Université du Québec
INRS-Urbanisation, Culture et Société

Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal

Par
Mariona Tomàs

Thèse présentée
pour l'obtention
du grade de Philosophiae doctor (Ph.D.) en Études urbaines
(programme offert conjointement par l'INRS-Urbanisation et l'UQAM)

Jury d'évaluation

Directeur de recherche	Jean-Pierre Collin INRS-Urbanisation, Culture et Société
Codirecterice de recherche	Laurence Bherer Département de science politique, Université de Montréal
Présidente du jury et examinateur interne	Julie-Anne Boudreau INRS-Urbanisation, Culture et Société
Examinateur interne	Winnie Frohn Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal
Examinateur externe	Daniel Kübler Institut d'études politiques de Zurich

Thèse soutenue le 29 août 2007

© droits réservés de Mariona Tomàs, 2007

Résumé

Cette thèse explore le processus menant à la création d'un modèle de gestion métropolitaine. À partir de l'expérience de Montréal – le modèle à trois paliers mis sur pied entre 1999 et 2001, dans le cadre d'une réorganisation territoriale à l'échelle du Québec –, notre intérêt est de mettre en lumière les facteurs qui expliquent le choix pour une formule de coopération et concrètement le rôle des acteurs locaux dans ce processus.

Les modèles de gestion métropolitaine se distinguent par leur degré d'institutionnalisation de la coopération et par leur approche plus ou moins régionale des enjeux urbains. Ils peuvent se classifier sous forme d'un continuum qui illustre la continuité des trois approches principales de la gestion métropolitaine : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. Ces courants promeuvent des visions normatives concernant le gouvernement des agglomérations urbaines à partir de la mobilisation de quatre valeurs : l'équité, la démocratie, l'efficience et la compétitivité.

Une lecture néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine permet d'intégrer l'importance des valeurs sans tomber dans le piège de la normativité. Nous interprétons la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine comme le résultat de l'interrelation de trois variables : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Selon cette perspective, les institutions – formelles et informelles – établissent les règles du jeu, qui sont stables dans le temps. Les institutions représentent à la fois des contraintes et des opportunités pour les acteurs : elles influencent leurs décisions et leurs comportements, ainsi que les rapports entre les groupes d'acteurs, menant à une institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine. Toutefois, les acteurs disposent d'une marge de manœuvre dans l'interprétation et l'adaptation de ces normes et c'est ainsi que des petits changements peuvent avoir lieu. La coopération métropolitaine est donc un processus de construction permanente où interviennent des acteurs avec des intérêts et des valeurs : la contribution des acteurs locaux à la création d'un modèle de gestion métropolitaine réside dans leur capacité à nouer des compromis et à réaliser une vision commune de l'agglomération. La

construction de la coopération métropolitaine dépend également des règles du jeu fixées par le contexte institutionnel, puisqu'il s'agit d'un processus à double sens.

Les moments de changement institutionnel comme la réforme municipale du gouvernement du Québec en 2000 permettent de constater l'importance de chacune des variables explicatives. Le cas de Montréal est d'autant plus intéressant que le modèle de gestion métropolitaine intervient sur trois niveaux : métropolitain – création d'une structure couvrant la région fonctionnelle –, local – fusion des municipalités pour créer des nouvelles villes – et infralocal – création d'arrondissements. Les règles du jeu déterminées par le gouvernement du Québec, qui détient la compétence exclusive des affaires municipales, font des élus locaux les protagonistes de la réforme. À travers l'analyse documentaire et la réalisation d'entretiens, nous constatons que ceux-ci n'ont pas la même définition du modèle de gestion métropolitaine : ils diffèrent quant aux valeurs à réaliser et à la façon de les réaliser. Ces divergences expliquent qu'ils soient incapables de créer une vision partagée de l'agglomération, mais elles sont aussi le fruit de l'attitude hésitante du gouvernement provincial quant à la question métropolitaine. D'autres acteurs locaux tels que les syndicats ou le milieu des affaires profitent des espaces ouverts pendant le processus et contribuent aussi au modèle de gestion métropolitaine.

Le modèle de gestion métropolitaine résultant se comprend comme la jonction d'une part des valeurs et des attitudes des acteurs locaux devant la coopération et d'autre part du poids des institutions et des façons de faire propres au contexte québécois. Ce modèle est pourtant transformé lors de la victoire en 2003 du parti de l'opposition, qui retient une autre approche de l'organisation et de la manière de gouverner le Grand Montréal. L'évolution du cas montréalais illustre ainsi l'importance des valeurs et des représentations dans la gestion métropolitaine, qui est un processus permanent de recherche du compromis.

Mariona Tomàs Étudiant	Jean-Pierre Collin Directeur de recherche

Remerciements

C'est en septembre 2002 que j'ai entendu parler pour la première fois du modèle de gestion métropolitaine de Montréal. L'image de ce modèle m'a fascinée et c'est ainsi que, une année plus tard, je commençais mon doctorat sous la direction de Jean-Pierre Collin. J'aimerais le remercier en premier lieu pour m'avoir ouvert la porte des études urbaines et permis d'étudier le cas montréalais. Son savoir encyclopédique sur la gestion métropolitaine et sur l'histoire de Montréal ont sans doute été des éléments clés pour la réalisation de cette recherche. J'aimerais également remercier Laurence Bherer, pour sa rigueur méthodologique et ses conseils fort utiles dans cette démarche intellectuelle. Ce travail doit beaucoup à ses commentaires, observations et recommandations. J'aimerais aussi souligner la pertinence des commentaires des membres du jury.

Beaucoup d'autres personnes ont contribué à élargir mes connaissances et à construire ma propre interprétation de la question métropolitaine : professeurs, chercheurs, collègues du doctorat. Les innombrables échanges ont été toujours très enrichissants et j'en suis très reconnaissante. J'aimerais également souligner l'apport des personnes interviewées : leurs récits ont permis non seulement de synthétiser mes pensées mais notamment de les remettre en question et de me forcer à réfléchir à nouveau. Je les remercie aussi pour leur grande disponibilité et générosité.

La forme finale de cette thèse a été améliorée grâce à la correction linguistique de Christina Gmür, que je remercie pour son travail. Je voudrais témoigner aussi de ma gratitude à tous mes proches, de Barcelone et de Montréal, qui m'ont encouragé pendant ces années. Je pense en particulier à Viviana, avec qui j'ai partagé le périple doctoral, et beaucoup d'autres choses.

Enfin, je dédie cette thèse à Josep, qui a été toujours à mes côtés. Son soutien et son dévouement ont été fondamentaux pour l'aboutissement de l'aventure à la fois excitante et épuisante qu'est le doctorat.

Table des matières

Résumé iii
Remerciements v
Table des matières vii
Liste des tableaux, figures et cartes xi
Liste d'acronymes xiii

Introduction 1

CHAPITRE 1
LES MODÈLES DE GESTION MÉTROPOLITAINE : ENTRE IDÉOLOGIE ET POLITIQUE. LES PERSPECTIVES EN ÉTUDES URBAINES 5

1.1 La région métropolitaine comme objet d'étude 6
1.2 L'école de la réforme 11
1.3 L'école des choix publics 16
1.4 Le nouveau régionalisme et la gouvernance métropolitaine 20
    1.4.1 Le nouveau régionalisme aux États-Unis 22
    1.4.2 Le débat en Europe 26
1.5 Les valeurs dans la gestion métropolitaine 31
    1.5.1 Les trois approches en continuité 32
    1.5.2 Dépasser les théories normatives 38

CHAPITRE 2
STRUCTURES, ACTEURS ET VALEURS : UNE PERSPECTIVE NÉO-INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION MÉTROPOLITAINE 43

2.1 Une pluralité de facteurs explicatifs de la gestion métropolitaine 44
2.2 Une lecture néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine 52
    2.2.1 Les institutions comme normes formelles et informelles 53
    2.2.2 La stabilité institutionnelle : comment le changement se fait-il? 64
    2.2.3 L'institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine ... 73
    2.2.4 Penser métropolitain? Le rôle des acteurs locaux 87

CHAPITRE 3
ENQUÊTE ET MÉTHODOLOGIE 91

3.1 Une étude de cas : Montréal 92
    3.1.1 Saisir la complexité 92
    3.1.2 Le choix du terrain 94
    3.1.3 Le choix des acteurs 97
3.2 Les méthodes d'enquête 102
3.3 Les méthodes d'analyse des données 109

CHAPITRE 4
LA RÉFORME MUNICIPALE DE 1999-2001 : ACHEVER LA RÉVOLUTION TRANQUILLE DANS UN QUÉBEC URBAIN 113

4.1 Fusionner pour mieux gouverner : les grands axes de la réforme 114
4.1.1 La mise en place d'un modèle hybride de gestion métropolitaine 124
4.1.2 La CMM : une première qui demeure discrète 126
4.1.3 Renforcer la ville centre de la région 132
4.2 Les arrondissements ou la clé de voûte de la réforme 134
4.3 Comprendre la réforme 140
Conclusion 146

CHAPITRE 5
LES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC : ENTRE LE CONFORT ET L'INDIFFÉRENCE 151

5.1 Le système municipal québécois : autonomie ou tutelle, gestion ou politique? . 153
5.2 Les relations intergouvernementales : entre imposition et négociation 164
5.3 Le blues de la métropole 172
Conclusion 182

CHAPITRE 6
LA QUESTION MÉTROPOLITAINE AU QUÉBEC : UNE APPROCHE EN CONTINUITÉ 185

6.1 Le sentier réformiste : la double stratégie de recomposition territoriale 189
6.1.1 La lutte contre la fragmentation municipale (1890-1990) 190
6.1.2 Un dérapage dans le sentier réformiste? L'essor du nouveau régionalisme 197
6.1.3 La réforme Harel : le retour sur le sentier réformiste 202
6.2 Le débat sur le territoire 208
6.2.1 Le décalage entre la politique et la réalité 208
6.2.2 L'équilibre territorial 211
6.3 Les pouvoirs métropolitains : de la gestion à la planification 215
6.4 Qui gouverne? 219
6.4.1 La question de l'imputabilité 219
6.4.2 Le contrôle de l'institution 222
6.5 L'enjeu de la fiscalité municipale 226
6.6 Les façons de faire 232
6.6.1 L'expertise 233
6.6.2 L'ambiguïté du gouvernement provincial 236
Conclusion 239

CHAPITRE 7
LA CONFIGURATION LOCALE DES ACTEURS MONTRÉALAIS 243

7.1 Le modèle québécois de gouvernance 246
7.2 La gestion métropolitaine selon les acteurs de la société civile 252
7.2.1 Le milieu des affaires 253
7.2.2 Les syndicats 257
7.2.3 Les organismes communautaires 260
7.2.4 Les experts 267
7.2.5 Les médias écrits 270
Conclusion : le triomphe du discours régionaliste? 272

CHAPITRE 8
PENSER MÉTROPOLITAIN? LES PRATIQUES DE COOPÉRATION CHEZ LES ÉLUS LOCAUX DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL . 277

8.1 L'évolution du malaise métropolitain 282
8.2 Des citadins et des banlieusards 294
8.2.1 La création et la redistribution de la richesse 296
8.2.2 La taille idéale : *small is beautiful vs bigger is better* 303
8.3 Les limites de la coopération : la force des valeurs 312
Conclusion 330

CHAPITRE 9
LA CONSTRUCTION DU MODÈLE DE GESTION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL : CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS POUR LES ACTEURS LOCAUX 335

9.1 Les stratégies des élus locaux montréalais devant la réforme Harel 339
9.2 Les règles du jeu métropolitain 352
9.2.1 La rédaction du Livre blanc 355
9.2.2 Le comité Bernard 364
9.3 Les gagnants et les perdants de la réforme Harel 370
Conclusion 379

ÉPILOGUE : LE LONG ET AGITÉ FLEUVE DE L'AGGLOMÉRATION 383

1. Le virage libéral : entre l'innovation et la confusion 384
1.1 La décentralisation à Montréal ou la survie de la nouvelle ville 387
1.2 La défusion ou la fin d'*une île, une ville* 394
1.3 Les conseils d'agglomération : assurer la cohésion 405
1.4 La conception libérale de la démocratie 408
2. Les obstacles à la création d'une vision métropolitaine 413
Conclusion 419

CONCLUSION GÉNÉRALE 423

ANNEXE A : Chronologie des événements (1992-2006)..... 439
ANNEXE B : Liste de documents analysés..... 441
ANNEXE C : Dénombrement des entretiens..... 443
ANNEXE D : Guide d'entretien 445
ANNEXE E : Grille d'analyse 447
ANNEXE F : Partage de compétences entre les paliers dans la région métropolitaine de Montréal après la réforme Harel 449
ANNEXE G : Mémoires présentés par les différents types d'acteurs (1992-2003) . 451
ANNEXE H : Article de Peter Trent sur le débat réforme versus choix publics..... 453
ANNEXE I : Document de la campagne des défusions 457

LISTE DES RÉFÉRENCES 459

Liste des tableaux, figures et cartes

Tableau 1 : Réduction du nombre des municipalités en Europe entre 1950 et 1970 15
Tableau 2 : Du gouvernement à la gouvernance urbaine 29
Tableau 3 : Caractéristiques des approches de la gestion métropolitaine 32
Tableau 4 : Définition et composantes des valeurs 40
Tableau 5 : Type d'acteurs selon leurs stratégies 85
Tableau 6 : Synthèse du profil de maire et de conseiller municipal au Québec (2005) 162
Tableau 7 : Évolution du territoire des structures métropolitaines 210
Tableau 8 : Compétences principales des différentes structures métropolitaines 218
Tableau 9 : Pourcentage des différents groupes d'élus locaux aux institutions métropolitaines 225
Tableau 10 : Composantes des valeurs exprimées à chaque échelle touchée par la réforme Harel par les acteurs de la société civile 273
Tableau 11 : Les représentations des élus (valeurs et échelle de réalisation) 309
Tableau 12 : La hiérarchie des valeurs des élus locaux 328
Tableau 13 : Position des acteurs face à la coopération métropolitaine 339
Tableau 14 : Type d'acteur au moment de la réforme Harel selon la position et selon le degré de mobilisation 343
Tableau 15 : Évolution des allégeances politiques à Montréal (2001-2005) 393
Tableau 16 : Répartition des municipalités locales par tranche de population après la tenue des référendums (2005) 404

Figure 1 : Continuum de gestion métropolitaine (selon l'intensité des changements institutionnels et la conception de l'agglomération) 36
Figure 2 : Variables du contexte institutionnel 64
Figure 3 : Les pratiques de coopération métropolitaine 75
Figure 4 : Cadre d'analyse de la gestion métropolitaine 88
Figure 5 : Répartition des revenus des municipalités locales du Québec en 2002 157
Figure 6 : Répartition des dépenses des municipalités locales du Québec en 2002 158
Figure 7 : Variables expliquant la mise en place du modèle montréalais de gestion métropolitaine 428

Carte 1 : Les neuf grandes villes du Québec 119
Carte 2 : Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et des nouvelles villes (2002) 125
Carte 3 : La nouvelle Ville de Montréal en 2002 138
Carte 4 : Les régions administratives comprises dans le territoire de la CMM 173
Carte 5 : Territoire de la CMM avec les MRC (2002) 174
Carte 6 : La nouvelle Ville de Montréal après les défusions 401
Carte 7 : Le résultat des référendums sur les défusions à Longueuil 401

Liste d'acronymes

ACIR : *Advisory Commission on Intergovernmental Relations*
ADQ : Action démocratique du Québec
AMT : Agence métropolitaine de transport
CAT134 : Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 134 (loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*)*
CAT170 : Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170 (loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais)
CCMM : Chambre de commerce du Montréal métropolitain
CDEC : Corporations de développement économique communautaire
CDM : Commission de développement de la métropole
CLD : Centres locaux de développement
CMBM : Conférence des maires de la banlieue de Montréal
CMM : Communauté métropolitaine de Montréal
CNFFL : Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales
COMM : Commission métropolitaine de Montréal
CORMM : Corporation du Montréal métropolitain
CRD : Conseils régionaux de concertation et de développement
CRDIM : Conseil régional de développement de l'île de Montréal
CRÉ : Conférences régionales des élus
CSN : Confédération des syndicats nationaux
CUM : Communauté urbaine de Montréal
FQM : Fédération québécoise de municipalités
FRAPRU : Front d'action populaire en réaménagement urbain
FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
GLA : *Greater London Authority*
GTMR : Groupe de travail sur Montréal et sa région
INRS-UCS : Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, culture et société
MAM : Ministère des Affaires municipales
MAMM : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMR : Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMSL : Ministère des Affaires municipales, du Sport et du loisir
MM : Ministère de la Métropole
MRC : Municipalités régionales de comté
NPM : *New Public Management*

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OIS : Organisme intermunicipal de services
PIB : Produit intérieur brut
PLQ : Parti libéral du Québec
PQ : Parti québécois
RCM : Rassemblement des citoyens de Montréal
RMR : Région métropolitaine de recensement
STCUM : Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
UCIM : Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal
UMBM : Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal
UMQ : Union des municipalités du Québec
VM : Vision Montréal

Introduction

L'objectif de cette thèse est de mieux comprendre la construction des modèles de gestion métropolitaine. Comment les régions métropolitaines sont-elles gouvernées? Quels sont les modèles possibles et quels sont les facteurs qui expliquent le choix d'un modèle? Quel est le rôle des acteurs locaux dans ce processus? Notre travail, à la croisée des études urbaines et de la science politique, vise à approfondir la compréhension de la dimension politique de la métropolisation. Nous constatons en effet qu'il existe une diversité de formules plus ou moins institutionnalisées afin de gouverner les régions métropolitaines, pôles de développement économique, culturel et social, ainsi que de tensions et luttes sociales. La gestion métropolitaine demeure un enjeu majeur du point de vue politique mais également du point de vue du chercheur. Ce travail veut ainsi contribuer à la réflexion théorique sur la gouvernance des agglomérations urbaines à partir d'une perspective néo-institutionnaliste, selon laquelle les variables institutionnelles ont une propriété explicative puisqu'elles représentent à la fois des opportunités et des contraintes pour les acteurs. La relation réciproque entre les institutions et les acteurs est analysée à partir d'une étude de cas, l'agglomération de Montréal, en raison de l'originalité de son modèle de gestion métropolitaine mis en place en 2000.

Le premier chapitre expose notre objet d'étude – le gouvernement des agglomérations urbaines en Amérique du Nord et à l'Europe de l'Ouest –, un thème classique en études urbaines. La revue de littérature sur cette question dévoile une variabilité des modèles de gestion métropolitaine, qui peuvent se classifier en fonction des trois perspectives dominantes depuis la fin du dix-neuvième siècle : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. L'analyse des modèles d'institutionnalisation de la coopération métropolitaine – gouvernement métropolitain, coopération volontaire, agence souple de coordination supramunicipale – révèle l'existence de représentations précises sur la région métropolitaine qui mettent en avant certaines valeurs – équité, démocratie, efficience, compétitivité.

L'existence de plusieurs modèles nous amène, dans un deuxième chapitre, à vouloir comprendre les facteurs qui expliquent la mise en place d'un modèle concret de gestion métropolitaine et l'importance des valeurs par rapport à ces facteurs. Notre regard s'inspire de la science politique et concrètement de la perspective néo-institutionnelle. Selon ce courant, l'adoption d'un modèle de gestion métropolitaine s'explique en grande partie par les facteurs d'ordre institutionnel, incluant non seulement les structures formelles et les cadres légaux mais aussi les normes, les valeurs et les idées véhiculées par les acteurs, qui tendent à être stables dans le temps. La relation entre les conditionnements structurels (niveau macro) et les décisions individuelles (niveau micro) se trouve au cœur de la recherche néo-institutionnaliste. Dans l'application de cette approche à la gestion métropolitaine, qui n'a été d'ailleurs guère explorée, notre recherche étudie la contribution des différents acteurs à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Notre hypothèse est que leur apport dépend de leur capacité à créer des pratiques favorables à la coopération et notamment à partager une vision commune de l'agglomération. Ce processus de recherche du compromis ne se fait pas de façon isolée mais dans un terrain de jeu marqué par les règles institutionnelles (l'organisation de l'État et la culture politique), qui favorisent certaines représentations et certains acteurs parmi les autres.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous privilégions comme méthode de recherche l'analyse d'une étude de cas, celle du modèle de gestion métropolitaine de Montréal mis en place entre 1999 et 2001. Comme nous le verrons au chapitre 3, le cas montréalais est original étant donné les caractéristiques du modèle, le processus conduisant à sa conception et enfin l'évolution même du modèle. La formule de coopération choisie par le gouvernement implique des changements institutionnels à trois niveaux – métropolitain, local et infralocal – et fait des élus locaux les protagonistes du processus. Notre enquête, essentiellement qualitative, est notamment centrée sur ce groupe et sur l'interrelation des élus avec les autres acteurs locaux montréalais et le gouvernement provincial.

Le chapitre 4 résume les objectifs de la réforme municipale qui a été réalisée entre 1999 et 2001, connue sous le nom de « réforme Harel » en raison du nom de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de l'époque. Nous présenterons les interprétations de la réforme ainsi que le modèle de gestion métropolitaine mis en place à Montréal, à la lumière des trois courants en études urbaines examinés auparavant.

Les deux chapitres suivants analysent l'importance des variables institutionnelles – formelles et informelles – sur la question métropolitaine. Le chapitre 5 examine l'organisation du système municipal et la culture politique québécoise, tandis que le chapitre 6 tient compte de l'histoire de la politique métropolitaine au Québec. Nous constaterons des tendances lourdes qui se répètent dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine pendant le vingtième siècle, sur le plan des solutions institutionnelles et aussi sur les façons de faire.

