alice M. 2002. « Another State Fiscal Crisis: There Must Be a Better Way ». Policy Brief N° 23. Washington, The Brookings Institution. 8 p. (<http://www.brook.edu/es/wrb/publications/pb/pb23.htm>).
- Rothblatt, Donald N. 1998. « Summary and Conclusions ». In D. N. Rothblatt et A. Sancton (dir.). *Metropolitan Governance Revisited : American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. p. 475-525.
- Rothblatt, Donald N. 1994. « North American Metropolitan Planning. Canadian and U.S. Perspectives ». *American Planning Association Journal*. Vol. 60, n° 4 : 501-520.
- Rothblatt, Donald N. et Andrew Sancton (dir.). 1998. *Metropolitan Governance Revisited: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. 530 p.
- Rothblatt, Donald N. et Andrew Sancton (dir.). 1993. *Metropolitan Governance: American/Canadian Intergovernmental Perspectives*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. 469 p.
- Rothenberg Pack, Janet. 1998. « Metropolitan Areas, Regional Differences ». *Brookings Review*. Vol. 16, n° 4 : 26-30.
- Rusk, David. 1998. « The Exploding Metropolis. Why Growth Management Makes Sense ». *Brookings Review*. Vol. 16, n° 4 : 13-15.
- Russell, Victor L., dir. 1984. *Forging a Consensus. Historical Essays on Toronto*. Toronto, University of Toronto. 360 p.
- Rutherford, Paul. 1977. « Tomorrow's Metropolis: The Urban Reform Movement in Canada, 1880-1920 ». In G. A. Stelter et A. F. J. Artibise, dir., *The Canadian City. Essays in Urban History*. Toronto, McClelland and Stewart. p. 368-392.
- Rutherford, Paul. 1972. Introduction à la réédition d'H. B. Ames. *The City Below the Hill* © 1897, Toronto, University of Toronto. 116 p.
- Saez, Guy, Jean-Philippe Leresche et Michel Bassand (dir.). 1997. *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière*. Paris, L'Harmattan. 314 p.
- Sancton, Andrew. 2000. *La frénésie des fusions. Une attaque à la démocratie locale*. Montréal, McGill-Queen's University Press. 205 p.

- Savitch Hank V. et Paul Kantor. 2002. *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton, Princeton University Press. 445 p.
- Savitch, Hank V. et Ronald K. Vogel, dir. 1996. *Regional Politics. America in a Post-City Age*. Urban Affairs Annual Reviews, N° 45. Thousand Oaks, Sage. 310 p.
- Scardigli, Victor. 1993. *L'Europe de la diversité : la dynamique des identités régionales*. Avec Vittotio Capecechi. Paris, Éditions du CNRS. 239 p.
- Scardigli, Victor. 1987. *L'Europe des modes de vie*. Paris, Éditions du CNRS. 140 p.
- Schmandt, Henry J., John C. Goldbach and Donald B. Vogel. 1971. *Milwaukee. A Contemporary Urban Profile*. New York, Praeger Publishers. 244 p.
- Schmandt, Henry J. 1965. *The Milwaukee Metropolitan Study Commission*. Écrit avec la collaboration de William H. Standing. Bloomington, Indiana University Press. 323 p.
- Schudson, Michael. 1996. « What if Civic Life Didn't Die ». *The American Prospect*. N° 25 : 17-28.
- Séguin, Anne-Marie et Annick Germain. 2000. « The Social Sustainability of Montréal: A Local or a State Matter? ». In M. Polèse et R. Stren (dir.). *The Social Sustainability of Cities. Diversity and the Management of Change*. Toronto, University of Toronto Press. p. 39-67.
- Skocpol, Theda et Morris P. Fiorina (dir.). 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, Brookings Institution Press. 528 p.
- Skocpol, Theda. 1999. « How Americans Became Civic ». In T. Skocpol et M. P. Fiorina (dir.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, Brookings Institution Press. 528 p. (27-80).
- Skocpol, Theda. 1996. « Unravelling From Above ». *The American Prospect*. (Mars-Avril). N° 25 : 20-25.
- Skocpol, Theda. 1995. *Social Policy in the United States. Futures Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, Princeton University Press. 312 p.
- Slack, Enid. 2002. « Have Fiscal Issues Put Urban Affairs Back on the Policy Agenda? ». In C. Andrew, K. A. Graham et S. D. Phillips (dir.). *Urban Affairs Back on the Policy Agenda*. Montréal, McGill-Queen's University Press. p. 309-328.
- Slack, Enid. 1997. « Finance and Governance: The Case of the Greater Toronto Area ». In P. A. R. Hobson et F. St-Hilaire (dir.). *Urban Governance and Finance : A question of Who Does What?*. Montréal, IRPP. p. 81-111 .