Les chapitres 7 et 8 mettent l'accent sur la variable des pratiques de coopération métropolitaine : comment les acteurs locaux réagissent devant l'enjeu de la coopération et quelles sont les valeurs derrière leurs positions. Au chapitre 7, nous présenterons la position des acteurs de la société civile montréalaise, qui se mobilisent davantage aux niveaux locaux et infralocaux (les quartiers et les arrondissements). Le chapitre 8 est consacré à l'analyse des élus locaux. Nous constaterons un malaise métropolitain dû aux différentes conceptions du bien commun. Le conflit de valeurs entre les divers groupes d'élus, ainsi que l'attitude hésitante du gouvernement provincial, rendent difficile l'adoption de pratiques favorables à la coopération métropolitaine.

Le chapitre 9 examine le point de convergence entre une perspective macro (variables institutionnelles) et une perspective micro (pratiques de coopération métropolitaine) pendant la réforme Harel (1999-2001). Deux moments clé de la réforme sont analysés : l'épisode de la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale au Québec et les négociations au sein du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal. Les acteurs locaux adoptent différentes stratégies pour influencer le cours de la réforme, en profitant des espaces ouverts au cours du processus. Ils contribuent ainsi au modèle final

mais dans les conditions imposées par le gouvernement provincial, qui favorisent l'action de certains groupes au détriment d'autres.

Sous forme d'épilogue, nous examinons la suite de la réforme Harel après un changement de gouvernement qui a provoqué la remise en question du modèle à trois paliers et des ajustements de la réforme précédente. Ce dernier chapitre illustre une transformation des règles du jeu et par conséquent le gain d'influence d'autres acteurs, mais rend encore plus manifeste le conflit entre les diverses représentations sur l'agglomération montréalaise chez les élus locaux. En définitive, le cas montréalais démontre l'importance des trois variables explicatives – l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine – dans la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine.

CHAPITRE 1

LES MODÈLES DE GESTION MÉTROPOLITAINE : ENTRE IDÉOLOGIE ET POLITIQUE. LES PERSPECTIVES EN ÉTUDES URBAINES

En Amérique du Nord et en Europe, la question métropolitaine a occupé une place prépondérante au cours du vingtième siècle, autant dans le domaine des études urbaines que dans l'agenda politique des gouvernements. En effet, ces deux continents ont connu un processus de métropolisation similaire, qui s'est accentué à partir de la Deuxième Guerre mondiale; les estimations prévoient d'ailleurs qu'en 2025, 80 % de la population nord-américaine et européenne habitera dans des régions urbaines (Frey et Zimmer, 2001). Simultanément, la concentration de population s'est accompagnée d'un processus graduel de suburbanisation, particulièrement aux États-Unis et au Canada (Downs, 1994). La concentration accrue de la population et des activités économiques dans les régions métropolitaines présente des enjeux de diverse nature : économiques, sociaux, environnementaux, politiques. Le regard sur l'urbain est donc nécessairement pluridisciplinaire, et c'est ainsi que nous l'aborderons dans un premier temps.

Parmi tous les champs d'étude, nous nous intéresserons particulièrement à la composante politique de la métropolisation. Existe-t-il une reconnaissance institutionnelle des régions métropolitaines? Les régions métropolitaines sont-elles des espaces légitimes pour la mise en œuvre des politiques publiques, la représentation des citoyens et la prestation des services? Ces questions seront explorées dans un deuxième temps à la lumière des trois courants qui ont successivement dominé la recherche en études urbaines depuis la fin du dix-neuvième siècle : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. Chaque courant a une conception de la région métropolitaine s'appuyant sur des valeurs différentes (la démocratie, l'efficience, l'équité, la compétitivité). Selon le courant réformiste, l'espace métropolitain doit assurer les éléments suivants : la

redistribution de la richesse et des biens parmi les citoyens (équité), la représentation des citoyens par des élus (démocratie), la prestation des services de qualité et au moindre coût (efficience). En revanche, le courant des choix publics ne considère pas la région métropolitaine comme un espace de réalisation du bien commun. Ceci s'obtiendrait au sein de la municipalité, qui assurerait la meilleure démocratie locale et l'efficience des prestations des services. Enfin, le nouveau régionalisme, dont nous discuterons le caractère novateur, se situe entre les deux courants. La région métropolitaine y est considérée comme un ensemble où le développement durable et viable des diverses composantes doit être assuré, ainsi que comme un espace de plus en plus autonome de l'État visant à concurrencer d'autres métropoles.

L'étude des divers courants témoigne de la dimension idéologique de la gestion métropolitaine et du danger de la part du chercheur de rester prisonnier des analyses normatives. Nous conclurons cette introduction par une critique de l'usage que plusieurs auteurs en études urbaines font des approches de la gestion métropolitaine afin d'appuyer leur propre conception politique de l'agglomération, ou celle de l'organisation commanditaire.

1.1 La région métropolitaine comme objet d'étude

La concentration de la population et d'activités économiques autour des villes se réalise depuis des siècles (Roncayolo et Paquot, 1992), mais s'est accentuée durant les 100, et surtout, 50 dernières années. Actuellement, les villes n'existent plus dans un sens weberien, c'est-à-dire en tant qu'entités socioéconomiques territorialement intégrées (Heinelt et Kübler, 2005). La ville s'est transformée, passant progressivement du mode « urbanisation » au régime de la « métropolisation » (Moriconi-Ebrard, 1996), c'est pourquoi l'on parle rarement de villes mais plutôt de régions métropolitaines ou d'agglomérations.

Le processus de métropolisation est l'une des expressions géographiques de la mondialisation et comprend divers éléments, sur lesquels nous reviendrons dans le point

1.4 de ce chapitre[1]. À l'échelle nationale, on assiste à une concentration démographique et des activités économiques dans les zones métropolitaines, ce qui a des effets sur la morphologie urbaine. Outre l'étalement urbain et l'augmentation de la mobilité, la métropolisation engendre, dans plusieurs cas, l'agrégation au sein même de l'agglomération d'espaces discontinus et hétérogènes, provoquant l'alternance en périphérie de zones de moindre densité et des centralités secondaires (connus sous diverses appellations telles que *edge-cities* ou technopoles) (Garreau, 1991; Castells et Hall, 1994). La combinaison de ces phénomènes conduit à l'émergence d'aires urbaines de plus en plus segmentées remettant en cause les modèles de répartition de population ou des activités économiques par rapport à un centre unique (Clark, 1951). En même temps, l'émergence de ces nouveaux pôles remettent en question le monopole étatique de l'action publique, tel que le reflète le débat actuel sur la gouvernance (Hoffmann-Martinot et Sellers, 2005). À l'échelle transnationale, l'évolution métropolitaine se caractérise par une « mise en réseau » des agglomérations suite à la globalisation du système productif (Veltz, 1999). Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, les contraintes géographiques (sol, climat, ressources naturelles, distances) sont moins importantes pour la localisation des activités économiques. Celles-ci se concentrent autour de grands pôles organisés en réseaux à l'échelle mondiale, ce qui a donné naissance à l'idée de *global cities* (Sassen, 1991). Cette phase du système capitaliste est connue sous le nom du post-fordisme, caractérisé par l'incertitude conjoncturelle et la flexibilité du marché du travail (Lever, 2001). Nous assistons donc à une nouvelle réalité géo-politique qui place les agglomérations urbaines au centre de l'analyse.

Le processus de métropolisation peut être abordé sous plusieurs angles d'analyse, étant donné son caractère pluridisciplinaire et multidimensionnel (Paquot, Lussault et Body-Gendrot, 2000). D'un point de vue économique, la métropolisation et la spécialisation économique a des effets sur les villes, tels que le débordement (*spillover effects*) des municipalités qui concentrent des activités centrales (travail, loisir), le partage inégal des

[1] Pour une revue plus exhaustive du processus de métropolisation, voir les travaux notamment de (Moriconi-Ebrard 1996).

coûts entre les villes centrales et la périphérie, le manque de ressources économiques pour la fourniture des services et le manque d'autonomie financière. Sous un angle démographique, la métropolisation est l'aboutissement logique d'un système de peuplement favorisant la concentration. La métropolisation se comprend comme une succession de diverses phases du point de vue historique. La perspective de la géographie examine, elle, les effets urbanistiques et environnementaux du développement urbain et suburbain. Les sociologues étudient plutôt les problématiques associées à la ségrégation spatiale et sociale, aux inégalités dans l'accès au marché du travail, au logement et à l'éducation. Ils examinent les modes de vie urbains et les changements de mentalités et de conceptions du monde, également traités par l'anthropologie. D'un point de vue juridique, ce sont la définition légale et le statut des ensembles urbains (compétences, autonomie) qui sont étudiés. Enfin, les politologues s'intéressent à la configuration politique des agglomérations : la fragmentation institutionnelle des régions métropolitaines, l'inadéquation entre la région fonctionnelle et la région politique, les relations avec les autres paliers de gouvernement, l'existence de groupes d'acteurs au sein des agglomérations et la distribution du pouvoir. Bref, toutes les disciplines des sciences sociales (ainsi que l'urbanisme et l'architecture) sont sollicitées par le phénomène de la métropolisation qui requiert une analyse globale. De fait, on trouve dans la plupart des cas des regards croisés, puisque ce sont des questions reliées et difficilement dissociables, d'où la naissance des études urbaines.

En tenant compte de cette complexité, choisir une définition des agglomérations s'avère une tâche difficile. En effet, les concepts désignant les ensembles urbains qui dépassent les limites administratives des villes sont multiples. Ils ont évolué dans le temps et dans l'espace et selon les disciplines et les traditions (Pumain, 1993). Dans cette thèse, nous utiliserons l'expression « région métropolitaine », puisque c'est le concept utilisé au Canada, notamment par Statistique Canada[2], selon qui une région métropolitaine de recensement (RMR) est :

[2] Au Québec, la notion d'agglomération est aussi utilisée, en référence à des régions métropolitaines moyennes, dont le noyau urbain compte entre 10 000 et 99 999 habitants (Mévellec, 2005).

> Un territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un grand centre urbain. Pour former une région métropolitaine de recensement, le centre urbain doit compter au moins 100 000 habitants. Pour être incluses dans une RMR, les autres municipalités adjacentes doivent avoir un degré d'intégration élevé avec la région urbaine centrale, lequel est déterminé par le pourcentage de navetteurs établi d'après les données du recensement sur le lieu de travail[3].

Cependant, si la recherche se déroulait aux États-Unis, on parlerait de *metropolitan area* au lieu de *region*, car c'est l'expression que le *Census of Government* utilise pour désigner les ensembles urbains[4]. En France, l'Institut national de la statistique (INSEE) utilise le concept d'« aire urbaine », qui est plus ou moins adapté à des formes institutionnelles[5]. Ces définitions ne correspondent pas à une réalité immuable. Au contraire, le territoire compris dans ce qui est défini comme région métropolitaine change en s'adaptant à chaque nouveau recensement. Un premier constat est donc l'impossibilité de définir l'objet d'étude sans tenir compte du contexte social et politique dans lequel il s'insère ainsi que du caractère éphémère de sa définition. Par conséquent, une définition statistique ne permet pas de saisir les caractéristiques socio-économiques des ensembles urbains. Selon le politologue anglais Michael Goldsmith, une région métropolitaine est :

> *Relatively large land area, relatively large populations, large range of economic activities, extensive number of governmental bodies or agencies and/or some formed structure, probably considerable social segregation and possible ethnic diversity reflected by a range of social problems (...), poor physical infrastructure (...) and a range of environmental problems, particularly poor air quality. But they are also honeypots, continuing to attract people from outside to their centre. They are places in which the process of globalisation effectively occurs, acting as centres of innovation, creators of new markets and trends. Finally, such areas may also face public resource crisis, particularly financial* (Goldsmith, 2001: 326).

Dans cette thèse, nous nous intéresserons particulièrement à la dimension politique de la question métropolitaine qui englobe plusieurs éléments interconnectés. Premièrement, la

---

[3] Voir le site : http://www12.statcan.ca/francais/census01/Products/Reference/dict/geo009_f.htm (consulté le 30 octobre 2005).

[4] L'agence de recensement états-unienne fut la première à définir les régions métropolitaines en 1949 : *Standard Metropolitan Area*. Par la suite, d'autres concepts ont succédé : *Standard Metropolitan Statistical Area* (1959), *Metropolitan Statistical Area* (1983). Dès 1990, le concept de *Metropolitan Area* est largement utilisé. Pour en savoir plus : http://www.census.gov/population/www/estimates/pastmetro.html (consulté le 30 octobre 2005).

[5] L'INSEE distingue aussi la Communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants et Communauté d'agglomération pour celles qui ont plus de 50 000 http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/accueil.htm (consulté le 22 juillet 2006).

façon de gérer et de gouverner les régions métropolitaines. Quelles sont leurs structures administratives? Ont-elles des pouvoirs politiques et des structures de représentation démocratique? Deuxièmement, comment s'opère leur reconnaissance institutionnelle? Sont-elles considérées comme des entités politiques et constituent-elles des communautés d'appartenance? Sont-elles reconnues en tant que territoire d'application des politiques publiques? La question métropolitaine traite des relations et des rapports de pouvoir entre les différents niveaux de gouvernement et d'administration, entre les différentes agences de planification et coordination et entre les acteurs impliqués (élus, du secteur privé, de la société civile). L'un des premiers chercheurs en sciences sociales aux États-Unis à analyser le phénomène métropolitain, Frank J. Goodnow, exprimait ainsi la multiplicité de perspectives sur la question métropolitaine :

> *When we come to consider the city as an organ of government, we are liable to fall into serious error if we do not examine its relations to the political organisation of the state within which it may lie. We cannot study it in isolation. For the city as a social fact, a mere urban community, is not exactly the same as the city as organ of government. The city as a mere densely populated area may exist where there is no city from the point of view of the law* (Goodnow, [1904] 1974: 22).

Ces dernières années, l'expression « gouvernance métropolitaine » a gagné de plus en plus d'adeptes en études urbaines et en science politique. Comme nous le traiterons plus loin (voir section 1.4), cette notion implique une nouvelle forme de gouverner les agglomérations urbaines qui implique la participation d'autres acteurs ainsi que l'État (John, 2001). Selon notre point de vue, la question métropolitaine se pose du moment que les activités économiques et la population débordent l'échelle municipale et demandent la mise en commun de services dans un territoire plus large, même si ce phénomène s'est certes intensifié pendant la deuxième moitié du vingtième siècle. Bien que le contexte actuel implique des ajustements dans la gouverne des régions métropolitaines, nous considérons que les enjeux fondamentaux restent les mêmes : harmoniser la dimension fonctionnelle (la mise en commun des services) et la dimension politique (le pouvoir et les institutions) des régions métropolitaines. Par conséquent, nous utiliserons la notion plus traditionnelle de « gestion métropolitaine » – qui couvre plus de types de gouverne que celle de « gouvernance » –, afin de designer les modes de gestion et de gouvernement des régions métropolitaines incluant les structures politiques et administratives, les

relations entre les paliers et les rapports de pouvoir au sein des régions (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996).

À cet égard, nous distinguons quelques traditions dont les réponses indiquent différentes conceptions politiques des régions métropolitaines. Le recensement des écrits dévoile l'existence de trois perspectives principales : l'école de la réforme (*reform* ou *consolidationist school*) (1.2), l'école des choix publics (*public choice school*) (1.3) et le nouveau régionalisme (*new regionalism*) (1.4) (Brenner, 2002; Heinelt et Kübler, 2005). Chaque courant est fondé sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion et de gouvernement des régions métropolitaines.

Le courant réformiste et le courant des choix publics, nés aux États-Unis puis exportés en Europe et au Canada, dominent le débat métropolitain entre les années 1950 et 1990 (Goldsmith, 2001). Certains auteurs parlent des *old regionalisms* pour souligner la différence avec la théorie actuelle, le *new regionalism* (Sancton, 2001), tandis que d'autres considèrent le régionalisme actuel comme une nouvelle phase du mouvement réformiste (Wallis, 1994; Hamilton, 1999; Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000). Nous considérons que le nouveau régionalisme introduit des éléments différents dans le débat métropolitain, notamment le principe de la compétitivité internationale et de développement économique. Toutefois, ce courant ne signifie pas la rupture totale avec les écoles précédentes. S'attarder initialement sur les caractéristiques des deux premières approches permettra de mieux discerner le caractère novateur du nouveau régionalisme.

1.2 L'école de la réforme

Les racines théoriques de ce courant se trouvent dans le mouvement de réforme urbaine états-unien de la fin du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle. Pour les réformistes, le développement des villes pendant la révolution industrielle nécessite des changements afin de pouvoir satisfaire les demandes des citoyens et d'avoir les outils politiques, administratifs et financiers adéquats pour améliorer leurs conditions de vie (Wilson, [1885] 1956). Pour les promoteurs de cette idée, le problème principal des régions métropolitaines est la fragmentation institutionnelle, c'est pourquoi les annexions

(comme à New York en 1898, à Denver en 1904 ou à Pittsburgh en 1907) sont mises en avant comme stratégie de recomposition de la ville[6].

Dans les années 1920 et 1930, d'autres auteurs de l'École de Chicago (tels que Jones, Merriam et Studensky) adhèrent au courant *consolidationist.* Il y a durant cette période une grande effervescence en Amérique du Nord au sein du mouvement réformiste sur le thème de la nécessaire gestion métropolitaine par la mise en place de gouvernements régionaux de type fédératif ou confédératif. Suite à l'essoufflement de la stratégie de l'annexion des municipalités à la ville centre, les auteurs suggèrent de mettre en place des structures métropolitaines à deux niveaux afin de résoudre les problèmes urbains, soutenant ainsi la thèse du « fédéralisme métropolitain » (Studenski, 1930; Merriam, Parratt et Lepawsky, 1933; Jones, 1942). Plusieurs tentatives de structures fédératives ont échoué, et ont été reprises à peu près dans les mêmes termes à compter du milieu des années 1950 et surtout dans les années 1960 (comme reflète l'exemple de Milwaukee). À Montréal, par exemple, la création en 1921 de la Commission métropolitaine de Montréal reflète l'approche fédérative (Pineault, 1998). Même si les compétences de cette structure à deux paliers et couvrant une partie centrale de l'île de Montréal se limitent au contrôle financier, c'est la première fois que le gouvernement provincial crée une structure métropolitaine pour contrer les problèmes urbains (voir chapitre 6).

Les idées principales de cette approche émergent avec force vers la fin des années 1950 avec des chercheurs comme Wood (Wood, 1961) et Gulick (Gulick, 1962) et sont encouragées par l'*Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR). L'école de la réforme s'impose alors comme l'approche dominante pendant la période des trente glorieuses (1945-1975) caractérisées par une augmentation du poids de l'État et du secteur public (Stephens et Wikstrom, 2000). L'ancrage de l'État fordiste keynésien se fait dans une société de plus en plus urbanisée, qui réclame la prise en charge de certains enjeux – transport, logement public, gestion de l'eau, des parcs et des équipements – par

---

[6] Ainsi Goodnow souligne : « *what was done in New York was very soon copied in other cities, so that at the present time almost all cities of the country (...) have, as a result of the enormous extension of the sphere of distinctly municipal activity, become even more important as organs for the satisfaction of local needs* » (Goodnow, [1904] 1974: 57).

le niveau fédéral ou national mais aussi par les gouvernements locaux. Dans ce contexte, la question de l'efficience dans la gestion des ressources et la prestation des services deviennent centrales, ainsi que leur redistribution égale sur le territoire (Keating, 1995).

Pour le courant réformiste, la conception politique de la région métropolitaine se fonde sur les principes de l'efficience, de l'équité et de la démocratie. Ces principes s'incarnent au sein de grandes unités administratives et politiques (les *gargantua*) (Wood, 1958). En premier lieu, sur le plan de l'efficience, et selon la logique des économies d'échelle, la fragmentation gouvernementale augmenterait les coûts de production et de prestation de services dans les aires métropolitaines. Dente résume cette idée : « *a single organization, large enough to profit from scales economies and to internalize the spillovers, should therefore represent the optimal (rational) answer to the problems* » (Dente, 1990: 60). En deuxième lieu, selon la logique réformiste, la création de gouvernements métropolitains est une incarnation du principe de l'équité sociale et fiscale : on assure une répartition équitable des biens et services ainsi que des coûts de ces biens et services, contrairement à la logique individualiste des municipalités autonomes. Enfin, la qualité de la démocratie métropolitaine est assurée par deux faits. D'une part, l'élection directe et la visibilité des élus favoriserait une meilleure identification des citoyens, une meilleure participation politique, et renforcerait l'imputabilité, car tel que l'un des auteurs de la première vague réformiste, Wilson, l'affirme : « *the more power is divided the more irresponsible it becomes* » (Wilson, [1885] 1956: 77). D'autre part, la plus grande dimension des enjeux pris en compte amènent les citoyens à porter davantage d'intérêt à la politique et les motivent à plus participer (Mouritzen, 1989).

Le modèle métropolitain idéal de l'école réformiste comprend quatre aspects : l'adéquation entre l'aire administrative et l'aire fonctionnelle, l'autonomie du gouvernement métropolitain par rapport aux autres niveaux gouvernementaux (local, régional, étatique), des compétences élargies et la reconnaissance du statut juridique de la ville et une légitimité politique obtenue grâce à l'élection directe des représentants (Sharpe, 1995). La création d'autorités métropolitaines peut prendre deux formes : un seul niveau (après la fusion de municipalités ou de *counties*) ou deux niveaux (municipalités et

fédération de municipalités, avec partage de compétences). Selon les réformistes, le modèle *two-tier* permet de combiner les trois principes mis en avant, comme l'atteste l'extrait suivant :

> *There is an inherent logic in the two tier model since it can resolve the eternal conflict within local government between the values of participation, access and local identity on the one hand and functional optimality and production efficiency on the other. The lower tier of the metro model can cater for the first set values and the top tier area-wide authority the second* (Sharpe, 1991: 4).