- Slemrod, Joel. 1998. « On Voluntary Compliance, Voluntary Taxes, and Social Capital ». *National Tax Journal*. Vol. LI, n° 3 : 485-491.
- Smith, Michael Peter. 1988. *City, State and Marke: The Political Economy of Urban Society*. New York, Blackwell. 252 p.
- Spelt, Jacob. 1972. ©1955. *Urban Development in South-Central Ontario*. Montréal, McClelland and Stewart. 296 p.
- Stanwick, Hannah. 2000. « A Megamayor for All People? Voting Behaviour and Electoral Success in the 1997 Toronto Municipal Election ». *Canadian Journal of Political Science*. Vol. XXXIII, n° 3 : 549-568.
- Stelter, Gilbert A. and Alan F. J. Artibise, dir. 1977. *The Canadian City. Essays in Urban History*. Toronto, McClelland and Stewart. 454 p.
- Stephens, G. Ross et Nelson Wikstrom. 2000. *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. New York, Oxford University Press. 198 p.
- Stevenson, Don et Richard Gilbert. 1999. *Restructuring Municipal Government in Greater Toronto. Amalgamation to Form the New City of Toronto and Creation of the Greater Toronto Services Board 1996-1999*. Rapport préparé pour la ville de Montréal. Juillet 1999. 43 p.
- Stoker, Gerry. 1998. « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance ». *Revue internationale des sciences sociales*. Numéro spécial La gouvernance. N° 155 : 19-30.
- Stoker, Gerry. 1995. « Regime Theory and Urban Politics ». In D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, Sage. p. 54-71.
- Stone, Clarence N. 1995. « Political Leadership in Urban Politics ». In D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, Sage. p. 96-116.
- Stone, Clarence N. 1993. « Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 15, n° 1 : 1-28.
- Stromquist, Shelton. 1997. « The Crucible of Class. Cleveland Politics and the Origins of Municipal Reform in the Progressive Era ». *Journal of Urban History*. Vol. 23, n° 2 : 192-220.
- Swanstrom, Todd. 1993. « Beyond Economism: Urban Political Economy and the Postmodern Challenge ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 15, n° 1 : 55-78.

- Tadashi, Yamamoto. 2000. *Governance in a Global Age. The Impact of Civil Society From a Comparative Perspective*. Washington, Brookings Institutions Press. 288 p.
- Tarrow, Sydney. 1996. « Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work ». *American Political Science Review*. Vol. 90, n° 2 : 389-397.
- Tarrow, Sydney. 1994. *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge, University of Cambridge Press. 251 p.
- Teaford, Jon C. 1996. « A Midwestern City: Milwaukee Viewed in a Regional Context ». Texte manuscrit présenté le 25 octobre 1996 à Milwaukee, à la conférence *Historical Perspectives on Milwaukee's Urban Experience*, département d'histoire de Marquette University. 20 p.
- Teaford, Jon C. 1979. *City and Suburb: The Political Fragmentation of Metropolitan America, 1850-1970*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. 231 p.
- Thibault, André. 2003. « Choc urbain et nouveaux germes démocratiques ». *Possibles*. Numéro spécial « Montréal 2003 ». Vol. 27, n° 1-2 : 65-77.
- Tindal, Richard C. et Susan Nobes Tindal. 2000. *Local Government in Canada*. 5^e édition. Scarborough, Nelson. 396 p.
- Titmuss, Richard M. 1972. *The Gift Relationship From Human Blood to Social Policy*. New York, Vintage Books. 339 p.
- Tocqueville, Alexis de. 1986. *De la démocratie en Amérique*. Collection Bouquins. Paris, Robert Laffont. Notes et introductions de F. Mélonio (De la Démocratie en Amérique). 1 178 p.
- Toll, William. 2001. Recension électronique pour H-Urban de Carl Abbott. 2001. *Greater Portland: Urban Life and Landscape in the Pacific Northwest*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 242 p.
- Treff, Karin et David B. Perry. 2001. *Finances of the Nation: A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial and Local Governments of Canada*. Toronto, Canadian Tax Foundation. 384 p.
- Trépanier, Marie-Odile. 1998. « Metropolitan Governance in the Montreal Area ». In D. N. Rothblatt et A. Sancton (dir.). *Metropolitan Governance Revisited*,. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. p. 57-120.
- Trépanier, Marie-Odile. 1993. « Metropolitan Government in the Montreal Area ». In D. N. Rothblatt et A. Sancton (dir.). *Metropolitan Governance*. Berkeley, University of California Institute of Governmental Studies Press. p. 53-110.

- Turcotte, Martin. 2001. « L'opposition rural/urbain a-t-elle fait son temps? Le cas du traditionalisme moral ». *Canadian Journal of Sociology*. Vol. 26, n° 1 : 1-29.
- Vaillancourt, Yves, François Aubry, Christian Jetté et Louise Tremblay. 2001. « Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire » in *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, dir. par Y. Vaillancourt et L. Tremblay. Montréal, LAREPPS (UQAM) : 23-65.
- Valelly, Richard M. 1996. « Couch-Potato Democracy? ». *The American Prospect*. (Mars-Avril). N° 25 : 25-26.
- Valverde, Mariana. 1995. « La charité et l'État : un mariage mixte centenaire ». *Lien social et politiques*. Vol. 33, numéro « Généalogies de l'État-providence » : 27-35.
- Walker, Charles Rumford. 1971. ©1937. *American City. A Rank-and-File History*. Arno Press, New York. Coll. « American Labor : From Conspiracy to Collective Bargain ». 278 p.
- Wallis, Allen D. 1993. « Governance and the Civic Infrastructure of Metropolitan Regions ». *National Civic Review*. Vol. 82, n° 2 : 125-139.
- Wallis, Allen D. 1994a. « Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions ». *National Civic Review*. Vol. 83, n° 1 : 140-53.
- Wallis, Allen D. 1994b. « Inventing Regionalism: The First Two Waves ». *National Civic Review*. Vol. 83, n° 2 : 159-175.
- Wallis, Allen D. 1994c. « The Third Wave: Current Trends in Regional Governance ». *National Civic Review*. Vol. 83, n° 3 : 290-310.
- Wallis, Allen D. 1994d. « Inventing Regionalism: A Two-Phase Approach ». *National Civic Review*. Vol. 83, n° 4 : 447-468.
- Warner, Sam Bass Jr. 1968. *The Private City. Philadelphia in Three Periods of its Growth*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press. 236 p.
- Weaver, John C.. 1977. « Tomorrow's Metropolis Revisited: A Critical Assessment of Urban Reform in Canada, 1890-1920 ». In G. A. Stelter et A. F. J. Artibise (dir.). *The Canadian City. Essays in Urban History*. Toronto, McClelland and Stewart. p. 393-418.
- Weinstein, Matthew. 1998. « Should Suburbs Care About Cities? The Relationship Between Urban Distress and Suburban and Metropolitan Growth During the 1980s ». *The Regionalist*. Vol. 3, N° 1/2 (automne) : 69-92.

Wolpert, Julian. 1990. « Generosity and Civic Commitment: The Local Public and Voluntary Sector » in R. J. Bennet (dir.). *Decentralization Local Government, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. Oxford, Clarendon Press. p. 172-193.

Quotidiens et magazines :

Financialwire

Perkins, Broderick. 2002. « Affordable Housing Not Likely to Hurt Home Values ». *Financialwire* (septembre 2002).

L'actualité

Béaulieu, Carole et Michel Vastel. 2003. « Travail, famille, patrie ... ». *L'actualité*. Vol. 28, n° 3 : 34-41.

Murray, Véra. 2000. « Londres. La lumière au bout du tunnel ». *L'actualité*. Vol. 25, n° 3 : 34-40.

Schnobb, Philippe. 2001. « Comment 200 villes ont disparu... ». *L'actualité*. 1^{er} novembre 2001. Vol. 26, n° 17 : 54-58.

Stossel, Scott. 1998. « La télévision qui tue ». *L'actualité*. Vol. 23, no 2 : 66-70.

La Presse

Benessaïeh, Karim. 2002. « Les Montréalais paient autant ... pour trois fois moins d'élus ». *La Presse* (20 novembre 2002). A1 et A2.

Bérubé, Nicolas. 2002a. « Le Québec est-il laid? ». *La Presse* (14 septembre 2002). A23 et A24.

Bérubé, Nicolas. 2002b. « Est-ce tabou de critiquer? ». *La Presse* (14 septembre 2002). A25.

Cédilot, André. 2001. « Les postes de quartier : une police pour les politiciens ». *La Presse* (26 mars 2001). E1 et E2.

Charbonneau, Jean-Paul. 2000. « La Couronne dit non à la CMM ». *La Presse* (13 juin 2000). A1.

Elkouri, Rima. 2002a. « Montréal à l'envers et à l'endroit ». *La Presse* (11 octobre 2002). B1 et B5.

- Elkouri, Rima. 2002b. « Toronto – Une ville modèle? ». *La Presse* (7 octobre 2002). B3.
- Elkouri, Rima. 2002c. « Les Danois d'abord ». *La Presse* (9 octobre 2002). B1.
- Hétu, Richard. 1999. « Maternelle et capital social ». *La Presse* (17 octobre 1999).
- Ouimet, Michèle. 2000. « Les fusions municipales augmentent les coûts, selon un chercheur ontarien ». *La Presse* (9 mars 2000).
- Ouimet, Michèle. 2002. « Un tout petit début ». *La Presse* (23 octobre 2002). A18.
- Pratte, André. 2000. « La moitié des banlieusards se considère Montréalais ». *La Presse* (10 juin 2000). A1 et A2.
- Trottier, Éric. 2001. « Un cadeau empoisonné pour les Montréalais ». *La Presse* (14 décembre 2001). E1.