Même si les États-Unis sont le berceau du mouvement, les réformes institutionnelles inspirées de cette approche y sont exceptionnelles : l'annexion et la fusion des municipalités de Baton-Rouge (1949), Nashville (1962), Jacksonville (1968), Indianapolis (1970) ainsi que la création de gouvernements métropolitains (d'un ou deux paliers) à Miami (1957), Minneapolis-St Paul (1967) ou Portland (1979) en sont quelques exemples. Par l'entremise des référendums, les citoyens ont manifesté leur refus des fusions et des annexions, ce qui conduit à un usage plus habituel de la coopération volontaire à travers les *Councils of Government* (Stephens et Wikstrom, 2000). Contrairement à la perspective états-unienne, l'approche canadienne est fondée sur la réforme municipale (Sancton, 2001) (nous y reviendrons plus loin). L'exemple le plus cité de cette époque est le *Metro Toronto*, un gouvernement métropolitain à deux niveaux créé en 1953. Au Québec, l'impact des idées réformistes se traduit par la création, en 1969, de trois Communautés urbaines – à Québec, dans l'Outaouais et à Montréal, celle-ci remplaçant la Corporation du Montréal métropolitain – sur le modèle français ainsi que par des fusions municipales (la plus grande étant celle des 14 municipalités de l'île Jésus) (Collin et Léveillée, 2003).

En Europe, la réduction du nombre des municipalités (urbaines et rurales) devient une pratique commune dans les pays du centre et du nord (comme le montre le Tableau 1). Les réformes sont souvent considérées comme une atteinte à la démocratie locale, mais les États les ont imposées afin d'atteindre des niveaux optimaux d'efficience (Martins, 1995). Par contre, dans les pays du sud, la stratégie privilégiée est la coopération entre municipalités, de façon plus ou moins formelle, comme en Espagne (*Áreas Metropolitanas*) ou en France (Communautés urbaines). En même temps, la tendance à la

création des gouvernements métropolitains se répand à la fin des années 1960, au début des années 1970, le *Greater London Council* et le six autres *Metropolitan Councils and Districts* en Grande-Bretagne étant l'exemple le plus célèbre (Lefèvre, 1998).

Tableau 1 : Réduction du nombre des municipalités en Europe entre 1950 et 1970

	Nombre de municipalités		
	Avant réformes	Après réformes	% variation
Allemagne[a]	24 272	8 077	- 66,7
Autriche	3 999	2 359	- 41
Belgique	2 669	589	- 78
Danemark	1 386	275	- 80
Finlande	547	455	- 16,8
Pays-Bas	1 025	572	- 44
G-Bretagne	2 028	441	- 78,2
Suède	2 281	286	- 87,4

[a] Comprend seulement l'Allemagne occidentale.

Source : (Council of Europe, 1995).

Le courant réformiste a été critiqué notamment pour la perte de qualité de la démocratie locale, car les grandes structures causeraient une distance entre les élus et les citoyens (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Les auteurs soulignent également le caractère anti-démocratique des réformes, puisqu'elles sont le plus souvent imposées malgré l'opposition de la majorité des habitants (Teaford, 1997). La négation de l'existence des économies d'échelle fait l'objet d'une autre des critiques fréquemment exprimées (Sancton, 2000). La rigidité des structures institutionnelles mises en place, la bureaucratisation qu'elles impliquent et la centralisation des décisions (ou un excès de « paternalisme ») ont également été critiquées. Comme le soutient Bish : « *an assertion that appears to underlie all political reform recommendations is that coordination can be achieved only through hierarchical organization* » (Bish, 1971: 151). Le refus de la

bureaucratie et de la centralisation des décisions est d'ailleurs devenu l'un des éléments clés du courant opposé à la réforme, celui des choix publics.

1.3 L'école des choix publics

En réponse à cette école de la réforme qui a dominé les débats dans les années 1960-70, une autre approche a progressivement émergé, dirigée notamment par un groupe de chercheurs de l'Université d'Indiana : V. Ostrom, E. Ostrom, Bish, Warren et Tiebout (Tiebout, 1956; Ostrom, Tiebout et Warren, 1961; Ostrom et Ostrom, 1965; Bish et Ostrom, 1973; Ostrom, 1983). La crise économique des années 1970 marque le déclin des idées sur lesquelles s'appuyait l'école de la réforme, notamment la croyance en la planification comme moyen adéquat d'affronter les défis de la métropolisation :

> *Large-scale local government, like other large-scale organizations, came to be blamed for all manner of problems and political and intellectual fashion moved back to the 'small is beautiful' philosophy. In economics, there was a revival of faith in markets, and governments of all political stripes adopted neoliberal policies* (Keating, 1995: 82).

Le milieu des années 1970 voit l'essor de l'école des choix publics dont les idées et principes marqueront la décennie de 1980, en Amérique du Nord et en Europe occidentale. Comme dans l'approche réformiste, la conception de la région métropolitaine est fondée sur la maximisation de l'efficience en matière de prestation des services et sur la qualité de la démocratie locale (Mouritzen, 1989).

Toutefois, les deux écoles diffèrent quant aux principes permettant la réalisation de ces objectifs. L'école des choix publics met en effet en avant : le *self-government*, une *democratic administration* et le *rational choice* (Bish, 1971). Les deux premiers principes s'appuient sur les ouvrages d'Alexander Hamilton et de James Madison, deux des auteurs des *Federalist Papers*. Selon ces auteurs, c'est aux citoyens que revient le droit de créer et de changer les gouvernements, d'exprimer leurs demandes et de participer politiquement au moyen l'élection de représentants dans le cadre de la Constitution. Ces principes s'inspirent aussi du travail d'Alexis de Tocqueville. D'après lui, les individus sont les meilleurs juges pour déterminer leurs intérêts (*self-interest*) et aucune institution ne peut limiter les préférences individuelles (à moins que celles-ci ne soient une menace

pour les autres individus). Par conséquent, l'administration démocratique ne s'organise pas sur une autorité hiérarchique mais sur la coopération volontaire des gouvernements (Wolman, 1995). Le principe des choix rationnels reprend les idées du courant de l'économie politique, un courant inspiré des ouvrages de Dahl, Lindblom, Baumol et Downs dans les années 1950 et plus tard de ceux de Buchanan, Tullock et Olson (Hamilton, 1999). Cette approche est fondée sur quatre prémisses : l'individualisme méthodologique, l'intérêt individuel et la rationalité des choix, la maximisation des stratégies afin d'atteindre les objectifs, les différents degrés d'information (complète ou incomplète) dont disposent les individus pour prendre une décision (Bish et Ostrom, 1973).

La façon dont les auteurs des choix publics conçoivent la région métropolitaine est une application de ces trois principes. Pour les auteurs de cette école, l'efficience concernant la prestation de services n'est pas garantie par une autorité métropolitaine et ce, d'autant plus que les services et les demandes des citoyens ne sont pas uniformes. Au contraire, ce sont les municipalités qui s'organisent pour offrir les services publics. Le caractère polycentrique des régions métropolitaines ne nuirait ni à la qualité des services ni à la coopération pour les trois raisons suivantes : 1) l'efficience est acquise grâce à la compétition entre les municipalités; 2) les unités municipales plus petites sont plus à même de satisfaire les demandes des citoyens; 3) si nécessaire, les municipalités peuvent collaborer pour prester les services (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Bish souligne d'ailleurs :

> *The smaller a political unit, the more likely it is that an individual can efficiently meet his own demands for public goods and services, especially if the other members have tastes for public goods and services similar to his. It is also unlikely that a minimum size can be specified as appropriate for all public goods and services, because different goods, having different characteristics, can be efficiently provided over a variety of geographic areas* (Bish, 1971: 155).

Selon cette perspective, la taille réduite des municipalités s'avère une qualité fondamentale puisqu'elle permet aux individus de choisir leur résidence selon les services offerts par la municipalité, de payer pour les services reçus et de voter selon leur degré de satisfaction. Cette capacité des citoyens de « voter avec leurs pieds » représente le

meilleur mécanisme démocratique (Tiebout, 1956). L'autonomie locale doit donc être protégée à tout prix et l'imposition des structures métropolitaines est considérée comme une atteinte à la démocratie locale (Hamilton, 1999)[7].

Enfin, une notion clé pour comprendre l'approche des choix publics est la différence entre le rôle de producteur et le rôle de fournisseur des services municipaux. Cette distinction repose sur l'idée que les municipalités doivent offrir les services mais pas nécessairement les produire. Cette philosophie, qui a été conçue et développée au début des années 1990 sous le nom de *New Public Management* (NPM) (Osborne et Gaebler, 1992) et dont l'origine date des années 1980, s'applique notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, pays qui ont subi une hausse de la privatisation des services et l'implantation de politiques néo-libérales[8] (Savitch, DuPont et Drumm, 2000).

Aux États-Unis, l'approche métropolitaine de cette époque est caractérisée par la croissance singulière (presque du simple au double) de *special districts*. Les districts spéciaux sont des entités de petite taille chargés d'une seule fonction : assainissement, lutte contre l'incendie, fourniture d'eau, etc. (Hamilton, 1999). À la fin des années 1980, l'ACIR, qui était en faveur d'une approche réformiste, changea de cap et recommanda des structures souples de coopération intermunicipale pour la prestation de services (Stephens et Wikstrom, 2000). En Europe, le courant des choix publics a aussi eu une influence sur la gestion métropolitaine. D'une part, les instruments de gestion proches de

---

[7] Le courant en faveur de l'autonomie municipale est réinterprété dans les grandes villes, à travers l'échelle infralocale et le *neighbourhood movement.* Les anciennes municipalités fusionnées réclament le contrôle sur les affaires locales (le *self-rule*) et la représentation politique dans le gouvernement local. Il s'agit d'un mouvement politique très hétérogène, qui utilise l'argument de liberté municipale pour défendre des causes diverses. Par exemple, se trouvent parmi eux les militants du *Black Nationalism* (en faveur de l'autonomie des communautés noires), les défenseurs de politiques radicales de gauche (*le grassroots social movement*), ainsi que les partisans d'une démocratie participative. Ils partagent cependant la croyance que le territoire des anciennes villes ou actuels *neighbourhoods* reste celui de la liberté et de la démocratie, ainsi que du refus de la politique impérialiste et annexionniste des villes centrales (Kotler, 1969).

[8] Le NPM entraîne l'application de mécanismes de gestion provenant du secteur privé dans le secteur public. Même s'il s'est développé pendant les années 1980, il n'est pas seulement associé à l'approche et pratiques des choix publics. En fait, la nouvelle gestion publique a fortement influencé la plupart des réformes qui ont eu cours dans le secteur public ces dernières années aussi bien dans le secteur municipal que dans les secteurs de la santé, de l'éducation ou des administrations publiques centrales (Belley, 1997).

l'entreprise privée propres au NPM se répandent, notamment dans les pays du centre et du nord (Council of Europe, 1995) et la prolifération d'agences mono et plurifonctionnelles entraîne une balkanisation des organisations, en favorisant le localisme sur le régionalisme (Hoffmann-Martinot, 1999). D'autre part, il a été mis fin aux fusions municipales et, dans certains cas, les structures métropolitaines ont été éliminées (en Espagne, au Danemark, en Grande-Bretagne) (Goldsmith, 2001).

Le gouvernement *tory* de Margaret Thatcher représente l'incarnation de ces deux tendances. L'abolition du *Greater London Council* et des six autres *Metropolitan Districts* en 1986 s'accompagne d'une politique encourageant la fragmentation institutionnelle. L'autonomie locale est affectée notamment par la création de *quangos* (*quasi autonomous non governmental organisations*) qui sont des organismes financés et coordonnés par le gouvernement central, chargés d'administrer les services du logement, de l'éducation et de la santé (Stoker, 1991).

L'approche des choix publics a été remise en question pour trois raisons. En premier lieu, on l'accuse de traiter les citoyens comme des consommateurs et les communautés métropolitaines comme des marchés (Rose, 1999). En deuxième lieu, on lui reproche sa logique individualiste qui ne tiendrait pas compte du principe d'équité dans l'ensemble du territoire. En effet, selon les critiques, la perspective des choix publics conduit à une ségrégation sociale et spatiale puisque les « choix » des citoyens ne sont pas neutres mais dépendants de leurs capacités financières et foncières. Enfin, cette perspective a été critiquée pour l'absence d'une vision régionale apte à résoudre les problèmes associés à la métropolisation (Wood, 1958). Les auteurs en faveur d'une intervention gouvernementale s'opposent à l'approche des choix publics parce qu'elle favorise le statu quo et la reproduction des inégalités. Comme l'affirme Norris : « *the status quo enables the particular to triumph over the general. It permits individual local governments to pursue their particular ends and serve their particular self-interests (however defined)* » (Norris, 2001b: 547). La critique de cet « égoïsme municipal » et de l'absence de vision régionale est à l'origine de la dernière vague des approches métropolitaines : le nouveau régionalisme.

1.4 Le nouveau régionalisme et la gouvernance métropolitaine

La relance du débat métropolitain s'inscrit dans la décennie 1990 avec la formulation d'un nouveau régionalisme (Brenner, 2002). Il est nécessaire de situer le contexte politique, social et économique afin de comprendre mieux les enjeux de cette approche qui se développe en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest. Même si les auteurs ne sont d'accord ni sur le nom ni sur la période, la plupart d'entre eux affirment que, depuis la moitié des années 1970, nous assistons à une nouvelle phase du capitalisme. Cette phase serait caractérisée par les traits suivants : la mondialisation des marchés et de l'économie (Mollenkopf et Castells, 1991; Sassen, 1991; Byrne, 2001), le changement dans les modes de gestion et production (passage du fordisme au post-fordisme) (Lever, 2001) et la transition vers un mode flexible d'accumulation (de la modernité au post-modernisme) (Harvey, 1989a), le passage du secteur secondaire au secteur tertiaire comme moteur principal de l'économie ou la post-industrialisation (Shaw, 2001), la révolution technologique ou la société de l'information (Castells, 1997-98) et la création de grandes régions urbaines polycentriques avec une grande mobilité des citoyens et des produits ou *postmetropolis* (Soja, 2000).

Durant cette période, les recherches en études urbaines combinent l'analyse globale et locale, en insistant sur les effets de la mondialisation sur les enjeux métropolitains. La mondialisation pousserait à la concurrence entre les villes pour la localisation d'activités économiques (industrielles, commerciales, de loisir, sportives, financières) (Savitch et Kantor, 2002). En même temps, la mondialisation renforcerait les villes en tant qu'acteurs collectifs face aux différents niveaux de gouvernement (Le Galès et Harding, 1998; Jouve et Lefèvre, 1999b). En effet, la phase actuelle du capitalisme affecte les rapports entre les différents niveaux territoriaux ou *scales* (Brenner, 2002), les villes devenant de nouveaux espaces de régulation sociale et économique. Dans un tel contexte, une redéfinition du cadre de l'action publique et du rôle de l'État aurait lieu (Hamel, 2001; Jouve, 2003). Enfin, la mondialisation accentuerait les inégalités par rapport au marché du travail, dans une « dualisation » de la société (Mollenkopf et Castells, 1991), ainsi que les luttes pour une justice spatiale (Soja, 1989).

Dans le cadre de ces questionnements, les chercheurs ne se demandent plus « Qui gouverne? » (Dahl, 1961) mais plutôt « Est-il possible de gouverner une ville? » (Gabriel, Hoffmann-Martinot et Savitch, 2000: 9) ou « À quelle échelle spatiale la gouvernance territoriale se concrétise-t-elle? » (Jonas et Ward, 2001: 21). C'est aussi dans ce contexte que le nouveau régionalisme émerge, certes avec des spécificités aux États-Unis et en Europe. Ces particularités souvent soulignées, ne doivent cependant pas faire ignorer le socle commun entre les visions nord-américaines et européennes que nous brosserons à grands traits, avant de revenir sur la spécificité de chacune de ces visions.

Les auteurs nord-américains et européens partagent, entre autres, une analyse des conséquences de la mondialisation sur les modèles institutionnels des régions métropolitaines – à savoir le besoin de structures qui favorisent la compétitivité des villes sur le marché international – ainsi qu'une préférence pour des structures souples et horizontales de coordination (Hoffmann-Martinot, 2002). Heinelt et Kübler synthétisent cette approche : « *it conveys the notion that effective metropolitan governance does not necessarily require institutional consolidation. Instead, it argues that area-wide governance is achieved through cooperative arrangements that stabilize networks of policy-relevant actors* » (Heinelt et Kübler, 2005: 10). Cette citation nous conduit à un autre élément clé de cette nouvelle approche : l'accent mis sur les acteurs et les réseaux d'acteurs plutôt que sur les structures gouvernementales. Avec l'essoufflement de l'État Providence et l'allègement de la structure étatique, l'État cesserait d'avoir le monopole d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs. Cette « crise du politique » modifie le processus d'élaboration des politiques publiques qui s'ouvre alors vers le secteur privé et la société civile (Jouve et Booth, 2004).

D'après Wallis, il faut élaborer de nouvelles approches de gestion des agglomérations qui reposent sur : la gouvernance plus que le gouvernement, l'implication de plusieurs secteurs et non seulement du secteur public, la collaboration plus que la coordination, le processus plus que la structure et les réseaux plus que les structures formelles (Wallis, 1994). Les mots clés pour comprendre cette approche sont : « flexibilité »,

« gouvernance », « coopération volontaire », « partenariat public-privé » et « relations horizontales ». Selon Savitch et Vogel :

> *To understand New Regionalism, one must appreciate the distinction between 'government' and 'governance'. The classic idea of 'government' entailed formal institutions and elections and established decision-making processes and administrative structures. (...) Most efforts to introduce metropolitan or regional government have meant additional layers of authority staffed by a chief executive, a legislative body, and a bureaucracy. (...) By contrast, 'governance' conveys the notion that existing institutions can be harnessed in new ways, that cooperation can be carried out on a fluid and voluntary basis among localities, and that people can best regulate themselves through horizontally linked organizations* (Savitch et Vogel, 2000: 161).

Ces caractéristiques qui sont le fondement du nouveau régionalisme ont occasionné des interprétations diverses de la part des visions nord-américaines ou européennes.

1.4.1 Le nouveau régionalisme aux États-Unis

Le nouveau régionalisme soulève trois questions, bien qu'il n'y ait pas consensus en ce qui concerne la pertinence de s'y référer (Swanstrom, 2001), nommément : la restructuration de l'économie mondiale, l'interdépendance entre le centre et la banlieue et la viabilité du développement métropolitain du point de vue social, environnemental et fiscal (Frisken et Norris, 2001).

Le rôle des régions métropolitaines dans le système économique mondial occupe une place prédominante dans le discours néo-régionaliste (Pierce, 1993). La mondialisation des marchés entraînerait une ré-hiérarchisation du système urbain (Lever, 2001), en renforçant les régions métropolitaines comme pôles de production. Les agglomérations urbaines seraient donc en concurrence les unes avec les autres pour se placer sur le marché économique mondial, en restructurant les relations territoriales et économiques. Cette *glocalization* (Swyngedouw, 1989) aurait pour conséquence la nécessité de renouveler l'organisation métropolitaine afin de rendre les villes plus compétitives. Ainsi Swanstrom souligne :

> *What is most distinctive about the current debate over the new regionalism, compared to earlier regional debates, is that the integration of regions into the global economy has assumed much greater importance. A central thread in new regionalist literature is that regional reforms will improve the economic competitiveness of regions in global economy* (Swanstrom, 2001: 480).

L'amélioration de la compétitivité des villes se ferait au moyen de plusieurs mécanismes au niveau régional : les partenariats public-privés, la coopération volontaire entre les chambres de commerce, les entreprises locales et les différents représentants publics locaux et les collaborations sur des projets concrets. Les stratégies s'orienteraient vers l'introduction d'outils de planification stratégique et la mise en place de campagnes de marketing. Il s'agirait aussi de rénover l'image des villes à travers des projets phares (stades, centres de congrès, front maritime)[9]. Cette « alliance » entre différents acteurs, surtout des milieux des affaires, pour favoriser le développement des villes a été conceptualisée par deux théories : les « coalitions de croissance » ou *growth coalitions* (Molotch, 1976) et les « régimes urbains » ou *urban regimes* (Stone, 1989). Même si elles s'inspirent de conceptions divergentes du pouvoir (élitisme en opposition au pluralisme), elles partagent l'idée que le développement économique et les acteurs du secteur privé agissent en tant que moteur du changement économique métropolitain. Sans nier la contribution de ces auteurs aux études urbaines, nous considérons qu'ils accordent trop peu d'importance à la dimension institutionnelle (contexte politique, culture politique), c'est pourquoi nous ne les prendrons pas comme cadres de référence (voir le chapitre suivant).

Le nouveau régionalisme soutient également que les régions métropolitaines ne répondraient plus au modèle monocentrique classique d'une ville centre (plus exactement d'un *Central Business District*) qui domine sa banlieue mais seraient plutôt un ensemble polycentrique fondé sur l'interdépendance du centre-ville traditionnel et des sous-pôles de la couronne suburbaine (Downs, 1994; Wallis, 1994). L'approche de la gestion des régions métropolitaines, elle, tient compte du fait que la banlieue est devenue le lieu d'émergence de pôles économiques aux chapitres de l'emploi, de l'activité commerciale et des services, voire aussi des loisirs et de la culture (Corbin Sies, 2003). Les chercheurs ont donné à ces nouveaux pôles plusieurs noms, tels que technopoles (Castells et Hall, 1994), *technoburbs* (Fishman, 1987) ou *edge cities* (Garreau, 1991).