Le Devoir

- Bérubé, Gérard. 2003. « Montréal entre dans son âge d'or industriel ». *Le Devoir* (1^{er} et 2 mars 2003). C1 et C5.
- Buzzetti, Hélène. 2001. « Les libéraux ont la conscience tranquille ». *Le Devoir* (30 mai 2001). A1 et A8.
- Cardinal, François. 2002. « Tremblay prend aux riches pour redistribuer aux pauvres. Un fonds de péréquation sera créé à Montréal ». *Le Devoir* (24 septembre 2002). A1 et A8.
- Cardinal, François. 2002. « Les inéquités ressortent plus clairement depuis les fusions ». *Le Devoir* (26 septembre 2002). A7.
- Cardinal, François. 2000. « Bourque se déchaîne contre Charest ». *Le Devoir* (26 mai 2000). A3.
- Chouinard, Tommy. 2003. « Tu vois la différence? ». *Le Devoir* (3 janvier 2003). A4.
- Defouni, Séverine. 2001. « C'est la consternation au Québec ». *Le Devoir* (30 mai 2001). A1 et A8.
- Descôteaux, Bernard. 2000. « La victoire des maires de la banlieue ». Éditorial. *Le Devoir* (4 mars 2000). A6.
- Sansfaçon, Robert. 2000a. « 2- Montréal et Québec d'abord ». Éditorial. *Le Devoir* (27 avril 2000). A6.

Sansfaçon, Robert. 2000b. « Voir grand, trop grand ». Éditorial. *Le Devoir* (22 avril 2000). A6.

Milwaukee Journal Sentinel

Borowski, Greg J. 2002. « County Executive Hopefuls Move On From Reform, Discuss Drug Addiction, Homelessness ». *Milwaukee Journal Sentinel* (13 mars 2002).

Borsuk, Alan J. et Don Walker. 2002a. « Business Leaders Show Lack of Leadership ». *Milwaukee Journal Sentinel* (29 janvier 2002).

Borsuk, Alan J. et Don Walker. 2002b. « Community Efforts Are Striving to Groom Future Leaders ». *Milwaukee Journal Sentinel* (29 janvier 2002).

Borsuk, Alan J. et Don Walker. 2002c. « Is Anybody in Charge Here? Business Leaders Say Area Needs Direction ». *Milwaukee Journal Sentinel* (27 janvier 2002).

Content, Thomas. 2002. « A City Caught Between Yesterday, Tomorrow ». *Milwaukee Journal Sentinel* (5 octobre 2002).

Daykin, Tom. 1997. « Labor Shortage May Grow Worse. Waukesha Firms Look to Fill Jobs ». *Milwaukee Journal Sentinel* (24 septembre 1997).

Derus, Michele. 1997b. « Workers Face Tough Job Finding Homes in Waukesha County ». *Milwaukee Journal Sentinel* (25 septembre 1997).

Derus, Michele. 1997c. « Workers Challenged Finding Homes ». *Milwaukee Journal Sentinel*. (numéro spécial 21-25 septembre 1997). p. 11-12.

Derus, Michele. 1998. « Suburbs aren't goal of all buyers ». *Milwaukee Journal Sentinel* (5 novembre 1998).

Dresang, Joel. 1998. « Regional Work Force Agency Recommended. Task Force Urges Merger of Milwaukee, Suburban Private Industry Councils ». *Milwaukee Journal Sentinel* (9 novembre 1998).

Gallagher, Kathleen. 2002. « Business of Money Booming. Finance-Management Industry Creating Jobs, Skilled Work force ». *Milwaukee Journal Sentinel* (8 octobre 2002).

Gores, Paul. 1997. « Finley Calls Cooperation Essential ». *Milwaukee Journal Sentinel* (15 juillet 1997).

Gould, Whitney. 1997. « Waukesha County Growth Raises Concerns ». *Milwaukee Journal Sentinel* (numéro spécial 21-25 septembre 1997). p. 8.