---

[9] On citera à titre d'exemples : *Metropolis Project de Chicago*, le *Greater Houston Partnership* ou le *Greater Philadelphia First* (Brenner, 2002).

Enfin, selon les néo-régionalistes, l'intégration économique et sociale entre les zones centrales et les banlieues d'une même région métropolitaine nécessiteraient des gouvernements locaux, collaboration et coordination afin de résoudre les problèmes à l'échelle de la région (Orfield, 1997). Les problèmes métropolitains en question sont principalement l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, l'inequité fiscale, le déclin des zones centrales et la dégradation de l'environnement (Rusk, 1995; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001). Les tenants du nouveau régionalisme soulignent que les disparités entre les zones centrales et les banlieues compromettent le développement métropolitain. Il y aurait un intérêt « objectif » de la périphérie comme du centre à trouver des solutions aux problèmes métropolitains. Selon cette théorie, il faudrait des mécanismes de gouvernance régionale pour pallier aux effets de débordement provoqués par le développement incontrôlé qui a lieu dans des aires métropolitaines fragmentées sur le plan institutionnel (Norris, 2001a: 557). L'application de politiques néo-libérales dans les dernières années aurait contribué à intensifier ces inégalités. Brenner définit ainsi le nouveau cadre des politiques urbaines : « *the 'destructing' and reconstitution of state policies coupled with the upscaling and downscaling of state functions* » (Brenner, 2002: 12).

L'appel à une collaboration entre les gouvernements existants se comprend dans le contexte états-unien qui est caractérisé par une grande fragmentation institutionnelle, un degré d'autonomie locale élevé, une grande diversité des systèmes de gouvernement local et une intervention fédérale et étatique faible par rapport à la politique urbaine (Lefèvre, 1992; Stephens et Wikstrom, 2000). Les auteurs s'accordent sur le fait que la coopération régionale est loin d'être achevée (Savitch et Vogel, 1996) et ce, malgré l'adoption de lois contre l'étalement urbain et différents projets de collaboration *ad hoc* entre municipalités, ainsi qu'à l'encontre de la permanence des structures métropolitaines mises en place dans les années 1960 et 1970 (Miami, Portland, Minneapolis-Saint Paul). Swanstrom affirme d'ailleurs que : « *new regionalist thinking has gone further than new regionalist practice* » (Swanstrom, 2001: 479).

L'une des principales critiques faites au nouveau régionalisme est son manque d'homogénéité interne. Aux États-Unis, Savitch et Vogel décrivent le nouveau régionalisme comme : « *a policy agenda and a set of public interventions designed to fulfill that agenda* » (Savitch et Vogel, 2000: 158). Cette double dimension s'illustrera lorsque nous analyserons les acteurs porteurs de ce discours. De fait, les défenseurs du nouveau régionalisme sont très variés : universitaires ou intellectuels (Downs, Savitch, Vogel, Swanstrom, Wallis), experts ou conseillers (Rusk, Orfield, Pierce, Dodge, Katz) ou organisations nationales (*National League of Cities*, *Brookings Institution*, *Citistates Group*) et régionales (associations d'affaires, groupes sociaux et communautaires, groupes écologistes, agences de transport) (Champagne, 2002b). Les enjeux que les auteurs considèrent prioritaires sont variables, tels que la compétitivité économique, l'équité sociale, l'environnement, la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000).

Pour Brenner, cet éventail des discours entraîne des contradictions internes : « *contemporary metropolitan regionalist projects in the USA are extremely heterogeneous, both institutionally and politically, and are permeated by significant internal conflicts and contradictions* » (Brenner, 2002: 4). Ceci se constate à travers des exemples concrets. Ainsi si certains auteurs néo-régionalistes dénoncent les conséquences négatives (environnementales, sociales) d'un développement urbain basé sur la compétitivité économique (Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001), la compétitivité est cependant utilisée comme argument pour justifier les réformes municipales autant par des gouvernements conservateurs (comme celui de Harris en Ontario) que par des gouvernements sociaux-démocrates (comme le gouvernement Blair en Grande-Bretagne et le gouvernement péquiste au Québec) (Keil et Boudreau, 2005).

En outre, le même argument est utilisé pour légitimer des solutions s'inspirant de différents modèles, par exemple, les fusions municipales (théorie réformiste) au Canada et la création d'agences de développement économique (nouveau régionalisme) dans plusieurs villes européennes (Londres, Stuttgart, Turin, Helsinki) (Tomàs, 2003). Les contradictions que Brenner dénonce se manifestent d'autant plus que certains auteurs

considèrent le nouveau régionalisme comme la troisième vague des mouvements régionalistes (après les réformistes du début du vingtième siècle et des années 1960) (Wallis, 1994). L'adjectif « nouveau » ne s'appliquerait donc pas pour ceux qui adhèrent de ce courant.

1.4.2 Le débat en Europe

A partir des années 1990, en Europe occidentale, le débat sur la gestion métropolitaine présente certes des points en commun avec l'approche nord-américaine mais aussi des éléments propres à sa structure territoriale et à son histoire politique. Les arguments sont semblables quant à la logique de la compétitivité internationale et le besoin d'assurer une gouvernance régionale. En revanche, le discours européen est moins centré sur les relations entre le centre et les banlieues et plus focalisé sur l'État, dont le rôle a changé à cause de la mondialisation, du processus de construction de l'Union européenne (UE) et des réformes de décentralisation à l'intérieur des pays (Borraz et Le Galès, 2001; Jouve, 2003). Les auteurs élargissent donc l'étude des questions concernant les effets du processus de mondialisation et de restructuration territoriale sur les régions métropolitaines à une réflexion sur le rôle de l'État (Brenner, 2004a).

La perspective européenne se rapproche du nouveau régionalisme dans son souci d'améliorer la compétitivité des villes. Comme dans le cas nord-américain, le discours européen soutient qu'il faut trouver des mécanismes de coopération entre les acteurs pour favoriser une meilleure gouvernance, gage de la compétitivité de la région métropolitaine. Les mécanismes provenant de la « ville entrepreneuriale » (Harvey, 1989) sont similaires à ceux expliqués plus haut et mènent également à la mobilisation des forces du milieu autour de projets phares comme les Jeux Olympiques, les expositions universelles ou la rénovation des quartiers centraux et portuaires. Ils recommandent également les plans stratégiques (articulés autour des défis du développement économique), les agences de planification régionale (avec plus ou moins de compétences, sans ou avec des élus) et les partenariats public-privés (Le Galès, 2002).

Une autre stratégie non seulement des villes mais aussi des régions est l'emploi d'outils de *city-marketing* comme les réseaux internationaux ou la présence de délégations à Bruxelles (siège de la plupart d'institutions européenes). Ainsi, les années 1990 se caractérisent par la prolifération de *city networks* et de réseaux de régions qui visent à regrouper les intérêts de certaines régions métropolitaines. Ces réseaux s'appuient sur plusieurs axes : une proximité géographique (par exemple, le C-6 avec les six villes du nord de l'Espagne et du sud de la France, ou l'Eurorégion avec la Catalogne et deux régions méridionales françaises), des projets communs (*Eurocities*) et des secteurs économiques (les Quatre Moteurs de l'Europe) (Morata, 1997). Malgré son caractère volontariste et plus théorique que pratique, les réseaux (ainsi que les délégations à l'étranger) amènent une visibilité, autorisent l'échange d'informations et permettent aux élus locaux de se réunir pour trouver des solutions aux défis supranationaux (Le Galès, 2002).

Une autre similitude entre les approches des néo-régionalistes nord-américains et européens est le besoin de coopérer au niveau régional afin de faire face aux problèmes associés à la métropolisation : déséquilibre fiscal, exclusion sociale, dégradation de l'environnement, etc. Néanmoins, par rapport à la perspective nord-américaine, l'insistance sur la viabilité du développement métropolitain et notamment sur l'étalement urbain ou la ghettoïsation demeure mineure. Cette différence se comprend en raison du modèle européen de métropolisation, selon lequel les disparités entre les zones centrales et les banlieues et les problèmes de l'étalement urbain sont moins remarquables qu'en Amérique du Nord, même si les auteurs sont conscients que la situation pourrait changer (Hoffmann-Martinot, 2002).

Dans un contexte institutionnel aussi variable qu'aux États-Unis, il y a plusieurs solutions possibles : coopération entre municipalités sur certaines politiques et prestation de services (France), autorités métropolitaines (Londres), coordination indirecte par une institution supralocale (la *Comunidad Autónoma* de Madrid ou le canton zurichois), villes dont la régulation politique est encore aux mains de l'État (Pays-Bas), gouvernance en réseau incorporant plusieurs niveaux de gouvernements qui ne peuvent pas s'imposer les

uns par rapport aux autres (Lyon, Munich). La pluralité de modèles signale à la fois l'importance du contexte local comme élément spécifique dans les modes de gouvernance mais aussi le rôle incontestable de l'État permettant d'expliquer le processus de différenciation territoriale que connaissent les villes actuelles (Jouve, 2003).

Le trait le plus caractéristique du courant européen est le débat sur les transformations de l'État face aux forces internationales (mondialisation, UE) et infranationales (décentralisation vers les régions et les municipalités, ainsi que des demandes de participation provenant de la société civile). Les auteurs ne font pas référence explicitement au nouveau régionalisme, puisque la région est souvent une instance de décentralisation politique ou administrative (comme en Italie ou en Grande-Bretagne).

La nouvelle approche, divisée en plusieurs courants, se comprend plutôt comme la transition de la notion de gouvernement à celle de gouvernance métropolitaine (Le Galès, 1995; Rhodes, 1996; Jouve et Lefèvre, 1999a; Pierre, 2000). Parmi les nombreuses définitions du mot « gouvernance », Rhodes relève une idée commune : « *a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed* » (Rhodes, 1996: 652-53). Rosenau définit la gouvernance ainsi : « *governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government. It embraces governmental institutions, but it also subsumes informal, non-governmental mechanisms whereby those persons and organizations within its purview move ahead, satisfy their needs, and fulfill their wants* » (Rosenau, 1992: 4). Dans le tableau suivant, nous reproduisons les caractéristiques principales de ce changement interprétées par John (2001) :

Tableau 2 : Du gouvernement à la gouvernance urbaine

	Gouvernement	**Gouvernance**
Nombre d'institutions	Peu	Beaucoup
Structure bureaucratique	Hiérarchique Consolidée	Déconcentrée Fragmentée
Réseaux horizontaux	Fermés	Ouverts
Réseaux internationaux	Minimaux	Nombreux
Interrelations démocratiques	Représentatives	Représentatives Nouvelles expériences
Politiques publiques	Routinières	Innovatrices
Gouvernement central	Contrôle direct	Décentralisation Interventions micro
Leadership	Collectif/clientéliste	Mayoral/charismatique

Source : (John, 2001: 17)

La notion même de gouvernance met donc en jeu une vision du rôle de l'État et du sens de ses transformations. Comme précédemment mentionné, les changements liés au capitalisme affectent les rapports entre les différents niveaux territoriaux ou *multilevel governance* (Mayntz, 1998). La cession de souveraineté dans certaines politiques traditionnellement nationales (monétaire, financière) vers l'UE change aussi le rôle de l'État. La conséquence est la perte par l'État de son monopole sur la régulation du travail et du capital (l'État creux d'après Bob Jessop) (Jessop, 1994). Selon Bernard Jouve : « [l'État] cesserait d'être l'unique instance d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs » (Jouve, 2003: 37). De fait, d'autres acteurs provenant du secteur public et privé interviendraient dans la gestion métropolitaine, selon le degré d'ouverture des *policy network*.

La gouvernance métropolitaine peut déclencher deux scénarios selon Kübler et Wälti (2001). Selon une version pessimiste, on assisterait à un déclin de la démocratie représentative, puisque les acteurs non-gouvernementaux participants dans la négociation horizontale au sein des réseaux n'encourent pas de responsabilité, ou très peu. Selon une version plus optimiste, les groupes provenant de la société civile auraient plus de pouvoir

de négociation et de décision que dans les structures traditionnelles de représentation, ce qui créerait de meilleures conditions pour une démocratie métropolitaine (Kübler et Wälti, 2001). L'enjeu démocratique est en fait l'une des questions les plus analysées dans l'étude de la gouvernance (Bogason, 2000; Hirst, 2000; Jouve et Booth, 2004; Heinelt et Kübler, 2005).

Le rôle auparavant dominant de l'État est aussi remis en question par les dynamiques internes de décentralisation. Dans certains pays de tradition unitaire, comme la France, l'Espagne ou l'Italie, les demandes pour une autonomie régionale accrue obligent les gouvernements nationaux à introduire des processus de décentralisation administrative et politique. Dans d'autres cas, tels que l'Irlande, le Portugal ou la Grèce, la décentralisation relève davantage d'une stratégie permettant de participer aux fonds régionaux de l'UE. Dans le cas de la Grande-Bretagne, la décentralisation mise en œuvre est la combinaison de ces deux logiques (Keating et Loughlin, 1997).

L'idée implicite de la restructuration territoriale serait le renforcement des villes en tant qu'acteurs collectifs. Le pouvoir des villes ne serait plus dans le monopole de l'usage de la violence légitime (tel que Weber l'associait à l'État), mais dans le projet collectif partagé par les élites économiques et politiques (Jouve, 2003). C'est là que résiderait la potentialité des villes comme créatrices de projets de société et d'opportunités pour une démocratie métropolitaine. D'après Borraz et Le Galès :

> Les processus de gouvernance sont un élément constitutif des gouvernements urbains par leur capacité à mettre en forme de nouvelles scènes d'action à partir des processus de coordination évoqués. Les modes de gouvernance contribuent à donner du sens aux actions et aux représentations qui circulent au sein du gouvernement, en les inscrivant dans un contexte économique, social et politique plus large (Borraz et Le Galès, 2001: 362).

La notion de gouvernance permet donc de tenir compte des recompositions des relations entre les acteurs. Non seulement la gouvernance reflète le caractère dynamique des relations mais elle souligne également l'importance des processus. Certains auteurs ont aussi mis en évidence l'utilité de la gouvernance en tant qu'objet d'étude empirique (Heinelt et Kübler, 2005; Pierre, 2005). Néanmoins, elle a reçu deux types de critiques.

Certains auteurs ont critiqué la difficulté d'analyser un concept aussi large, qui est utilisé dans plusieurs contextes et à qui l'on ajoute multiples adjectifs : bonne, *multilevel*, globale, urbaine, métropolitaine, locale et auto (*self-governance*). Jouve l'appelle l'« auberge espagnole » (Jouve, 2003: 21), Padioleau, cité par Jouve (Jouve, 2003: 111), un « néologisme passe-partout », et Gaudin voit la gouvernance comme un « mot-valise » et un « nouveau médium langagier » (Gaudin, 2002: 9, 106). Cela expliquerait les différents courants se trouvant au sein de l'univers de la gouvernance : des auteurs mettent l'accent sur la dimension managériale (Rhodes, 1996), d'autres lient la gouvernance à la recomposition de l'État (Jouve et Lefèvre, 1999a; Borraz et Le Galès, 2001) et d'autres auteurs encore attribuent un rôle central aux institutions au sein de la gouvernance (Pierre, 1999; DiGaetano et Strom, 2003).

La deuxième critique concerne l'usage normatif de la gouvernance. Le débat sur la gouvernance est souvent confondu avec celui de la « bonne » gouvernance, c'est-à-dire avec l'application ou la déformation du concept. Trois cas illustrent l'appropriation du concept de façon normative. La Banque mondiale diffuse sa propre conception de la bonne gouvernance : il s'agit de quelques recommandations liées à la gestion des ressources dans les pays en voie de développement (Gaudin, 2002). La Commission européenne a aussi présenté sa propre définition de la bonne gouvernance lors de la publication du « Livre Blanc sur la Gouvernance Européenne », en l'an 2000. En France, Jean-Pierre Raffarin a publié en 2002 un livre intitulé « Pour une nouvelle gouvernance » avant de devenir Premier ministre tandis qu'en Grande-Bretagne la gouvernance se traduit notamment par la prolifération des partenariats public-privés (Stoker, 1999). L'usage de la gouvernance rappelle ainsi les connotations idéologiques qui entourent la question métropolitaine.

1.5 Les valeurs dans la gestion métropolitaine

Dans cette section nous ferons un bilan des trois approches de la gestion métropolitaine proposées dans le cadre des études urbaines. Deux conclusions peuvent être dégagées. D'abord, la comparaison des perspectives à partir du degré de régionalisme et d'institutionnalisation des modèles de gestion métropolitaine permet de remettre en

question le caractère novateur du nouveau régionalisme. En effet, nous interprétons ce courant comme une actualisation du débat métropolitain qui propose des formules entre l'approche dirigiste de la réforme et la perspective individualiste des choix publics. Ensuite, nous constatons que les trois perspectives partagent un trait commun : la mobilisation de conceptions normatives sur la gestion métropolitaine. Les trois approches dévoilent des représentations de l'agglomération fondées sur une combinaison variable de quatre valeurs : l'équité, l'efficience, la démocratie et la compétitivité. La conclusion de ce chapitre rejoint précisément la critique faite à ces approches, à savoir, le danger de tomber dans le piège de la normativité.

1.5.1 Les trois approches en continuité

Le tableau suivant synthétise les éléments principaux des trois perspectives en études urbaines : le modèle de gestion métropolitaine que chacune propose et les valeurs qui se trouvent derrière cette vision de l'agglomération. Comparer brièvement les trois approches permettra d'évaluer le caractère novateur du nouveau régionalisme.

Tableau 3 : Caractéristiques des approches de la gestion métropolitaine

	Modèle de gestion métropolitaine	**Valeurs**
École de la réforme (1900-70)	Gouvernement métropolitain avec compétences et élus couvrant la région fonctionnelle, à un palier ou à deux	Équité Efficience Démocratie
École des choix publics (1960-1980)	Maintien de l'autonomie des municipalités, qui offrent les services à leurs habitants. Coopération volontaire, si nécessaire	Efficience Démocratie Compétitivité
Nouveau régionalisme (1990…)	Relations flexibles et horizontales parmi les acteurs publics et privés de la région métropolitaine (du gouvernement à la gouvernance)	Compétitivité Équité Démocratie

Nous observons d'entrée qu'il y trois différences remarquables entre le nouveau régionalisme et les deux écoles traditionnelles (réforme et choix publics). En premier lieu, ces deux écoles articulent leurs propositions autour de l'efficience dans la prestation de services locaux et la qualité de la démocratie locale (Boyne, 1992; Keating, 1995; Martins, 1995). Dans un dialogue de sourds, elles ont des conceptions opposées sur la pertinence de la taille des municipalités (Dahl et Tufte, 1974). Par contre, l'approche néo-régionaliste mobilise d'abord des arguments liés au développement économique. Selon Norris : « *the new regionalists have shifted the primary rationale for regional governance from issues of efficiency and equity to that of regional economic competitiveness* » (Norris, 2001a: 558). Certes, il y a des auteurs néo-régionalistes qui s'intéressent d'abord à l'équité, ainsi qu'aux enjeux sociaux et environnementaux et leur impact sur le territoire (Orfield, 1997; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001). Notons aussi les analyses centrées sur le passage du gouvernement à la gouvernance et les opportunités pour l'exercice de pratiques démocratiques innovatrices (Kübler et Wälti, 2001). Néanmoins, tous les auteurs néo-régionalistes incluent l'argumentaire économique dans leurs analyses. À la différence des arguments précédents, l'appel à la croissance économique fait plus l'unanimité, puisque, selon Swanstrom, le développement des villes c'est dans l'intérêt économique de tous, tant des habitants pauvres dans les ghettos que des banlieusards aisés (Swanstrom, 2001: 480).

En deuxième lieu, les institutions ont un rôle déterminant, soit par leur suprématie (réforme), soit par leur négation (choix publics), tandis que dans les principes découlant du nouveau régionalisme, les institutions demeurent même un *primus inter pares* parmi les autres acteurs (privés et publics) (Stephens et Wikstrom, 2000). En effet, la différence entre les *old regionalisms* et le *new regionalism* s'explique par le passage du gouvernement à la gouvernance (Heinelt et Kübler, 2005). Alors que les approches traditionnelles ont une conception de la gestion métropolitaine en termes de « gouvernement », la perspective actuelle s'appuie sur l'analyse des acteurs et des réseaux d'acteurs, dans une approche plus centrée sur les processus de négociation et de coopération que sur les structures gouvernementales (Le Galès, 1995).

En troisième lieu, les auteurs du courant réformiste et des choix publics analysent le gouvernement métropolitain selon une clé nationale. En effet, ils tiennent compte des rapports entre les gouvernements locaux et les autres niveaux (régional, provincial, national) alors que la dialectique globale/locale structure le discours néo-régionaliste (Pierce, 1993). Même si ce changement dans les références territoriales s'explique par l'évolution historique, c'est une rupture dans la conception du rôle des régions métropolitaines.