- Heinen, Tom. 1998. « Report Asks : At What Cost Tax Relief? ». *Milwaukee Journal Sentinel* (18 mai 1998).
- Held, Tom. 1997. « Norquist Attacks Task Force Makeup. Milwaukee Lacks Input on GMC Panel Examining Area Cooperation, He Says ». *Milwaukee Journal Sentinel* (21 août 1997).
- Holly, Lori. 2000. « Suburbs Lead in Growth of Foundation's Giving ». *Milwaukee Journal Sentinel* (31 janvier 2000).
- Holly, Lori. 1999. « Transit Options Needed, Finley says ». *Milwaukee Journal Sentinel* (12 février 1999).
- Holly, Lori. 1998. « Counties' Cooperation Begins With Child Care ». *Milwaukee Journal Sentinel* (27 septembre 1998).
- Holly, Lori. 1997a. « Finley, Saying He's Learned From Rapid Rise, To Seek Third Term. Waukesha County Executive Has Risen From an Unknown to a Potential Candidate for Governor ». *Milwaukee Journal Sentinel* (6 juillet 1997).
- Holly, Lori. 1997b. « Regional Efforts Succeeding in Some Communities ». *Milwaukee Journal Sentinel* (22 septembre 1997).
- Holly, Lori. 1997c. « Norquist Critized for Absence From Regional Forum ». *Milwaukee Journal Sentinel* (2 octobre 1997).
- Holly, Lori. 1997d. « MMAC Solliciting Candidates. Group seeks to Promote Regional Issues on Waukesha County Board ». *Milwaukee Journal Sentinel* (10 décembre 1997).
- Lank, Avrum D. 2002. « MMAC 'Blueprint' Just a Place to Start ». *Milwaukee Journal Sentinel* (6 octobre 2002).
- Lisher, Mark. 1996. « Officials Must Decide How To Pay Sewer Debt ». *Milwaukee Journal Sentinel* (11 octobre 1996).
- Murphy, Bruce. 2003. « UWM Research Sheds New Light on Census Findings : U.S. Study Used Flawed Measure in Ranking City No. 1 in Segregation ». *Milwaukee Journal Sentinel* (19 janvier 2003).
- Nichols, Mike. 1997. « Mayor Stresses Regional Issues ». *Milwaukee Journal Sentinel* (27 septembre 1997).
- Norman, Jack. 2000. « A Modest Gain for Black Middle Class ». *Milwaukee Journal Sentinel* (20 février 2000).

- Ortiz, Vikki. 2002. « Inner city, Inner Sanctum. In Milwaukee and River Hills, Virtual Neighbors Live in Worlds Apart ». *Milwaukee Journal Sentinel* (7 octobre 2002).
- Pabst, Georgia. 1997. « City Down 6% in Census Estimate. Decline Among Largest in Nation, U.S. Says ». *Milwaukee Journal Sentinel* (20 novembre 1997).
- Parks, Dan. 1997a. « Norquist Central to Regional Issues ». *Milwaukee Journal Sentinel* (22 septembre 1997).
- Parks, Dan. 1997b. « Transit Called Joint Endeavor ». *Milwaukee Journal Sentinel* (1^{er} octobre 1997).
- Rinard, Amy. 2003. « Shared Revenue, Health Costs Still a Worrisome Puzzle ». *Milwaukee Journal Sentinel* (19 janvier 2003).
- Rinard, Amy. 2002. « Faltering Economy Stalls Affordable Housing Drive ». *Milwaukee Journal Sentinel* (25 août 2002).
- Rinard, Amy. 2002b. « Officials Totè Up Budget Repair Bill Wins, Losses ». *Milwaukee Journal Sentinel* (18 août 2002).
- Rinard, Amy. 1999. « Communities Fighting For Their Impact Fees: Irked by Proposed Limits. They're Threatening to Halt Local Building Project ». *Milwaukee Journal Sentinel* (25 juin 1999).
- Rohde, Marie et Don Behm. 2001. « MMSD Moves to Invest in Natural Flood Control ». *Milwaukee Journal Sentinel* (3 octobre 2001).
- Romell, Rick. 1997. « Politics, Growth Collide. Regional Cooperation Faces Test of History ». *Milwaukee Journal Sentinel* (21 septembre 1997).
- Sandler, Larry. 2002a. « Connector Cash Remains Frozen as Rail vs. Bus Debate Persists ». *Milwaukee Journal Sentinel* (20 septembre 2002).
- Sandler, Larry. 2002b. « Waukesha, Milwaukee May Blend Bus Systems ». *Milwaukee Journal Sentinel* (14 juillet 2002).
- Sharma-Jensen, Geeta. 1998. « At 50, Civic Panel Has Gone Beyond Bricks and Mortar ». *Milwaukee Journal Sentinel* (29 novembre 1998).
- Thatcher, Betsy. 1999. « Leaders Agree to Unite on Flood Plan. Still, Distrust Lingers for Many Communities in Menomonee River Area ». *Milwaukee Journal Sentinel* (29 mai 1999).
- Thatcher, Betsy. 1998a. « Area Leaders Move Slowly Toward Tough Issues. Regional Effort Starts With Topics on Which Most Officials Can Agree ». *Milwaukee Journal Sentinel* (23 février 1998).

Thatcher, Betsy. 1998b. « Dissension Erupts Among Municipal Executives ». *Milwaukee Journal Sentinel* (1^{er} décembre 1998).

Thatcher, Betsy. 1997. « Regional Goup Will Stick Around ». *Milwaukee Journal Sentinel* (28 novembre 1997).

Walker, Laurel. 1997. « Cooperation Could Be a Swat Away ». *Milwaukee Journal Sentinel* (2 octobre 1997).

New York Times

Johnson, Dirk. 1997. « Ethnic Change Tests Mettle of Minneapolis Liberalism ». *New York Times* (18 octobre 1997). A1.

Pioneer Planet

Dornfeld, Steven. 2000. « Ventura Administration Takes Bold Steps to Address Transportation, Housing Needs ». *Pioneer Planet* (17 janvier 2000).

Star Tribune

Blake, Laurie. 1999. « The Other Rail Project : Planning for Commuter Line Chugs Ahead ». *Star Tribune* (18 décembre 1999).

Brandt, Steve. 1999. « Core Cities Boom, Outer Suburbs Lag in Home Price Gains ». *Star Tribune* (7 mars 1999).

Diaz, Kevin. 1997. « Few Steps Taken to Resolve Enormous Housing Crunch ». *Star Tribune* (26 août 1997).

McQuaid, Phyllis. 1999. « Counterpoint: House GOP's Wrong Turn on Highways ». *Star Tribune* (4 décembre 1999).

Peterson, David et Dan Wascoe. 1999. « Ventura names a new Met Council ». *Star Tribune* (15 avril 1999).

Peterson, David. 1999. « Mondale Says Met Council Has Big Plans ». *Star Tribune* (10 octobre 1999).

Smith, Dane et Robert Whereatt. 1999. « Ventura's First 100 Days : Reformer or Caretaker? ». *Star Tribune* (13 avril 1999).

Whiting, Chuck. 1998. « Metro Issues in the Choice of Candidates ». Éditorial. *Star Tribune* (2 juin 1998).

Sources documentaires officielles et rapports (par ville)

Milwaukee

- Baldwin, Leverett. 1997. « Milwaukee County Needs More Jail Capacity Now ». *The Business Journal* (7 février 1997).
- City of Milwaukee. 2003. *2003 Plan and Budget Summary*. Department of Administration. Milwaukee, City of Milwaukee. 85 p.
- City of Milwaukee. 2001. *City of Milwaukee Housing Strategy*. 1^{ère} version. Milwaukee (septembre 2001).
- Greater Milwaukee Committee. 1998. « Toward a Regional Strategy for Workforce Development ». Rapport du Regional Cooperation Task Force. 9 novembre 1998. Milwaukee, Greater Milwaukee Committee. 18 p.
- Helen Bader Foundation. 1998. *Annual Report*. Milwaukee, Helen Bader Foundation. 56 p.
- Milwaukee Foundation. 1998a. *Values Enduring 1998 Yearbook*. Milwaukee, Milwaukee Foundation Corporation. 71 p.
- Milwaukee Foundation. 1998b. *Report Card on Charitable Giving in Metro Milwaukee*. 2nd annual report. Milwaukee, Milwaukee Foundation. 27 p.
- Milwaukee Foundation. 1997. *Report Card on Charitable Giving in Metro Milwaukee*. 1st annual report. Milwaukee, Milwaukee Foundation. 24 p.
- Pardini, Priscilla. 1998. *The Faye McBeath Foundation: A Story of Giving*. Milwaukee, The Faye McBeath Foundation. p. 91-110.
- Public Policy Forum. 2002. « Public Policies, Public Priorities ». *Research Brief*. Vol. 90, n° 2 (février 2001). 8 p.
- Public Policy Forum. 2001. « Crime perception ». *Research Brief*. Vol. 89, n° 2 (février 2001). 8 p.
- Public Policy Forum. 1999. *Spending and Taxing in the Milwaukee Metropolitan Area*. Milwaukee, Public Policy Forum. 79 p.
- Public Policy Forum. 1998. *Annual Report : 85 Years of Public Policy Leadership*. Milwaukee, Public Policy Forum. 47 p.
- Public Policy Forum. 1997. « Waukesha, Milwaukee Residents Favor Regional Cooperation. Public Opinion Survey Finds Agreement and Points of Conflict ». *In fact*. (septembre 25). Vol. 85, n° 7. 8 p.

Minneapolis-St. Paul

Civic Commission of Minneapolis. 1917. *Plan of Minneapolis*. Réalisé par Edward H. Bennett. Minneapolis, [s. é.]. 227 pages.

Kari, John H. 2000. « Twin Cities Sustainable Development Smart Growth Approaches for Creating Places That Work ». Texte présenté en mai 2000 à Christchurch, au New Zealand Planning Institute par J. H. Kari, senior policy planner au Metropolitan Council. St. Paul, Metropolitan Council. 30 p.

Keefe, Steve. 1991. « Twin Cities Federalism : The Politics of Metropolitan Governance ». St. Paul, Metropolitan Council. 51 p.

Metropolitan Council. 1996. *Regional Blueprint*. Décembre 1996. St. Paul, Metropolitan Council. 84 p.

Metropolitan Council. 1994. *Regional Blueprint*. Septembre 1994. St. Paul, Metropolitan Council. 84 p.

Metropolitan Council. 1992. *Trouble at the Core : The Twin Cities Under Stress*. Rapport du Metropolitan Council écrit par M. Munson, L. Homstad, K. Johnson, R. Carlson et D. Conley. Novembre 1992. St. Paul, Metropolitan Council. 52 p.

SRF Consulting Group. 2000. *1999 Metropolitan Council Transit System Performance Audit*. s.l, s.é. (pages i à 8-17).