Nous constatons cependant plusieurs éléments de continuité entre les approches, soit entre l'école de la réforme et le nouveau régionalisme, soit entre ce dernier et l'école des choix publics. D'abord, les écoles réformiste et néo-régionaliste partagent l'idée qu'il est nécessaire d'avoir une vision régionale pour résoudre les problèmes métropolitains tels que l'étalement urbain, la ségrégation sociale ou l'organisation du transport. Selon certains auteurs, le nouveau régionalisme représente une nouvelle vague des idées réformistes (Wallis, 1994; Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000). Néanmoins, les solutions envisagées sont très différentes : tandis que la perspective réformiste encourage la création de gouvernements métropolitains forts ou les fusions municipales afin de refaire l'unité institutionnelle (Teaford, 1979), le nouveau régionalisme opte pour la coopération volontaire entre municipalités, les partenariats public-privés et les solutions flexibles plus proches de la gouvernance que du gouvernement (Jouve et Lefèvre, 1999a).

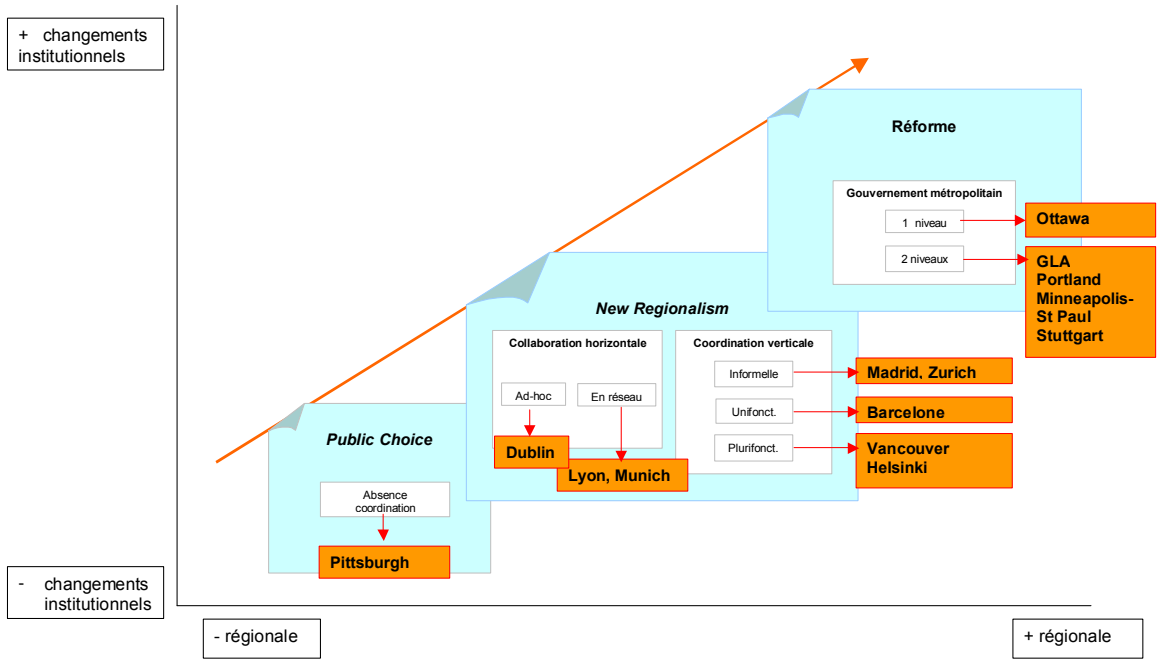
Le point commun entre les choix publics et le nouveau régionalisme découle précisément de la préférence pour la coopération volontaire des gouvernements (Stephens et Wikstrom, 2000). Les deux approches valorisent l'autonomie locale, même si c'est de façon diverse. Pour les premiers, l'autonomie locale est indissociable de la démocratie et de l'identité locales (Ostrom et Ostrom, 1965). Pour les seconds, le rôle des villes et des régions urbaines est de plus en plus important face aux transformations de l'État (Borraz et Le Galès, 2001). Une autre similarité est la dimension de la compétition entre municipalités (choix publics) ou entre régions métropolitaines (nouveau régionalisme). Les deux approches retiennent une conception polycentrique des régions métropolitaines

(relations entre municipalités autonomes pour les premiers et relations interdépendantes entre villes centre et banlieues pour les seconds) (Hamilton, 1999).

Les éléments décrits auparavant nous amènent à conclure que la rupture entre les « anciens » et le « nouveau » régionalisme n'est pas si claire. En effet, le passage des anciens au nouveau régionalisme pourrait être analysé comme n'étant que le passage du gouvernement à la gouvernance; de la même façon que le mode de la gouvernance ne contredit pas l'existence du gouvernement (Norris, 2001b), nous pensons que le nouveau régionalisme ne représente pas la négation absolue des autres approches. Si la rupture était claire, nous pourrions déduire que, après 30 ans de vaines réformes institutionnelles visant à créer des autorités d'agglomération (Lefèvre, 1998), les solutions plus proches du « gouvernement » ne sont guère utilisées. Néanmoins, les expériences récentes à Londres (création de la *Greater London Authority*) (Kleinman, 2002b), en France (renforcement des institutions intercommunales) (Baraize et Négrier, 2001), en Grèce (fusion de municipalités) (Hlepas, 2002), aux États-Unis (consolidation de Louisville et du Jefferson County, Kentucky) (Savitch et Vogel, 2004) et notamment au Canada (fusions municipales et création de nouveaux paliers métropolitains) (Collin, Léveillée et Poitras, 2002) remettent en question l'hégémonie d'une nouvelle approche fondée sur la gouvernance.

Nous avons traduit cette continuité des approches dans un continuum de gestion métropolitaine (voir Figure 1). Celui-ci intègre plusieurs typologies élaborées par différents chercheurs sur les modèles de gestion métropolitaine, notamment celles proposées par Jean-Pierre Collin, Marcel Gaudreau et Stéphane Pineault (1996), Hank V. Savitch et Ronald K. Vogel (1996), Bernard Jouve (2003) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2004). Afin de trouver un critère de classification comparable, nous prenons comme référence deux éléments sur lesquels se rejoignent les trois courants : le degré d'institutionnalisation et le degré de régionalisme de leur modèle de gestion métropolitaine.

Figure 1 : Continuum de gestion métropolitaine (selon l'intensité des changements institutionnels et la conception de l'agglomération)



Premièrement, les formules de coopération proposées par les différents courants se distinguent selon la forme institutionnelle, impliquant plus ou moins de changements. À une extrémité du continuum, inspirée par le courant réformiste, nous observons la création de structures métropolitaines composées d'élus dont les compétences sont définies, à un (après les fusions municipales) ou deux niveaux (structure supramunicipale et municipalités). À l'autre extrémité, fondée sur les postulats théoriques des choix publics, nous trouvons l'absence complète de structure métropolitaine ou d'organismes chargés de la coordination supramunicipale. Entre les deux extrêmes, existent des formes variées de gestion métropolitaine, proches du nouveau régionalisme. D'une part, la coordination verticale peut être assurée par des organismes unifonctionnels (ou sectoriels) et plurifonctionnels, et la coordination indirecte par une institution supralocale. D'autre part, il existe des cas de collaboration horizontale : gouvernance en réseau incorporant

plusieurs niveaux de gouvernements et ententes *ad hoc* entre les municipalités par rapport à certaines politiques ou services.

Deuxièmement, les approches se classent selon une vision plus ou moins régionale des problèmes urbains. Les tenants des choix publics conçoivent la municipalité comme leur unité d'analyse et s'en tiennent ainsi à une vision localiste de la gestion métropolitaine. En revanche, les réformistes et néo-régionalistes ont une perspective supramunicipale ou régionale. Parmi ces derniers, des différences selon le type de coopération choisie peuvent être observées. Dans le cas où la coopération est sectorielle ou ponctuelle, la vision de l'agglomération est moins intégrale que dans les cas où il s'agit d'une coordination plurifonctionnelle, informelle ou en réseau.

Les modèles placés sur ce continuum sont idéaux. Les deux formes « pures » sont très rares, autant le modèle réformiste de gouvernement métropolitain directement élu, avec autonomie juridique et compétences exclusives que le modèle localiste d'absence totale de coopération. En pratique, on retrouve des solutions mixtes : des gouvernements métropolitains avec des élus locaux et des compétences partagées cohabitent avec des agences de coordination supramunicipale, etc. Une analyse des exemples de gestion métropolitaine en Europe et en Amérique du Nord confirme la difficulté de l'application pratique des modèles idéaux proposés par les trois approches de la gestion métropolitaine (Savitch et Vogel, 1996; Jouve et Lefèvre, 2002). En outre, ce ne sont pas des catégories fixes. Au contraire, les modèles de gestion métropolitaine évoluent avec le temps afin de s'adapter constamment à la nouvelle réalité, malgré le décalage inhérent entre les espaces politiques et décisionnels et les espaces fonctionnels. Young et Garside soulignent d'ailleurs que : « *the irony of metropolitan life is that its dynamic nature constantly draws the sought-for solution to the problems of urban form and urban institutions out of grasp of government, just as it seems to come within reach* » (Young et Garside, 1982: 338). Exprimé autrement, le paradoxe de la gestion métropolitaine est que la réalité métropolitaine étant en évolution, les solutions institutionnelles sont, en règle générale, en retard sur cette évolution dès leur implantation. L'un des avantages de l'approche néo-

institutionnaliste, qui conçoit les institutions comme des processus, est justement de permettre de comprendre un tel paradoxe (voir chapitre suivant).

1.5.2 Dépasser les théories normatives

La région métropolitaine, loin de se limiter à une définition statistique, devient à la fois un espace idéalisé et l'objet de choix politiques. Ainsi, l'analyse des approches de la réforme, des choix publics et du nouveau régionalisme révèle l'existence de représentations normatives sur lesquelles s'appuient des modèles de gestion métropolitaine. En effet, les trois courants ont une composante normative et une composante empirique (Wolman, 1995). D'une part, elles mobilisent des arguments normatifs : compétitivité, efficience, équité, démocratie. D'autre part, les conceptions analysées proposent des modèles de gestion concrets (gouvernement métropolitain, agence de coordination, organismes *ad hoc*) afin d'atteindre ces objectifs.

Pour les néo-régionalistes il s'agit de trouver la « meilleure » organisation métropolitaine afin d'assurer simultanément la compétitivité économique et la diminution des inégalités sociales. Cette structure, selon une représentation régionaliste, devrait permettre l'introduction de mécanismes démocratiques qui incluent les divers acteurs (publics et privés) de la région métropolitaine. Le débat réforme versus choix publics s'appuie sur plusieurs recherches voulant démontrer empiriquement quelle est la taille « idéale » des municipalités permettant d'atteindre la « meilleure » démocratie locale et la « meilleure » efficience de la prestation de services. Mais les conceptions de la démocratie chez les réformistes et les tenants des choix publics divergent; elles sont fondées sur des aprioris et des fondements théoriques opposés, voire inconciliables (Boudreau, 2003b). Pour les premiers, la démocratie se réalise grâce à un emboîtement d'instances de représentation oeuvrant à une recherche du bien commun collectif. C'est pourquoi, à leurs yeux, les fusions municipales et/ou la création de gouvernements métropolitains, même imposés, restent légitimes. Pour les adhérents de l'école des choix publics, la démocratie repose d'abord sur la participation communautaire à l'échelle des petites communautés d'appartenance, d'où l'importance de l'autonomie locale. Nous constatons des divergences par rapport à l'échelle (locale, métropolitaine) de réalisation de deux valeurs

(l'efficience et la démocratie), en sus de la question de l'équité, négligée dans le courant des choix publics.

À cet égard, Michael Keating (1995) souligne le caractère idéologique du débat sur la taille municipale. L'auteur analyse les politiques de consolidation et de fragmentation institutionnelle durant la deuxième moitié du vingtième siècle et constate la manière dont les différents choix reflètent des idées divergentes de l'intervention étatique (jugée favorable par les tenants des regroupements et inadéquate par les défenseurs du morcellement administratif). Keating souligne : « *like so many issues in politics, this involves matters of ideology and interest. It is for this reason that an apparently dry matter such as administrative reorganization can arouse such passion, and that change has proved so difficult to achieve* » (Keating, 1995: 117).

Les trois courants se structurent autour de quatre valeurs principales : l'efficience, la démocratie, l'équité et la compétitivité. Le tableau suivant résume, sans avoir la prétention d'en donner une définition exhaustive, les quatre valeurs par rapport à la gestion métropolitaine et leurs dimensions. Les définitions relatives à l'efficience, la démocratie et l'équité s'inspirent du travail de Laurence Bherer et Vincent Lemieux (Bherer et Lemieux, 2002), tandis que la notion de compétitivité s'inspire de la littérature traitant du nouveau régionalisme et de la gouvernance métropolitaine (Brenner, 2002; Jouve et Booth, 2004; Keil et Boudreau, 2005).

Tableau 4 : Définition et composantes des valeurs

	Définition
Équité	Équilibre des biens et des services que les citoyens sont en droit d'attendre et leur capacité à contribuer au financement de ces biens et services. On distingue deux types d'équité : sociale et fiscale. **Sociale** : redistribution équitable des biens et des services. **Fiscale** : redistribution équitable des coûts de ces biens et ces services.
Démocratie	Organisation politique dans laquelle les citoyens exercent la souveraineté. Dans le cas de la démocratie représentative, la démocratie se fonde sur la relation des élus et des citoyens à travers deux principes : l'imputabilité et la participation. **Imputabilité** : obligation pour un élu d'être redevable à un organe supérieur (le peuple, un palier politique) des charges et des comptes qui lui sont impartis. **Participation** : action de la part des citoyens de s'impliquer dans le choix des dirigeants mais aussi dans l'élaboration des politiques publiques.
Efficience	Offre d'un service de qualité au coût le plus bas possible. **Minimisation du coût des services** : réaliser des économies d'échelle. **Efficacité dans la gestion des services** : atteindre la qualité des services.
Compétitivité	Capacité des municipalités ou des régions métropolitaines de concurrencer avec les autres municipalités ou régions métropolitaines à différentes échelles (régionale, nationale, internationale). Elle s'appuie sur deux éléments : **Développement économique** : capacité de générer la richesse. **Attractivité** : capacité d'attirer des investissements et des activités économiques (sièges d'entreprises et de banques, tourisme, événements internationaux commerciaux, sportifs et culturels).

Les trois approches de la gestion métropolitaine reflètent donc une volonté de théoriser sur l'idéal de bien commun à atteindre (« ce qui devrait être »). En ce sens, ce sont des théories normatives (King et Stoker, 1996) : les auteurs les utilisant essaient de nous démontrer quelles sont les valeurs qui doivent être priorisées (efficience, démocratie, équité, compétitivité) et comment les réaliser (un modèle de gestion métropolitaine plus ou moins institutionnalisé et avec une vision plus ou moins régionale des affaires urbaines). En effet, nous avons souvent l'impression que les auteurs en études urbaines essaient de nous convaincre de la façon dont les régions métropolitaines doivent être gouvernées et gérées. Par exemple, il se trouve encore des études empiriques récentes qui veulent démontrer des relations de causalité entre la participation politique des citoyens et la taille des municipalités (Lyons, Lowery et Hooglan DeHoog, 1992; Oliver, 2000;

Kelleher et Lowery, 2004) ou entre l'existence d'un gouvernement métropolitain et le développement économique et la compétitivité des régions métropolitaines (Fleischmann et Green, 1991; Carr et Feiock, 1999).

Simultanément, les agences gouvernementales contribuent au débat entourant les différentes façons de gouverner les régions métropolitaines et se nourrissent des études élaborées par les experts appuyant ou critiquant les modèles de gestion métropolitaine. Le cas plus clair est l'ACIR aux États-Unis, dont l'évolution des idées qu'elle défend est parallèle à la prédominance d'une ou autre approche. Nous trouvons aussi de nombreux exemples de chercheurs qui militent en faveur d'une perspective au sein des associations ou des organismes, notamment les auteurs néo-régionalistes (Orfield, 1997; Lovering, 1999). Les trois approches sont portées par des combinaisons de chercheurs, de praticiens et de groupes intermédiaires (Champagne, 2002b).

Nous constatons donc que souvent les trois théories servent à rendre crédible un choix politique (faire une fusion, créer une institution métropolitaine) et que les chercheurs se fondent sur les expériences précédentes pour soutenir ou appuyer leurs thèses. Cette interaction s'avère intéressante pour l'analyse des arguments et des discours liés à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. En effet, observer les réformes métropolitaines avec les yeux des différentes écoles nous permet de comprendre les valeurs qui se retrouvent au cœur de la question métropolitaine (démocratie, équité, efficience, compétitivité). Cependant, le caractère normatif de ces approches entraîne, pour le chercheur, le danger de rester justement attaché à la dimension idéologique de l'analyse et de ne vouloir que démontrer quel est le « bon » modèle de gestion métropolitaine pour véhiculer les « bonnes » valeurs. Comme l'affirment Heinelt et Kubler : « *to discover and clarify conditions for metropolitan governance the danger of being intellectually blocked by a specific normative pre-decision has to be avoided* » (Heinelt et Kübler, 2005: 189).

Pour approfondir la dimension politique de la métropolisation, nous considérons donc que, sans les sous-estimer, il faut cependant dépasser ces approches et chercher d'autres

perspectives qui intègrent la question des valeurs dans la gestion métropolitaine. Le chapitre suivant est ainsi consacré à l'élaboration d'une autre approche de la question métropolitaine, celle du néo-institutionnalisme, qui permet de comprendre la gestion métropolitaine en tant que processus de construction des pratiques de coopération métropolitaine. Cette théorie accorde une place prépondérante aux institutions pas seulement du point de vue formel (le gouvernement, le parlement) mais surtout en intégrant les représentations et les stratégies des acteurs comme éléments structurant l'action collective. En résumé, le néo-institutionnalisme permet d'interpréter la gestion métropolitaine sans tomber dans le piège de la normativité et en même temps de rendre compte de l'importance des valeurs dans la question métropolitaine.

CHAPITRE 2

STRUCTURES, ACTEURS ET VALEURS : UNE PERSPECTIVE NÉO-INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION MÉTROPOLITAINE

L'analyse des trois courants (réforme, choix publics et nouveau régionalisme) montre qu'il y a divers modèles d'organisation métropolitaine qui reflètent des valeurs différentes et des représentations diverses de l'agglomération. Cela est important, particulièrement si l'on tient compte du fait que, cycliquement, la question métropolitaine fait son retour sur l'agenda politique et que les conceptions que nous avons examinées entrent alors en jeu. Il est dès lors intéressant de déterminer quels sont les facteurs qui expliquent la prédominance d'une conception plus ou moins régionale de la coopération et son expression par le biais d'un modèle de gestion métropolitaine (gouvernement métropolitain, coopération informelle, etc.). Autrement dit, nous rechercherons quelles sont les variables qui expliquent, par exemple, pourquoi en France le modèle de gestion métropolitaine mis en place est la création de structures intercommunales de coopération (dans les années 1960 et aussi à la fin des années 1990), tandis qu'au Canada l'un des moyens les plus utilisés de gestion métropolitaine a été et continue d'être la fusion des municipalités (comme les réformes récentes en Ontario et au Québec le démontrent). Comment expliquer ces différences?

Nous débuterons ce chapitre par exposer les interprétations partielles données de cette problématique par plusieurs auteurs : l'importance des changements dans le système de production, le modèle d'État et le type de gouvernement local, l'histoire et la culture politique, le rôle des acteurs locaux et le leadership politique. Nous identifierons des variables associées à une échelle macro (le modèle d'État, la culture politique) et des variables qui répondent à une analyse micro (le leadership, la force des acteurs, les valeurs des différents groupes d'acteurs). Le néo-institutionnalisme permet d'intégrer

toutes ces dimensions et d'expliquer pourquoi il existe une variabilité de modèles de gestion métropolitaine. Ce courant de science politique tient compte à la fois des éléments structurels (les institutions en tant que cadres formels, la culture politique) et des éléments liés aux processus de construction sociale (la socialisation des normes, les relations bidirectionnelles entre les acteurs et les institutions). Malgré sa diversité interne et la difficulté de rendre compte du changement, nous explorerons dans un deuxième temps l'intérêt de la théorie néo-institutionnelle pour la compréhension de la gestion métropolitaine.

Selon une lecture néo-institutionnaliste, la gestion métropolitaine se comprend non seulement comme un modèle (gouvernement à deux paliers, agence unisectorielle, etc.) mais aussi en termes de pratiques de coopération, c'est-à-dire, en tenant compte du rôle des acteurs dans la construction d'une vision régionale, leurs attitudes vis-à-vis de la coopération et les conflits d'intérêts qui peuvent émerger. La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine devient donc un processus dynamique qui s'explique à la fois par l'importance des variables institutionnelles lourdes (organisation étatique et du système de gouvernement local) mais aussi par des variables institutionnelles faibles (la culture politique, les symboles, les représentations). Notre recherche examinera l'interrelation de ces variables et la place des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine. Nous accorderons une importance majeure à la capacité des acteurs locaux de construire une vision commune de l'agglomération : elle dépend à la fois des compromis qu'ils réussissent à faire et des règles de jeu institutionnel, qui encouragent ou limitent la coopération.