Montréal

Centraide du Grand Montréal. 2002. « Chantier sur la philanthropie ». Document de travail. Montréal, Centraide du Grand Montréal.

Centraide du Grand Montréal. 2000. *Bâtir des communautés d'entraide et soutenir leur capacité d'agir*. Rédaction par Lyse Brunet. Montréal, 32 p.

Chénard, Ginette. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2001. « Présentation des lois 134 et 170 ». Présentation effectuée dans le cadre du colloque « Pouvoir local et gouvernance ». ACFAS. Université de Sherbrooke, 16 mai 2001. 27 p.

Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. 1999. *Pacte 2000. Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*. Gouvernement du Québec. 425 p.

Groupe de travail sur Montréal et sa région. 1993. *Montréal une ville-région*. Gouvernement du Québec. (Rapport Pichette). Décembre 1993. 147 p.

Lessard, Jean. 2001. « L'exception québécoise en philanthropie ». Rapport préparé pour le Conseil de la philanthropie et l'Initiative du secteur bénévole et communautaire. Novembre 2001. 61 p.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. 2000. *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. S. l., Gouvernement du Québec. 131 p.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2001. *Les seuils de faible revenu « personnalisés » de Statistique Canada*. Fiche synthèse. Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. Gouvernement du Québec. 4 p.

Toronto

Anonyme. 2000. *Reforming the 905 Municipalities and the Greater Toronto Service Board (GTSB). Maintaining the Momentum* ». Janvier 2000. (s.l., s.é.). 12 p.

City of Toronto. 1999. *Taking Responsibility for Homelessness. An Action Plan for Toronto*. Rapport du Mayor's Homelessness Action Task Force, présidé par Anne Golden Toronto, City of Toronto. 291 p.

Greater Toronto Area Task Force. 1996. *Report of the GTA Task Force*. Comité présidé par Anne Golden. Toronto, Queen's Printer for Ontario. 269 p.

Toronto Transition Team. 1997. « *New City, New Opportunities. Toronto Transition Team Releases Final Report* » (brief). Toronto (décembre 1997).

United Way of Greater Toronto. 1999. *Toronto at a Turning Point*. Rédigé par Dan Clement. Toronto, United Way of Greater Toronto. 47 p.

Autres

Gallagher, Brian A. 2002. *Brian A. Gallagher's Keynote Address 2002 United Way Community Leaders' Conference*. Discours du directeur-général exécutif United Way of America. 26 avril 2002. 11 pages.

Gallup Organization. 1999. *The Gallup Poll. Public Opinion 1999*. Delaware, Scholarly Resources Inc. 318 p.

Hall, Michael, Larry McKeown et Karen Roberts. 2001. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : Points saillants de l'Enquête Nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*. Publication conjointe de Statistique Canada et du Centre canadien de philanthropie. Août 2001. No 71-542-XIF au catalogue. 89 p.

- Iceland, John, Daniel H. Weinberg et Erika Steinmetz. 2002. *Racial and Ethnic Residential Segregation in the United States: 1980-2000*. US Census Bureau. Washington D.C., U.S. Government Printing Office.
- Olson, Stan et Ruth Kovacs. 1993. *National Guide to Funding for the Economically Disadvantaged*. [s. l.], The Foundation Center. (180-199; 406-411).
- Paprocki, Steven L. et Robert O. Bothwell. 1993. « Corporate Grantmaking : Giving to Racial /Ethnic Populations ». Executive Summary [s. l.], National Committee for Responsive Philanthropy.
- Reed, Paul B. 2001a. « La générosité des Canadiens : tendances à l'égard des dons personnels et des dons de charité, sur trois décennies, 1969 à 1997 ». En coll. avec Marie-Claire Couture. *Renseignements et observations à l'intention du secteur sans but lucratif*. Statistique Canada. N° 75F0033MIF au catalogue, Édition N° 4. 6 p.
- Reed, Paul B. 2001b. « La générosité : les Canadiens donnent depuis 30 ans ». *Tendances sociales canadiennes*. Statistique Canada. N° 11-008 au catalogue, Automne 2001 : 11-13.
- Statistique Canada. 2002. *Juristat*. Ottawa, Statistique Canada. 85-002-XPF. Vol. 22, n° 10.
- Statistique Canada. 2001. *Enquête sociale générale – Cycle 13. Aperçu : La sécurité personnelle et les perceptions de la police*. 85-554-XIF. Ottawa, Statistique Canada. 18 p.
- Statistique Canada. 1982. *Services correctionnels au Canada 1980-1981*. Ottawa, Approvisionnement et Services Canada. 85-211F.
- US Census Bureau. 2002. *2002 Census of Governments*. Vol. 1, n° 1. Government Organization. Washington, D. C., Government Printing Office. 66 p. (sans les addendas).