2.1 Une pluralité de facteurs explicatifs de la gestion métropolitaine

Il y a une multitude d'études sur les raisons expliquant pourquoi, dans un lieu spécifique et à un moment donné, une conception de la gestion métropolitaine est privilégiée sur les autres. Certains y voient le résultat et la conclusion des processus de mondialisation et de restructuration entre échelles de gouvernement (Boudreau et Keil, 2000; Brenner, 2004a; Keil et Boudreau, 2005). Selon cette conception, on observe un nouveau contexte dans lequel l'État, en réponse aux dynamiques de la mondialisation, privilégie l'objectif de la

compétitivité sur celui de l'équité ou des politiques publiques vouées à la distribution de la richesse (Brenner, 2004a). Les agglomérations urbaines subissent les effets de cette dynamique. D'une part, elles acquièrent une centralité mondiale spécialisée (financière, économique, culturelle, politique) et tendent à constituer une structure en réseaux à l'échelle mondiale. D'autre part, c'est dans les régions métropolitaines qu'il apparaît une fragmentation accrue en termes de ségrégation socio-économique et une croissance des inégalités spatiales intramétropolitaines. Accordant ainsi une prédominance explicative aux facteurs économiques, la création d'un modèle concret de gestion métropolitaine s'expliquerait par le passage du fordisme au post-fordisme (Jessop, 1994, 1995) et ses conséquences sur le développement politique, économique et social des régions urbaines.

Selon cette logique, les pressions provenant de la mondialisation (notamment, la concurrence entre villes pour attirer des investissements) influenceraient les modèles de gestion métropolitaine et des affaires locales (Magnusson, 1985). L'évolution du système capitaliste exigerait que les gouvernements locaux des régions métropolitaines rationalisent de plus en plus leur implantation territoriale et le partage de leurs compétences sur la base de critères répondant mieux aux nécessités d'une économie qui néglige les frontières politiques et administratives traditionnelles. Selon James O'Connor, le pouvoir économique, de plus en plus concentré, n'accepte pas un pouvoir politique formé d'une mosaïque d'unités politico-administratives décentrées : il serait favorable à un modèle de gestion métropolitaine qui centralise le pouvoir politique et administratif (O'Connor, 2004). Les modèles de gestion métropolitaine se comprendraient donc comme un signe « d'adaptation » au contexte économique (Jouve et Booth, 2004; Keil et Boudreau, 2005).

Cette perspective illustre d'après nous un élément important de la gestion métropolitaine : le fait que le processus de mondialisation place les pouvoirs publics dans un dilemme sur le plan de leurs stratégies économiques et de leurs objectifs politiques. L'analyse qu'en font Meynaud et Léveillée sur le Québec des années 1970 illustre très bien cette pensée :

> Les impératifs économiques constituent généralement les facteurs de promotion les plus influents auprès des autorités publiques : pôle de développement, rationalisation des investissements privés et publics, constitution d'entités compétitives en rapport avec une

> économie qui se mondialise et en fonction d'un intérêt national à protéger. En ce sens la restructuration politico-administrative des zones métropolitaines apparaît pour plusieurs états comme une nécessité nationale vitale et passe souvent au premier plan de la réforme municipale (Meynaud et Léveillée, 1973: 176-77).

En effet, l'idée qu'une région métropolitaine doit être compétitive à l'échelle internationale peut aider à comprendre l'alliance entre les acteurs économiques et politiques pour trouver des arrangements facilitant son développement économique (Stone, 1995). Selon Kleinman, c'est le cas à Londres, où la mise en place du *Greater London Authority* (GLA) s'explique en partie par les pressions des groupes économiques, tels que le groupe de promotion économique *London First* ou la Chambre de Commerce et Industrie de Londres (Kleinman, 2002a).

Cependant, cet argument nous paraît insuffisant pour expliquer la variabilité des modèles de gestion métropolitaine. Prenons l'exemple anglais. Comme plusieurs auteurs l'ont soulevé, la création du GLA ne peut pas se comprendre sans tenir compte de l'histoire politique de la Grande-Bretagne et de la région de Londres, la localisation des clientèles électorales ainsi que de la configuration locale d'acteurs (Stoker, 1999; Kleinman, 2002b; Goldsmith, 2005). En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la politique du gouvernement *tory* à l'égard du palier local était teintée de la philosophie du *New Public Management*. Sa conception de la gestion métropolitaine est localiste et fondée sur la fragmentation municipale. Cette vision de la gestion municipale a évoluée avec l'avènement du gouvernement de Tony Blair en 1997, dont l'une des priorités est la lutte contre le déficit démocratique des institutions locales et la récupération d'une gestion municipale plus transparente et imputable (Stoker, 1999). Cette résolution est encore plus déterminée concernant Londres, dont l'abolition du *Greater London Council* en 1986 avait laissé, selon le gouvernement du *New Labour*, la région sans leadership politique et éliminé le niveau politique qui rassemblait les forces politiques de l'opposition (le maire Ken Livingston « le rouge » et le parti travailliste) (Stoker, 1991). La création d'une nouvelle structure métropolitaine venait donc combler ce vide et donner une voix politique à l'agglomération. Dans ce contexte, la gestion métropolitaine est aussi le résultat d'une politique nationale et son analyse ne peut se réduire à des facteurs purement économiques.

Le cas canadien illustre également le besoin de rechercher d'autres facteurs permettant d'expliquer un mode de gestion métropolitaine. Durant les dernières années, il y a eu des fusions municipales non seulement dans les provinces de l'Ontario et du Québec mais aussi en Nouvelle Écosse et au Manitoba (Collin et Léveillée, 2003). Comme l'affirme Andrew Sancton, si le processus de restructuration économique et politique était la seule variable explicative, nous trouverions partout les mêmes approches de la gestion métropolitaine, ce qui n'est cependant pas le cas (Sancton, 2000, 2006). Ainsi, à Vancouver il existe depuis 1967 une structure de coordination régionale à deux paliers, le *Greater Vancouver Regional District* (Smith et Oberlander, 1988). Cet organisme est fondé depuis sa création sur les principes d'une structure légère et sur l'autonomie des municipalités, un modèle qui diffère complètement de l'approche québécoise et ontarienne de la gestion métropolitaine (Smith, 2005).

Ces exemples démontrent que l'approche de la question métropolitaine par la mondialisation n'explique que partiellement les raisons de l'existence d'une variabilité des modèles de gestion métropolitaine. Plusieurs auteurs suggèrent d'ailleurs que les explications sur la nature des modèles de gouvernement et de gestion métropolitaines devraient tenir compte d'un ensemble de facteurs et de processus plus complexes (DiGaetano et Strom, 2003: 359). Selon Immergut (1998), d'autres facteurs tels que le contexte institutionnel national et la configuration locale d'acteurs doivent être pris en compte dans l'analyse. Elle affirme que :

> *Constitutions and political institutions, state structures, state interest group relations, and policy networks all structure the political process. Consequently, political demands and public policies are not shaped by the neutral and convergent exigencies of modernization. Rather, political economies –like political systems- are structured by dense interactions among economic, social and political actors that work according to different logics in different contexts* (Immergut, 1998: 17).

Nous résumerons brièvement ci-après la contribution de plusieurs auteurs qui, sous des angles différents, démontrent la prédominance des particularités nationales et même locales permettant de saisir la multiplicité de facteurs influençant la conception de la gestion métropolitaine. Premièrement, Wolman (1995) se demande si la structure

institutionnelle du gouvernement local reflète et contribue à promouvoir les valeurs de la société concernée. Son analyse appliquée aux États-Unis et à la Grande-Bretagne confirme cette hypothèse. Dans le premier cas, les valeurs concernées tendent à promouvoir la participation individuelle, la démocratie représentative et pluraliste, et l'efficience. Quant aux questions sur la démocratie, la préservation de l'autonomie municipale garantit ces valeurs. En ce qui concerne l'efficience de la prestation des services, elle est assurée par la compétition entre municipalités. Dans le cas britannique, les valeurs sont surtout le pluralisme, la participation et l'efficience, protégées par la décentralisation et la structure du gouvernement local (Wolman, 1995).

Dans son étude sur la coopération métropolitaine aux États-Unis, Lefèvre conclut aussi que l'importance donnée à l'autonomie locale explique le degré élevé de fragmentation institutionnelle et les échecs des tentatives de création de gouvernements métropolitains (Lefèvre, 1992). De la même façon, la valeur de la démocratie locale et de la citoyenneté influence la structure institutionnelle. Comme le souligne Lowndes : « *the way that citizenship is understood influences the development of municipal institutions and the practice of urban politics. In turn, such institutions and practices shape the expression and experience of citizenship* » (Lowndes, 1995: 173).

D'autres analyses explorent les effets que les types de gouvernements ont sur les acteurs. Mossberger et Stoker (2001) analysent cette dialectique par une lecture institutionnelle des régimes urbains. Pour ces auteurs, afin de pouvoir comparer ce concept, il faut tenir compte du contexte institutionnel plus large dans lequel les régions urbaines s'insèrent. Par exemple, le rôle joué par le gouvernement central dans la promotion des partenariats public-privés dans les villes ou les pouvoirs des gouvernements locaux en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. En Europe, une intervention plus importante des États centraux dans la planification économique, ainsi qu'une vocation des gouvernements locaux à la prestation de services et moins à la promotion économique expliqueraient pourquoi dans les villes européennes la constitution de régimes urbains locaux est moins active (Mossberger et Stoker, 2001: 820). Une autre contribution à l'étude de l'influence des contextes institutionnels nationaux sur la capacité

des acteurs locaux est réalisée par Sellers (2002). Ses travaux comparent l'influence du contexte national dans la création de coalitions urbaines dans deux villes de caractéristiques similaires, l'une en Allemagne, l'autre aux États-Unis. L'auteur constate que le contexte supralocal des États-nation est décisif pour comprendre la formation des coalitions ainsi que leurs opportunités d'action et leurs objectifs (Sellers, 2002).

D'autres études se sont concentrées sur l'importance du leadership politique afin de comprendre les conceptions diverses de la gestion métropolitaine. Grâce à l'analyse des pratiques de coopération dans les agglomérations françaises, Baraize et Négrier (2001) constatent qu'il y a une pluralité de résultats dans la coopération malgré l'introduction des mêmes incitatifs de l'État. Les auteurs croient que le leadership politique, plus que la culture locale et les avantages financiers, est la variable qui explique le mieux ces différences (Baraize et Négrier, 2001). La dimension du leadership et la question des valeurs dans la création et la mise en œuvre de mécanismes de coopération régionale sont présentes dans l'exemple de Bologne étudié par Jouve et Lefèvre (1996). Ces auteurs expliquent comment une nouvelle élite politique locale s'est mobilisée pour créer un mécanisme de coopération adapté au contexte bolognais, face à une politique métropolitaine nationale inopérante. Jouve et Lefèvre analysent les valeurs associées à cette élite et au processus de légitimation de la nouvelle institution. Ils concluent que ce processus ne s'explique que par rapport au contexte politique et social local. Selon eux : « l'analyse du changement, notamment de l'innovation institutionnelle, doit prendre en compte la spécificité historique des sociétés (…) Il s'agit d'analyser le local comme un espace pétri d'histoire, d'identités collectives, de valeurs produites localement et s'articulant à l'évolution globale de la société » (Jouve et Lefèvre, 1996: 383).

Bref, outre la mondialisation et le processus de restructuration politique et économique, les auteurs soulignent l'importance de trois autres facteurs : la culture politique et les valeurs véhiculées à travers le mode de gouvernement local, le contexte institutionnel national et le leadership local. Heinelt et Kübler (2005) tentent d'inscrire ces trois types d'explication dans un modèle général dans un ouvrage collectif rassemblant des contributions concernant des villes européennes et nord-américaines (Heinelt et Kübler,

2005). Ils recherchent une explication globale au degré de succès des expériences de gestion métropolitaine en cours, de même qu'à leur grande variabilité.

Les auteurs essaient de comprendre quels sont les facteurs qui expliquent les différents résultats vis-à-vis de la coopération au niveau métropolitain. Pour ce faire, ils ont élaboré un cadre interprétatif selon trois facteurs : les attitudes des acteurs, la structure des incitatifs et le leadership politique territorial. Le premier concerne le comportement des acteurs vis-à-vis de la coopération régionale. Est-ce qu'ils s'opposent à la coopération régionale ou au contraire les groupes se mobilisent-ils pour l'atteindre? Les incitatifs adéquats de la part d'un niveau de gouvernement supérieur forment le deuxième facteur. Ils peuvent être positifs (ressources, transferts) ou négatifs (par l'imposition de règles contraignantes). Finalement, le troisième facteur déterminant serait celui du leadership politique. Celui-ci peut être individuel (par exemple, par l'intermédiaire du maire, dont le rôle varie selon le système de gouvernement local) ou collectif (comme une association de maires) (Heinelt et Kübler, 2005).

À partir de ce cadre interprétatif, les auteurs articulent trois idées principales. D'abord, il n'existe pas une *best practice*, un type idéal ou une seule façon de procéder. Dans les cas analysés, les auteurs soulignent une pluralité de modèles : des approches s'inspirant de l'école de la réforme (Madrid, Montréal, Londres, Toronto, Hanovre), des types de coopération proches du nouveau régionalisme (Barcelone, Helsinki, Los Angeles), des modèles hybrides (Stuttgart, Athènes) ou encore, des exemples d'une faible coopération régionale où l'autonomie municipale n'est pas remise en question (comme en France). Les auteurs observent également des tendances de gestion métropolitaine différentes au sein d'un même pays (en Espagne, en Allemagne et en Grande-Bretagne) (Heinelt et Kübler, 2005: 189-190).

Les auteurs affirment également que les trois facteurs (rôle des acteurs, incitatifs du gouvernement et leadership territorial) sont déterminants dans la compréhension de la coopération métropolitaine. En premier lieu, Heinelt et Kübler soulignent l'importance de l'attitude des acteurs locaux, notamment dans les cas où la coopération est volontaire et

s'articule à travers les réseaux. Mais même dans les modèles caractérisés par l'imposition d'une décision gouvernementale, la réponse des acteurs devient cruciale pour légitimer ou délégitimer la réforme. Les soutiens provenant d'un niveau gouvernemental supérieur sont aussi pertinents pour comprendre le modèle de gestion métropolitaine. En effet, dans plusieurs cas, le manque d'incitatifs (soit positifs, soit négatifs) se traduit par une absence de coopération régionale. Enfin, Heinelt et Kübler affirment que la coopération métropolitaine a été plus facilement achevée dans les cas où le système de gouvernement local épaule des leaders individuels (notamment, les maires). Le leadership permet de créer un consensus parmi les acteurs, de surmonter les craintes et de bâtir des coalitions en faveur d'une gouvernance métropolitaine.

Enfin, les auteurs soulèvent que *place matters*. Les variables précédentes ne s'expliquent que par rapport aux dynamiques sociales, politiques et économiques propres à un contexte spécifique, et notamment au type de gouvernement local. Les spécificités locales seraient donc un élément clé pour comprendre les différentes façons de coopérer au niveau régional. Pourtant, les auteurs soulignent le danger d'analyses trop « localistes » où le contexte institutionnel plus large et les relations bidirectionnelles entre les structures et les acteurs seraient perdus de vue. Ces auteurs affirment :

> *However, what is the relevance of such 'dynamics of place' with respect to the broader structural or institutional context? This question is important because the emphasis given to place-related dynamics does (or should) not imply that everything can happen at a certain place (...). To reject an 'anything goes' approach without ending up with determinism, the relation between structure and process (or actors) has to be considered in a dialectical way* (Heinelt et Kübler, 2005: 198).

En résumé, la lecture de ces écrits révèle qu'il existe une pluralité de facteurs expliquant les diverses conceptions de la gestion métropolitaine : les processus de restructuration économique et politique, le type de gouvernement local et le modèle d'État, la culture politique, le rôle des acteurs et leurs attitudes face à la coopération ainsi que le leadership politique. Les études soulignent en outre que ces facteurs sont reliés : économie et politique, institutions et acteurs, valeurs et acteurs influent les uns sur les autres. Dans la prochaine section, nous examinerons le néo-institutionnalisme, une théorie qui offre un cadre d'analyse autorisant une meilleure intégration de tous ces éléments et de leur connexion.

2.2 Une lecture néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine

Apparu au milieu des années 1980, le néo-institutionnalisme est un courant de science politique qui accorde un rôle prédominant aux institutions. Cette section est consacrée à l'analyse des éléments clés du néo-institutionnalisme et à l'application de cette théorie à la gestion métropolitaine.

Tel qu'analysés dans un premier temps, les auteurs néo-institutionnalistes se divisent en plusieurs courants (historique, sociologique et rationnel) mais partagent une base théorique commune : ils ont une vision large des institutions qui dépasse celle de leurs précurseurs des années 1960, limitée à la conception des institutions comme des structures politiques qui organisent la vie collective (le gouvernement, le parlement, le système de partis). Selon le néo-institutionnalisme, et là réside l'une de ces principales vertus selon nous, les institutions se comprennent aussi comme les règles du jeu encadrant les différents acteurs, le cadre cognitif et logique à travers lequel les individus comprennent le monde et prennent leurs décisions (2.2.1). Il s'agit d'un processus à deux directions, puisque les individus bâtissent les institutions à travers leurs actions, ils contribuent ainsi à leur consolidation mais aussi à leur transformation. Celle-ci est pourtant très lente. En effet, le néo-institutionnalisme considère qu'il est peu probable qu'un changement brusque ait lieu (sauf dans des moments de crises économiques ou politiques extérieures). Selon cette théorie, la stabilité institutionnelle est assurée par le fait que les options que les individus peuvent prendre sont limitées par les choix antérieurs, qui indiquent la direction à suivre. Cela ne veut pas dire que les institutions soient immuables, mais tout changement est très lent. Cette idée a été théorisée sous le nom de *path dependence* et a été utilisée dans l'étude de plusieurs politiques publiques, mais elle a aussi fait l'objet de critiques (2.2.2).

Malgré ses limites, nous pensons que le néo-institutionnalisme est particulièrement adapté à l'analyse de la gestion métropolitaine. En adoptant l'approche néo-institutionnelle, la gestion métropolitaine est perçue non seulement en termes de gouvernement métropolitain ou d'agences de coordination sectorielle ou plurifonctionnelle, mais aussi en termes de pratiques de coopération métropolitaine. Nous parlons donc ici de pratiques

au pluriel afin de réaffirmer qu'il n'existe pas un seul mode de coopération, comme les expériences de gestion métropolitaine recensées dans plusieurs ouvrages le démontrent (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996; Savitch et Vogel, 1996). La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine est conçue comme un processus de construction sociale où interviennent des acteurs, avec des intérêts et des valeurs, encadrés par des règles de jeu précises (notamment, l'organisation de l'État et la culture politique) (2.2.3). Le néo-institutionnalisme rend ainsi compte du débat capital en sciences sociales sur la structure (dimension macro) et l'agence (dimension micro). Cette relation caractérise la gestion métropolitaine, comme l'examen de la littérature précédant l'illustre, et devient le cœur de cette thèse. En effet, le sujet de notre recherche adresse la contribution des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine (2.2.4). Nous estimons qu'ils influencent le modèle résultant grâce à leur capacité de créer une vision commune de l'agglomération. Notre thèse est ainsi une contribution au néo-institutionnalisme dans la mesure où elle explore la relation dialectique entre les structures, les acteurs et les valeurs.

2.2.1 Les institutions comme normes formelles et informelles

Le débat sur la pertinence des institutions pour expliquer les phénomènes sociaux et politiques n'est pas nouveau. Au cours de la première moitié du vingtième siècle, la science politique est dominée par une approche formaliste-légaliste. Les politologues, notamment nord-américains, ne s'intéressent qu'aux structures constitutionnelles et institutionnelles des États (Lecours, 2002). Cette approche est critiquée comme « a-théorique » et normative (recherche du « bon gouvernement »), structuraliste (les structures déterminent le comportement politique), historiciste (l'influence centrale de l'histoire), légaliste (les lois jouent un rôle prépondérant pour gouverner) et incapable de généraliser et d'aller plus loin de la description (Peters, 1999: 6-11). Durant les années 1950 et 1960, c'est au contraire les courants des choix rationnels et du *behaviourisme* qui dominent la pensée théorique aux États-Unis. Ils se structurent à partir de l'individualisme méthodologique, relèguent les institutions à un plan secondaire et négligent son rôle en tant que variable indépendante (Marsh et Stoker, 1995). Dans le milieu des années 1980, un nouveau courant de la théorie institutionnelle (le néo-

institutionnalisme) émerge en réaction à ces approches afin que les institutions retrouvent leur rôle dans l'analyse en science politique : c'est le retour des institutions ou *the institutional turn* (Jessop, 2001). En Europe, à la différence des États-Unis, les chercheurs en science politique ont toujours tenu compte de l'importance de l'État (Mény et Thoenig, 1989).

Ce qui différentie les théories du néo-institutionnalisme des analyses institutionnelles antérieures est la considération des institutions à la fois en tant que variables dépendantes (phénomène à expliquer) et comme variables indépendantes (facteurs explicatifs). La contribution du néo-institutionnalisme est selon Lecours : « la primauté théorique et analytique des institutions politiques » (Lecours, 2002: 7). Une autre différence par rapport à l'approche institutionnelle antérieure réside dans une conception plus large des institutions. D'une part, les institutions sont abordées d'un point de vue matériel, comprenant les organes de l'État (les législatures, les exécutifs, les bureaucraties), les constitutions, les formules de division territoriale du pouvoir (fédéralisme, unitarisme), les systèmes de partis, les systèmes électoraux, etc. Les institutions sont donc des conventions formelles et stables qui structurent l'action publique et limitent les actions des acteurs (Huntington, 1998). D'autre part, les institutions sont vues comme une construction sociale de normes et de valeurs stables dans le temps et partagées par les membres d'une même communauté. Cela inclut plusieurs éléments moins tangibles tels que les symboles, les représentations, les routines ou les normes sociales. Les institutions ne sont pas des structures neutres, au contraire, elles se nourrissent des interactions entre acteurs et influencent leurs comportements. Selon cette conception, les acteurs sont influencés par le cadre institutionnel au moment de prendre leurs décisions. Il s'agit donc d'une relation structure-individus allant dans les deux sens, puisque la légitimation quotidienne des individus contribue à la construction et la consolidation institutionnelle (Powell et DiMaggio, 1991).

En partant de cette conception large des institutions, l'un des auteurs principaux du courant, Vivien Lowndes, définit ainsi les institutions : « *institutions comprise a set of formal and informal rules which structure social action and are shared within a*

particular organization or community » (Lowndes, 1996: 193). Le caractère multiple des institutions a donné lieu à deux expressions du même auteur : *institutional hardware* (structures et constitutions) et *institutional software* (les symboles, les attitudes, les valeurs) (Lowndes, 2005: 303). Bref, on peut définir les institutions comme « des normes formelles et informelles qui fixent les règles du jeu de l'action publique ». Douglass North offre une autre définition qui précise davantage la différence entre les normes formelles et les normes informelles :

> *Institutions are the rules of the game of a society, or, more formally, are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are composed of formal rules (statute law, common law, regulations), informal constraints (conventions, norms of behaviour and self-imposed codes of conduct), and the enforcement characteristics of both* (North, 1995: 23).

Cette définition des institutions a été cependant jugée trop imprécise et trop inclusive (Lecours, 2002). Paradoxalement, on pourrait arriver à la conclusion que « si tout est institutionnel, rien ne l'est » (Négrier, 2005). Justement, cette conception large des institutions s'explique par la volonté de tenir compte des relations plus complexes entre les structures et les acteurs et de souligner le caractère relationnel des institutions (Hall, 1986), relation sur laquelle nous reviendrons plus tard. Le manque de précision de la définition des institutions s'explique notamment par l'existence de divers courants au sein du néo-institutionnalisme. En effet, certains auteurs comme Peters classifient le néo-institutionnalisme en sept courants (normatif, rationnel, historique, empirique, sociologique, international et sociétal) (Peters, 1999), mais la plupart des auteurs en distinguent trois : historique, rationnel et sociologique (Hall et Taylor, 1996; Immergut, 1998). Les auteurs des divers courants du néo-institutionnalisme accentuent une dimension des institutions : les idées (courant historique), la culture (courant sociologique) et les contraintes aux choix des acteurs (courant rationnel). Cette diversité interne a fait l'objet de critiques : peut-on parler d'une seule théorie, puisque chaque courant définit les institutions de façon différente? (Lowndes, 1996). Nous analyserons brièvement les caractéristiques de chaque approche pour conclure que, malgré la diversité des courants, on peut parler de néo-institutionnalisme au singulier.

Les auteurs du néo-institutionnalisme historique se concentrent sur l'étude des politiques publiques, la construction étatique et les changements de régime (Skocpol, 1979; Hall, 1986; Immergut, 1992; Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992). Selon ce courant, les phénomènes sociaux et politiques sont fortement influencés par l'histoire et les traditions liées à un contexte institutionnel. Les institutions offrent des schémas moraux et cognitifs pour l'interprétation et l'action à travers notamment les idées. Les auteurs de ce courant conçoivent ainsi les institutions comme l'élément clé qui structure les stratégies des acteurs et les résultats des politiques publiques. En ce sens, le néo-institutionnalisme historique se rapproche du néo-institutionnalisme rationnel, qui analyse les institutions en tant que contexte stratégique qui limite le comportement des individus. Les auteurs du courant historique partagent cette idée mais considèrent que les institutions jouent un rôle beaucoup plus important dans la définition des politiques et dans les objectifs des individus (Thelen et Steinmo, 1992: 7). Pour certains, le néo-institutionnalisme historique est le courant le plus développé (Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992; Hall et Taylor, 1998), notamment en raison de l'élaboration du concept de *path dependence* ou « dépendance au sentier ». Nous traiterons plus loin du débat autour de cette notion, qui de façon résumée comprend la dynamique institutionnelle comme une construction lente qui se bâtit à partir des expériences antérieures et suivant une orientation précise tracée historiquement (Pierson, 2000). L'analyse néo-institutionnelle historique est en effet souvent utilisée pour expliquer la continuité ou le changement des politiques publiques (Kitchener, 1998).

Le néo-institutionnalisme sociologique se distingue par son emphase sur la dimension cognitive des institutions : les symboles, les pratiques culturelles et les valeurs. Ces éléments sont ancrés dans un contexte institutionnel et façonnent la perception des acteurs : les institutions et la culture sont donc connectées. Les auteurs principaux de ce courant sont DiMaggio et Powell, qui appliquent la théorie des organisations à l'analyse institutionnelle (Powell et DiMaggio, 1991), et March et Olsen (1989), qui étudient l'importance des normes et des valeurs pour expliquer le comportement des individus et de l'action collective. Partant de l'idée que les individus ne sont pas complètement rationnels en raison d'une capacité cognitive limitée, les institutions servent à remplacer

la rationalité limitée par la formalisation et l'organisation des processus décisionnels. Si les auteurs proches du courant historique mettent l'accent sur les idées et sur la sédimentation institutionnelle, les auteurs du néo-institutionnalisme sociologique le font sur les normes et sur la construction sociale des institutions. Pour les auteurs de ce courant, les institutions ne se distinguent pas des normes (March et Olsen, 1989: 17). La définition des normes est très large, elle inclut routines, procédures, conventions, formes organisationnelles, stratégies, croyances, paradigmes, codes, cultures et connaissances (March et Olsen, 1989: 22). Les individus sont socialisés par des normes, qui deviennent légitimes à leurs yeux et qui leur fournissent un cadre d'interprétation et du sens. Les individus participent à la construction et la reproduction des institutions à travers ce que March et Olsen (1989) appellent la logique de conformité (*appropriateness*), selon laquelle les individus agissent par rapport aux règles qu'ils ont intériorisées et qu'ils reproduisent par leurs actions. Les décisions se prennent donc moins suite à un calcul rationnel des coûts et des bénéfices mais selon la logique de ce qui est considéré « normal » dans un contexte donné, la condition de normalité étant définie par les institutions et acquise par la socialisation. Comme ces deux auteurs l'affirment : « *political actors associate specific actions with specific situations by rules of appropriateness. What is appropriate for a particular person in a particular situation is defined by political and social institutions and transmitted through socialization* » (March et Olsen, 1989: 23).

Enfin, les auteurs du néo-institutionnalisme rationnel s'intéressent surtout à la formation de coalitions politiques : les bureaucraties, les législatures et les exécutifs. Ils ont une conception des institutions plus restrictive : elles sont les règles de décision qu'établissent les conditions adéquates pour créer la régularité et la prévisibilité des résultats des processus décisionnels (Shepsle, 1989; Dunleavy, 1991). Les institutions sont des normes qui influencent le comportement politique des acteurs et qui sont partagées par ces acteurs (Rothstein, 1996: 146). Dans cette perspective, le jeu des acteurs et la prise de décisions sont structurellement limités parce qu'ils opèrent dans un ensemble de normes et de règles provenant des institutions. Celles-ci servent à résoudre les problèmes de coopération et de coordination parmi les individus qui cherchent à maximiser leurs

intérêts. Les institutions influencent donc le comportement des individus. Elster (1979) illustre très bien l'importance des structures dans les décisions des acteurs et en même temps de la marge de manœuvre de ceux-ci. Selon cet auteur, les choix des acteurs se comprennent à partir d'un *two-filter model*. Dans un premier temps, les options parmi lesquelles les acteurs peuvent choisir sont filtrées par les contraintes structurelles. Dans un deuxième temps, les acteurs favorisent l'une des options préalablement sélectionnées moyennant le filtre de la maximisation des bénéfices (Elster, 1979: 113).

Nous constatons donc des divergences chez les tenants du néo-institutionnalisme en ce qui concerne, par exemple, l'analyse des relations entre les institutions et les acteurs selon les courants. Lecours affirme que :

> La définition matérialiste présente un scénario où institutions, d'une part, et société et acteurs, d'autre part, sont clairement distincts. (…) Ce type d'institutions est plutôt rigide (…), leur indépendance face à la société est plus grande que pour les normes de nature symbolique, culturelle ou normative dont la relation avec la société et les acteurs est plus étroite (Lecours, 2002: 11).

Ces différences reflètent de nombreux débats au sein de la théorie qui remettent en question l'existence même d'un courant néo-institutionnel. D'après Hall et Taylor, on ne peut pas parler d'une approche théorique unifiée, étant donné que les trois branches se sont développées séparément et qu'il y a un manque de travail d'intégration (Hall et Taylor, 1996). Lowndes questionne même la pertinence de liens communs entre les différents types de néo-institutionnalisme. Ainsi elle affirme : « *new institutionalism' does not constitute a single and coherent body of theory but comprises many streams of argument and debate* » (Lowndes, 1996: 182). Par contre, pour Immergut il existe un *theoretical core* commun aux trois courants, puisqu'ils analysent les préférences des individus en tenant compte des contextes institutionnels (Immergut, 1998: 25). Selon Peters (1999), malgré de nombreuses différences relatives à la conception des institutions, à leur changement et aux rapports entre la structure et le comportement individuel, les sept branches du néo-institutionnalisme qu'il distingue partagent une base commune. Pour cet auteur, tous les courants considèrent les institutions comme la force explicative majeure permettant de comprendre les décisions politiques et les régularités des comportements des individus. Nous considérons en effet que ces éléments communs au

sein du néo-institutionnalisme, notamment la stabilité des institutions, justifient la pertinence en tant d'une approche unifiée et ce, malgré l'accent mis sur ses différentes dimensions.

La question de la pluralité de courants n'est pas seulement un débat académique, un exercice intellectuel d'interprétation de l'homogénéité de la théorie. Elle nous ramène aussi à l'une des critiques au néo-institutionnalisme : une définition des institutions très large qui rend difficile le travail empirique (Jessop, 2001). En effet, les auteurs néo-institutionnalistes tendent à parler des institutions au pluriel sans trop spécifier quelle est leur conception d'« institution » dans leurs études. Cela est encore plus manifeste en ce qui concerne des institutions moins tangibles : les représentations, les valeurs, les symboles. Ces auteurs donnent souvent l'impression qu'ils regroupent cet *institutional software* dans une même catégorie, sans différentier les éléments à l'intérieur. Nous croyons pourtant que les représentations sont différentes des routines, par exemple. Dans cette thèse, et afin de contrer cette critique, nous ferons un effort de précision lorsque nous parlerons des institutions. Nous spécifierons donc quelles sont les institutions clés pour nous dans l'analyse de la gestion métropolitaine.

Premièrement, nous avons décidé de traduire *institutional hardware* par le terme général d'« organisation de l'État ». Cela inclut des éléments liés et fixés dans la Constitution : le système politique (présidentiel, parlementaire, semi-présidentiel) (Duverger, 1972), les formules de division territoriale du pouvoir et la distribution de compétences entre les niveaux (fédéralisme, régionalisme, unitarisme) (Keating et Loughlin, 1997), les organes de l'État (les législatures, les exécutifs, les bureaucraties, les agences gouvernementales) (Blondel, 1973), le système électoral (majoritaire, proportionnel) (Lijphart, 1995) et le système de partis (parti unique, parti hégémonique, bipartisme, pluralisme limité, pluralisme extrême) (Sartori, 1976). Ces éléments sont importants pour notre recherche d'autant plus qu'ils configurent les règles du jeu politique ainsi que la structure du gouvernement local. Le système local se caractérise par plusieurs éléments, notamment le statut légal des municipalités (reconnaissance constitutionnelle, *home rule*), les

compétences municipales (exclusives, partagées) et leurs ressources (fiscaux, techniques) (Goldsmith, 1995).

Ces éléments influencent le modèle de gestion métropolitaine qui peut être créé. Par exemple, dans le cas où les municipalités n'ont pas de reconnaissance constitutionnelle comme au Canada, la fusion de municipalités est plus faisable puisqu'elle dépend de la volonté du gouvernement provincial (Collin, 1999). De l'organisation étatique dépend aussi les relations des municipalités avec les États ou les entités sous-étatiques (provinces, régions). Un changement dans la Constitution, par exemple, modifiant la distribution des compétences entre les niveaux de gouvernement peut renforcer ou affaiblir les compétences municipales, de la même façon qu'un changement dans le mode de scrutin modifiera les règles de la représentation politique et le jeu des acteurs. De la même manière, la politique métropolitaine est différente selon la distribution des compétences au sein des niveaux territoriaux. Par exemple, l'approche française de la gestion métropolitaine est fondée sur une politique pensée et impulsée par le gouvernement central; par contre, en Espagne, où il y a une décentralisation plus grande des instances sous-nationales (*Comunidades Autónomas*), il n'existe pas de politique métropolitaine étatique, puisque chaque instance décide de sa politique vis-à-vis des agglomérations urbaines. Il y a donc des différences très grandes parmi les modèles de gestion métropolitaine à Madrid et à Barcelone (Tomàs, 2005).

L'organisation étatique est pourtant insuffisante pour expliquer la variabilité des modèles. Comme nous l'avons constaté auparavant, l'expérience française de gestion métropolitaine se caractérise par une différentiation territoriale, en raison notamment du leadership politique (Baraize et Négrier, 2001). Les municipalités des pays du nord d'Europe disposent d'une grande autonomie fiscale et légale, mais cela n'a pas empêché les regroupements municipaux dans les années 1960 (Martins, 1995). La gestion métropolitaine s'explique aussi par des éléments moins tangibles, des aspects liés aux façons de faire, aux traditions, à l'histoire spécifique (Jouve et Lefèvre, 1997). C'est sur ce point que le néo-institutionnalisme se distingue de l'institutionnalisme et nous paraît particulièrement intéressant pour notre recherche. Dans notre analyse, cela veut dire que

la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine se comprend également par ce qui est considéré « normal » ou légitime dans un contexte, parce qu'il appartient à la culture politique du pays, aux façons de faire, « *how things are done around here* » (Lowndes, 2005: 294). Autrement dit, la manière dont s'organise l'État est aussi importante que la culture politique pour comprendre un phénomène politique tel que la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine.

Nous utiliserons la notion de « culture politique » pour designer ce que Lowndes (2005) appelle le *institutional software*. Il s'agit d'une notion large mais qui tient compte des institutions au sens informel. Almond et Verba définissent la culture politique de la façon suivante :

> *Specifically political orientations – attitudes toward the political system and its various parts, and attitudes toward the role of the self in the system. We speak of a political culture just as we can speak of an economic culture or a religious culture. It is a set of orientations toward a special set of social objects and processes (...) When we speak of the political culture of a society, we refer to the political system as internalized in the cognitions, feelings, and evaluations of its population* (Almond et Verba, 1965: 12-13).

La culture politique se définit comme l'ensemble des représentations et des pratiques politiques propres à un espace particulier. Elle comprend plusieurs éléments intangibles : la confiance dans les partis politiques et les institutions, la légitimité du système démocratique et l'appui des citoyens à leur régime, l'intérêt dans la politique qui se traduit par une participation politique plus ou moins importante, le sentiment d'appartenance (local, régional, national) et la valorisation des élus (en termes d'imputabilité et de leadership). Bref, la culture politique tient compte des attitudes et des valeurs vis-à-vis de la politique et des affaires collectives. Dans la pratique, nous distinguons plusieurs cultures politiques selon la structure territoriale de l'État et l'histoire politique : des cultures politiques territoriales (Négrier, 2005) ou locales (DiGaetano et Strom, 2003). Par exemple, au sein d'un État fédéral ou décentralisé, nous pouvons apprécier des différences entre les cultures politiques des divers États fédéraux ou des régions; ces différences s'expliquent par rapport à l'histoire spécifique de chaque territoire. La notion de culture politique aide à comprendre pourquoi dans des contextes institutionnels comparables les modes de coopération sont différents. Elle souligne

l'importance des croyances partagées parmi les membres d'une communauté, des traditions qui se perpétuent et des spécificités culturelles propres à chaque système (Mény, 1993).

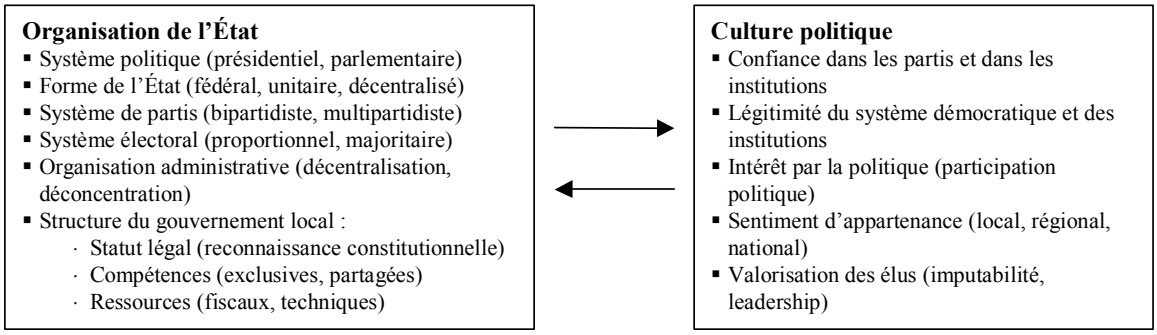
La culture politique reflète les éléments que nous avons identifiés lors de l'analyse du courant néo-institutionnel sociologique : la construction sociale des règles et des normes ainsi que la contribution des individus dans le système. Selon Négrier (2005), même si ce concept correspond plutôt à une approche culturelle, il ne contredit pas une approche institutionnelle. Au contraire, les deux perspectives se complètent. Almond et Verba (1965) considèrent également l'influence des composantes du système politique tels que les bureaucraties, les exécutifs ou la division de pouvoirs sur la culture politique, ainsi que l'importance de la culture politique pour comprendre le rôle des acteurs. La culture politique représente donc le point de rencontre entre la micro politique et la macro politique et assure la stabilité du système politique. En effet, la notion de culture politique se rapproche des aspects cognitifs soulevés par le néo-institutionnalisme sociologique et des spécificités historiques observées par le courant historique. La culture politique et les institutions au sens formel s'influencent mutuellement en créant un cadre d'interprétation et de rationalité qui permet d'orienter les actions des acteurs. Comme l'affirment DiGaetano et Strom : « *local political cultures are composed of competing narratives and discourses about the proper roles and purposes of public policy and authority* » (DiGaetano et Strom, 2003: 360).

Par rapport à la question métropolitaine, la culture politique comprend une diversité d'éléments : par exemple la conception étatique vis-à-vis des municipalités et des régions métropolitaines. Le gouvernement local est-il considéré comme un ordre de gouvernement par les autres gouvernements? Nous pensons ici non seulement au niveau d'autonomie formel mais aussi à la représentation subjective que les acteurs (comme les fonctionnaires et les élus) ont du gouvernement local. Quelle est la valorisation des élus locaux et de la politique locale? L'échelle locale constitue-t-elle un espace légitime d'action collective? Constitue-t-elle un espace d'appartenance? La perception des municipalités (et aussi la structure légale) conditionne l'approche centralisée ou

décentralisée de la distribution des compétences et des ressources. Dans les pays du nord de l'Europe, par exemple, les municipalités sont considérées comme un pilier clé dans l'organisation de l'État et pour le fonctionnement de la démocratie, avec une forte autonomie légale et la capacité de développer des politiques publiques. Elles canalisent une forte portion des dépenses publiques et sont des acteurs importants et reconnus dans l'organisation de l'État (Gabriel, Hoffmann-Martinot et Savitch, 2000). Cet exemple révèle que la variable « lourde » ou *hardware* et la variable « faible » ou *software* sont connectées et doivent se comprendre ensemble (Pierre, 1999). L'organisation de l'État reflète donc un type de culture politique, ou à l'inverse, une culture politique déterminée donne lieu à des structures cohérentes par rapport aux valeurs et croyances de la communauté. Sans vouloir rentrer dans le débat pour déterminer qui apparaît en premier : la structure ou les valeurs associées à la structure, l'analyse de Pierre (1999) sur les modes de gouvernance urbaine rappelle la nécessité de comprendre les structures et les valeurs comme un tout. Comme l'affirme cet auteur : « *the institutional approach shows how politically charged the organizational aspect of local government is, (…) is a critical component of any understanding of urban governance, (…) it highlights systems of values and norms that give meaning, direction, and legitimacy to such governance* » (Pierre, 1999: 390).

La figure suivante rend compte de la connexion entre les indicateurs appartenant aux variables « organisation de l'État » et « culture politique ».

Figure 2 : Variables du contexte institutionnel



Bref, l'organisation de l'État et la culture politique influencent les règles du jeu métropolitain. En effet, ils déterminent quelles sont les normes tant formelles qu'informelles : quel niveau détient la compétence et la légitimité de l'organisation métropolitaine et quelles sont les valeurs au sein desquelles se réalise la socialisation politique des individus. Ces règles n'existent pas dans le vide. Au contraire, elles sont quotidiennement renforcées et légitimées par les individus, qui contribuent ainsi à la stabilité du système social (Berger et Luckmann, 1966). La section suivante analyse d'ailleurs une question capitale pour le néo-institutionnalisme : la stabilité des institutions.

2.2.2 La stabilité institutionnelle : comment le changement se fait-il?

Les institutions sont conçues par le néo-institutionnalisme en tant que normes formelles et informelles, stables dans le temps. L'idée de la stabilité des institutions est l'autre élément fondamental du néo-institutionnalisme et elle se retrouve dans les trois courants. Parmi eux, le néo-institutionnalisme historique est celui qui a plus étudié cette idée de stabilité à travers la notion de *path dependence.* Nous analyserons d'abord la pertinence de ce concept et nous traiterons ensuite des critiques faites au néo-institutionnalisme en raison de cette conception des institutions comme constructions sociales stables dans le temps.