Adresses électroniques :

Amnistie Internationale - Groupe UQAM :
www.er.uqam.ca/nobel/amnistie

Bureau of Justice Statistics:
www.ojp.usdoj.gov/bjs/

Centraide du Grand Montréal :
www.centraide-mtl.org

Centre canadien des armes à feu :
www.cfc-ccaf.gc.ca

Chronicle of Philanthropy (The):
www.philanthropy.com

City of Milwaukee
www.ci.mil.wi.us

City of Minneapolis :
www.ci.minneapolis.mn.us/

City of Saint Paul :
www.ci.stpaul.mn.us

City of Toronto :
www.city.toronto.on.ca

Communauté métropolitaine de Montréal :
www.cmm.qc.ca/accueil/index.asp

Communauté urbaine de Montréal :
www.cum.qc.ca/

County de Hennepin :
www.co.hennepin.mn.us

County de Milwaukee :
www.milwaukeecounty.org

County de Ramsey :
www.co.ramsey.mn.us

County of Waukesha :
www.waukeshacounty.gov

Direction de la santé publique de Montréal-Centre :
www.santepub-mtl.qc.ca

Foundations in Wisconsin :
www.wifoundations.org

Metropolitan Council of the Twin Cities Area :
www.metrocouncil.org

Milwaukee Police Department :
www.milwaukee.police.org

Ministère des affaires municipales et de la métropole :
www.mamm.gouv.qc.ca/asp

Minneapolis Police Department :
www.ci.minneapolis.mn.us/police/

Minnesota Legislative Reference Library :
www.leg.state.mn.us

Minnesota Secretary of State :
www.sos.state.mn.us

Mother Jones :
www.motherjones.com

National Association of Counties :
www.naco.org

Service de police Ville de Montréal :
www.spcum.qc.ca/index.asp

SouthEastern Wisconsin Regional Planning Commission :
www.sewrpc.org/

Statistique Canada :
www.statcan.org

Saint Paul Police Department :
www.stpaul.gov/depts/police/

Toronto Police Department :
www.torontopolice.on.ca

United States Census Bureau :
www.census.gov

United Way of Greater Toronto :
www.unitedwaytoronto.com

United Way of Milwaukee :
www.unitedwaymilwaukee.org

United Way of Peel Region :
www.unitedwaypeel.org

United Way of Twin Cities :
www.unitedwaytwincities.org

United Way of York Region :
www.uwyr.on.ca

United Way/ Centraide Canada :
www.unitedway.ca

United Way of America :
www.national.unitedway.org

University of North Carolina at Chapel Hill :
www.irss.unc.edu

Ville de Montréal :
www2.ville.montreal.qc.ca

Wisconsin Housing and Economic Development Authority :
www.wheda.com

Wisconsin Legislature Reference Bureau :
www.legis.state.wi.us

Entrevues :

Milwaukee
(juin 1999)

Kathryn Cairney
Program Officer
Helen Bader Foundation.

Marc V. Levine
Director Center for Economic Development
Wisconsin University Milwaukee.

Jim Marks
Associate Director
Milwaukee Foundation

Robert H. Milbourne
President
Greater Milwaukee Committee.

Jack M. Murtaugh
Executive Director
Interfaith Conference of Greater Milwaukee

Emily Van Dunk
Senior researcher
Public Policy Forum

Marcus White
Associate director
Interfaith Conference of Greater Milwaukee

Frank P. Zeidler
Public Administration Consultant
(ancien maire de Milwaukee de 1948 à 1960).

*Minneapolis*¹
(novembre 2000)

Adams, Russel
Director
Alliance for Metropolitan Stability

Myron Orfield
Professor of Law
University of Minnesota/Twin Cities
A été élu comme représentant (5 fois) et sénateur (1 fois)

Judith A. Martin
Director Urban Studies Program
Professor of geography
University of Minnesota

Montréal
(novembre 2002)

Pierre-Marie Cotte
Vice-président Développement philanthropique
Centraide-Grand-Montréal.

Toronto
(mai 2000)

Lucia Stephenson
Director The Tomorrow Fund Major Gifts and Planned Giving Office
United Way of Greater Toronto.

¹ Les entrevues avec les personnes des Twin Cities ont été faites par Jean-Pierre Collin et Robert Petrelli lors de leur voyage à Minneapolis et St. Paul en XX VVVV.

Beth Moore Milroy
Professor
School of urban and Regional Planning
Ryerson Polytechnic University.

Plusieurs personnes rencontrées au gré des colloques et des hasards de la vie ou par échange de courriel ont alimenté mes réflexions ou cette thèse, sans pour autant avoir été sollicitées officiellement et je les remercie formellement, notamment :

Paul Darrel
Ph. D. Candidate
University of Minnesota/Twin Cities

Frances Frisken
Professor emeritus Urban Studies
York University
(Toronto)

Neil R. Thomlinson
Ph. D. Candidate and Lecturer
Ryerson Polytechnic University.
(Toronto)

Je remercie également Jon C. Teaford (1996), spécialiste d'histoire urbaine, pour m'avoir gentiment expédié le texte manuscrit de sa conférence prononcée à l'University Marquette le 25 octobre 1996.