L'idée de *path dependence* ou « dépendance au sentier » souligne l'importance de la trajectoire historique pour comprendre le résultat des politiques publiques. Selon cette perspective, les décisions prises auparavant conditionnent les décisions suivantes : la continuité institutionnelle est garantie parce que seulement certaines options sont viables dans un contexte donné et les alternatives sont très réduites (Pierson, 1997). Quand une politique publique s'effectue selon une direction particulière, il existe, selon cette conception, une tendance à persister sur ce chemin et à maintenir des mesures mises en pratique antérieurement, en n'acceptant que des changements mineurs. Les phénomènes sociaux et politiques sont par conséquent fortement influencés par l'histoire et les traditions liées à un contexte institutionnel (Kitschelt, 1996).

Cette approche voit donc une logique de continuité dans les institutions : la mise en œuvre d'une institution est plus facile dans le cas où il existerait déjà une institution, en termes non seulement de structures mais aussi de partage de valeurs, d'interconnaissance et de confiance réciproque (Krasner, 1984). C'est pourquoi les institutions, les normes, les idées ou les routines sont difficiles à changer : chaque fois que cette routine ou norme est utilisée, elle est renforcée et consolidée. C'est l'idée des *increasing returns* ou *feedbacks* positifs de Paul Pierson, qui reflète une causalité entre les décisions passées et les décisions futures : les bénéfices relatifs de la continuité sont progressivement plus élevés lorsque comparés à ceux du changement (Pierson, 1997). Selon Pierson (2000), les acteurs engagés dans une direction concrète n'ont pas d'intérêt à la changer, notamment parce qu'ils ont appris et intériorisés les règles de fonctionnement et que par conséquent, les comportements des autres sont prévisibles et la résolution de conflits plus facile. La stabilité des institutions est renforcée par les acteurs eux-mêmes, qui les légitiment dans leur quotidien. Les individus font des choix en fonction des idées qu'ils croient possibles et qui se présentent comme logiques à leurs yeux, leur éventail d'alternatives étant déterminé par les décisions prises auparavant. À force d'être répétés et légitimés, ces « filtres » que sont les idées se renforcent et deviennent des traditions, des normes informelles découlant des structures institutionnelles (North, 1990: 83). La nature des institutions est donc cumulative et historique : il existerait une sédimentation institutionnelle (Tolbert et Zucker, 1996).

La notion de *path dependence* a été utilisée dans de multiples études. Bien qu'elle ait ses origines en économie (l'un des pionniers est le Prix Nobel d'Économie Douglass North), plusieurs études de politiques publiques s'appuient sur cette notion, incluant l'économie (David, 1985), la science politique (Hacker, 1998) et la géographie (Clark et Wójcik, 2005). Le « succès » de cette catégorie empirique (selon Kay, 2005) a eu comme effet son utilisation dans plusieurs sens; aspect qui est critiqué par exemple par Lowndes (2005) et Pierson (2004) lui-même. Selon cet auteur, dans certaines études l'idée de dépendance au sentier est une conception vague selon laquelle « l'histoire compte », tandis que pour d'autres auteurs elle est utilisée dans un sens plus stricte. Selon cette vision plus restrictive, la dépendance au sentier s'applique seulement dans les processus incluant des feedbacks positifs générant des résultats en fonction d'une séquence spécifique des événements. Il affirme ainsi qu'elle réfère aux « *social processes that exhibit positive feedback and thus generate branching patterns of historical development* » (Pierson, 2004: 21). Adrian Kay (2005) ajoute une autre condition nécessaire permettant d'identifier un *path-dependent process* : il n'est pas suffisant de démontrer ce qui s'est passé et comment mais aussi ce qui n'a pas eu lieu, et ce, parce que c'était impossible en raison de décisions antérieures qui contraignaient les options postérieures[10] (Kay, 2005).

L'article de Francesca Gains, Peter John et Gerry Stoker (2005) sur la réforme du gouvernement local depuis la victoire du *New Labour* aux élections nationales de 1997 est critique aussi vis-à-vis de la notion de dépendance au sentier. Les auteurs montrent comment les *increasing returns* de Pierson (2000) sont insuffisants pour comprendre l'évolution du système local. En effet, les mesures introduites par le gouvernement de Tony Blair (notamment, la séparation du pouvoir exécutif) sont adaptées par les élus locaux en tenant compte d'autres facteurs, tels les incitatifs ou le parti dominant au conseil municipal. Bref, les auteurs considèrent que la notion de *path dependence* ne tient

[10] Selon les paroles de l'auteur : « *In order to demonstrate constrained change, and thus identify a path-dependent process, it is also necessary to show that what did not happen could not have happened – that is, that certain options were not feasible because of earlier sequences of decisions. The construction of such a counterfactual is a formidable challenge; most empirical policy applications of the concept concentrate on identifying constraints that proscribe certain options* » (Kay, 2005: 554).

pas compte de la vraie nature des institutions, qui ne sont pas des structures rigides mais qui se construisent quotidiennement à travers les individus. Comme les auteurs l'affirment : « *institutions 'make men' but men also make institutions* » (Gains, John et Stoker, 2005: 29).

La difficulté d'expliquer le changement a été critiquée non seulement en ce qui concerne le néo-institutionnalisme historique mais aussi les autres courants. Selon les critiques, les auteurs des divers courants du néo-institutionnalisme considèrent les institutions comme des acquis et les réifient, sans tenir compte des processus se trouvant à l'origine de la genèse institutionnelle[11] (Jessop, 2001). Peters, par exemple, dénonce le manque d'explication de la création des idées dans l'analyse du néo-institutionnalisme historique. L'auteur affirme que : « *when an idea becomes accepted and is embodied into a structural form then the institution has been created. (...) this may be almost a tautology; the institution exists when an idea is accepted, but that acceptance is indicated by the presence of a structured institution* » (Peters, 1999: 67). Ce dilemme est présent dans toutes les approches néo-institutionnelles, qui offrent leurs propres explications du changement. Une idée transversale serait l'existence d'un cycle de vie institutionnelle, avec une stabilité soutenue par les valeurs et les normes combinée avec des étapes de changement impulsées par les acteurs (Lowndes, 1996).

Le néo-institutionnalisme historique reconnaît que le chemin institutionnel tracé peut être modifié, mais une forte pression politique est nécessaire. Les changements dans les structures se font en termes de relations de pouvoir, c'est-à-dire, quand les acteurs avec un pouvoir de négociation suffisant réussissent à faire des ajustements. Ces moments de tension ou *critical junctures* sont cependant minimisés par l'inertie de la *path dependence* qui renforce plutôt la continuité (North, 1990). Ce sont ces moments critiques qui sont, selon nous, les plus intéressants afin de comprendre la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Quels acteurs participent au moment d'une possible « ouverture

---

[11] Bob Jessop affirme à cet égard : « *There are real problems here because definitions are often vague, diffuse, and mutually inconsistent and may even naturalize and reify institutions in the same way that neoclassical or rational choice theorists tend to reify human motivations* » (Jessop, 2001: 1220).

du chemin »? Comment réussissent-ils à influencer le cours des événements? Les acteurs ne sont pas complètement libres, puisqu'ils agissent dans un cadre institutionnel donné, avec ses propres règles du jeu. Nous reviendrons sur cette question dans la section suivante, dans laquelle nous construirons notre propre cadre d'analyse de la gestion métropolitaine à partir de l'approche néo-institutionnelle. En se focalisant justement sur les acteurs, les tenants de l'approche rationnelle considèrent que ce sont les acteurs qui changent volontairement les institutions. Ils entrent en compétition afin d'imposer leurs valeurs et intérêts mais font un effort de collaboration pour pouvoir en bénéficier. L'institution serait donc le fruit d'un consensus parmi les groupes d'acteurs les plus influents (Hall et Taylor, 1996: 945). Autrement dit, l'institution demeure tant qu'elle est jugée par les acteurs comme étant le meilleur moyen pour résoudre les problèmes d'action collective (Shepsle, 1989: 134).

Dans le cas du néo-institutionnalisme sociologique, le changement dans les normes informelles et de socialisation est plus difficile à expliquer. Selon ce courant, la stabilité des institutions est assurée par le fait que les acteurs sont socialisés au sein de normes communes et agissent conformément à ces normes, en créant des routines difficilement modifiables. Ils participent à cet ordre par leurs actes quotidiens qui légitiment les institutions, qui se consolident à leur tour avec le passage du temps. Leurs actions sont contraintes par le cadre institutionnel, par les normes sociales, les conventions et la culture (March et Olsen, 1989). Alors, comment expliquer l'institutionnalisation des normes et des routines et ensuite leur « désinstitutionnalisation »? Pour le courant sociologique, l'affaiblissement de la logique de conformité (ou la naissance des formes de non-conformité) ouvre la porte à une redéfinition des normes et des valeurs par les acteurs par un processus d'apprentissage (March et Olsen, 1989). Les acteurs construisent graduellement une nouvelle logique de conformité qui se substitue à la précédente. Ce processus, même s'il est très long, provoque des modifications progressives dans les institutions.

La thèse de doctorat de Fabien Desage (2005) offre des pistes permettant d'éclairer la manière dont se réalisent les transformations institutionnelles. L'auteur a examiné

l'évolution de la Communauté urbaine de Lille (CUDL) pendant 40 ans (1964-2003). Il montre comment des changements dans la dynamique interne de la structure intercommunale ont lieu malgré une apparente stabilité. Selon Desage, les moments de changement ne seraient pas des chocs ou des accidents (vision répandue chez les néo-institutionnalistes historiques comme Pierson). Au contraire, les changements auraient lieu très lentement de la main des acteurs politiques. Desage conçoit l'institutionnalisation de la CUDL comme une succession de séquences avec des dynamiques propres appréhendées du point de vue de leurs effets distincts sur l'autonomie de la structure intercommunale par rapport aux communes membres. Selon l'auteur, la CUDL, créée contre l'avis des élus locaux, est progressivement légitimée par ces acteurs par la dépolitisation des enjeux. En effet, l'institution est acceptée par les élus mais au prix de la dissolution de ses objectifs (politiser les enjeux urbains, introduire un instrument puissant de péréquation). Desage montre comment le fonctionnement apparemment stable de cette institution cache des petits changements au sein de la structure : le changement serait donc le résultat d'un long processus dans lequel les acteurs politiques contribuent à l'évolution des institutions, en réaffirmant la double direction entre les acteurs et les institutions (Desage, 2005).

Face à la question du changement, nous pensons que, effectivement, le poids de l'histoire est important pour comprendre la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Au moment de concevoir et mettre en œuvre une formule de coopération métropolitaine, les décideurs publics tiennent compte des modèles antérieurs. Ainsi, la mise en place des récentes communautés d'agglomération françaises s'inspire quelque part des modèles des années 1960 (Baraize et Négrier, 2001). Les communautés urbaines des années 1960 ont généré des dynamiques parmi les élus, ont produit des résultats (*outcomes*), ont créé des routines et des façons de faire qui s'institutionnalisent. Un changement radical dans la politique métropolitaine nous paraît difficile. Dans le cas français, comme dans le cas espagnol, les formules de coopération intercommunale sont celles qui sont privilégiées : un modèle fondé sur la fusion municipale n'est pas inclus comme option possible en raison du coût politique de cette action puisqu'il existe une forte identification locale propre aux pays de l'Europe méridionale (Hesse, 1991). Toutefois, cette option n'est pas

impossible : le cas grec, en est un exemple, des fusions municipales ont été réalisées dans les années 1990 malgré le fait qu'elles ne soient conformes ni à la tradition ni aux pratiques antérieures (Hlepas, 2002).

Comme le montre l'exemple de Montréal analysé dans cette thèse, il y a des changements institutionnels, qui bien que lents peuvent souvent avoir lieu après plusieurs tentatives et échecs (Négrier, 2005). Nous sommes d'accord avec l'idée que les expériences passées influencent les décisions futures. Néanmoins, nous pensons que la notion de « dépendance au sentier » est trop déterministe en ce qui concerne les résultats des politiques publiques. En outre, au niveau empirique, nous pensons que c'est un concept difficilement vérifiable, notamment la sédimentation institutionnelle et « l'amplitude du chemin » (Gains, John et Stoker, 2005: 28). Il est difficile d'établir, à notre avis, une mesure exacte de l'ordre dans lequel les séquences des politiques publiques ont lieu et quels éléments se répètent plus tard. En outre, il reste à savoir quelle est la période minimale nécessaire permettant d'affirmer qu'un phénomène est *path-dependent.* Selon notre point de vue, qui sera développé dans la section 2.2.3, la stabilité des institutions est une tendance lourde mais de petits changements sont possibles grâce aux « entrepreneurs institutionnels » ou à des acteurs qui se mobilisent en faveur du changement (Lowndes, 2005). En effet, si l'on accepte que les institutions ne sont pas créées sur une table rase, on doit dès lors accepter que celles-ci ne sont pas toujours le résultat explicite des décideurs publics. Des acteurs avec des intérêts interviennent dans le processus et, même s'ils sont encadrés par les règles du jeu, ils ont une petite marge de manœuvre qui leur permet d'introduire des changements. Thelen et Steinmo affirment d'ailleurs que les auteurs utilisant le néo-institutionnalisme doivent toujours tenir compte de la frontière ténue qui existe entre les limites institutionnelles et le déterminisme institutionnel (Thelen et Steinmo, 1992: 15). La citation suivante de Bob Jessop (2001) illustre très bien notre position sur cette question de la stabilité institutionnelle et de la dépendance au sentier :

> *Path dependency implies that the prior development of an institution shapes current and future trajectories. It suggests that institutional legacies limit current possibilities or options in institutional innovation. History make a difference. But this need not imply fatalism: social forces could intervene in current conjunctures and actively rearticulate them so that new trajectories become possible* (Jessop, 2001: 1229).

Le rôle des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, que nous avons nommé « pratiques de coopération métropolitaine », sera analysé dans le point suivant. Nous souhaitons d'abord revenir sur deux autres critiques faites au néo-institutionnalisme.

Dans un premier temps, le néo-institutionnalisme a été critiqué pour son incapacité à intégrer les éléments extérieurs au cadre institutionnel, tels que les crises (économiques, climatiques, politiques). Selon les auteurs adhérant au néo-institutionnalisme, cette conception tient compte des éléments externes dans son analyse. Les institutions (les traditions, les normes) filtreraient les éléments extérieurs au système politique et les intègreraient au système. Le néo-institutionnalisme ne négligerait donc pas ces éléments mais les absorberait par le biais des institutions (Immergut, 1998). Cette critique s'applique dans le cas de la gestion métropolitaine. Nous avons vu en effet que l'un des facteurs explicatifs, selon plusieurs auteurs, est l'effet de la mondialisation sur la gouvernance, qui conduit à favoriser certains modèles de gestion métropolitaine recherchant la compétitivité économique aux dépens d'autres formules (Brenner, 2004b). Les analyses néo-institutionnelles intègrent pourtant les effets extérieurs au contexte institutionnel lui-même. Un exemple en études urbaines nous est offert par DiGaetano et Strom (2003). Dans leur étude sur les modes de gouvernance urbaine aux États-Unis, en Grande-Bretagne, France et Allemagne, ils identifient les institutions comme le point d'intégration des dimensions structurelle (les processus de restructuration politique et économique), rationnelle (choix des acteurs) et culturelle (histoire et culture). Selon DiGaetano et Strom, les effets externes sont absorbés par ce qu'ils appellent le milieu institutionnel (*institutional milieux)*. Ils affirment que : « *institutional milieux are the complexes of formal and informal political and governmental arrangements that mediate interactions among the structural context, political culture, and political actors* » (DiGaetano et Strom, 2003: 363). Les institutions filtrent donc les pressions extérieures (comme la mondialisation) et les adaptent au contexte local.

Le néo-institutionnalisme a été jugé d'un point de vue méthodologique. En premier lieu, la question de la mesure et de la vérification de l'influence des institutions resterait à être

clarifiée[12] (Peters, 1999; Jessop, 2001). Cette thèse représente un effort dans ce sens, puisque nous tenterons de clarifier l'influence des variables institutionnelles sur le modèle de gestion métropolitaine. Nous sommes pourtant conscients des limites de la théorie, puisque les trois variables explicatives (organisation étatique, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine) sont interdépendantes et qu'il est compliqué de les isoler. Les critiques du néo-institutionnalisme soulignent en deuxième lieu l'impossibilité de l'extrapolation, puisque les critères d'analyse sont particuliers à un contexte institutionnel concret et ne peuvent pas être réfutés. Cette critique a été mieux contestée. En effet, plusieurs études néo-institutionnalistes réalisent des comparaisons internationales à partir de l'analyse d'une politique publique (Skocpol, 1979; Hall, 1986; Immergut, 1992). Les auteurs insistent aussi sur la pertinence des analyses institutionnelles d'une étude de cas sur la longue durée. Cette dimension diachronique permet l'interprétation des tendances (des traces) au sein d'un même contexte institutionnel (Krasner, 1984). La thèse de Fabien Desage (2005) est un exemple d'analyse d'un modèle de gestion métropolitaine sur une longue période. Il est donc possible d'extrapoler des résultats à partir d'analyses spécifiques.

Le néo-institutionnalisme, même s'il est critiqué, suscite un grand intérêt parmi les chercheurs en sciences sociales. Les nombreux travaux réalisés sur cette perspective et appliqués à différents champs d'étude en témoignent (Immergut, 1992; Clarke, 1995; Kitchener, 1998; Béland, 2002; Montpetit, 2002; Bherer, 2003). Parmi les possibilités qu'offre ce cadre théorique, notre intérêt réside surtout sur la manière dont les acteurs façonnent les institutions et participent dans la construction d'un modèle de la gestion métropolitaine. Cette question constitue l'axe central de notre thèse et est développée dans la section suivante.

---

[12] Jessop par exemple, affirme : « *However, as Hall and Taylor (1996) note, whereas rational choice neoinstitutionalists offer robust accounts of causality based on a thin conception of rationality, sociological and historical neoinstitutionalists are often rather imprecise when identifying the causal connections between institutions and individual behaviour* » (Jessop, 2001: 1221).

2.2.3 L'institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine

Dans cette thèse, nous accordons une importance explicative majeure au cadre institutionnel. Par rapport au phénomène à expliquer (variable dépendante), qui est dans ce cas les modèles de gestion métropolitaine, nous considérons les institutions comme variables indépendantes ou explicatives. Nous avons distingué deux types d'institutions : l'organisation de l'État et la culture politique. Le premier inclut les institutions au sens formel (système de gouvernement, de partis) tandis que le deuxième touche aux éléments intangibles (les symboles, la culture). Ces deux piliers du cadre institutionnel sont connectés et fortement conditionnés par l'histoire. Pourtant, dans le cas de la gestion métropolitaine, plusieurs études ont démontré la variabilité des formules de coopération au sein d'un même pays ou entité sous-nationale. Derrière l'idée de *place matters*, les auteurs ont relevé l'importance de la configuration locale des acteurs pour expliquer la gestion métropolitaine (Jouve et Lefèvre, 2002; Heinelt et Kübler, 2005).

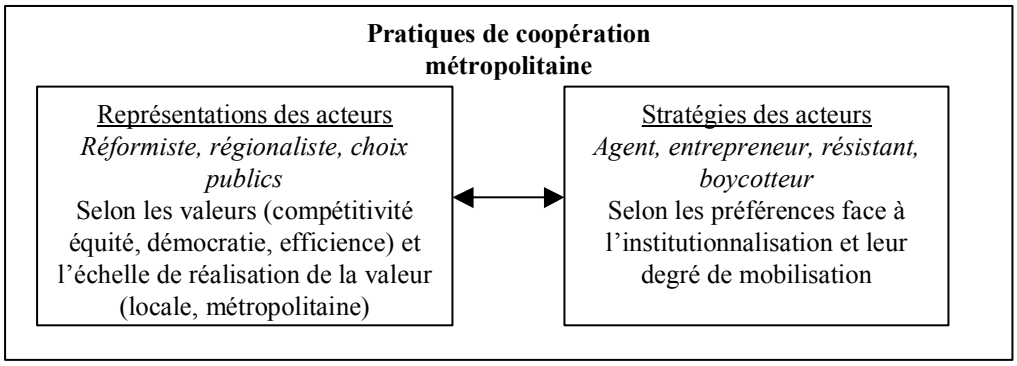
Nous pensons donc qu'il y a un troisième facteur explicatif ou variable indépendante permettant d'expliquer la gestion métropolitaine, nommément les pratiques de coopération métropolitaine (voir Figure 3). Cette notion renvoie à la dynamique générée par les acteurs d'une agglomération en fonction de leurs stratégies face à l'institutionnalisation de la gestion métropolitaine et de leurs représentations sur l'agglomération. Comme nous le développerons dans cette section, les différents acteurs locaux ont des préférences quant au modèle de gestion métropolitaine à mettre en œuvre (plus ou moins institutionnalisé) notamment en fonction des représentations qu'ils ont de la gestion métropolitaine et qui peuvent être regroupées selon les types idéaux que nous avons identifiés dans le chapitre précédent : des représentations réformistes, régionalistes ou des choix publics. Ces représentations, rappelons-le, se distinguent par la combinaison des différentes valeurs (démocratie, efficience, compétitivité et équité) et l'échelle de réalisation de ces valeurs (locale, métropolitaine). Nous pensons que les acteurs ayant une vision réformiste de la gestion métropolitaine soutiendront par exemple la création d'un gouvernement métropolitain puissant tandis que ceux qui privilégient une approche peu régulatrice (choix publics) seront opposés à un modèle impliquant un fort degré d'institutionnalisation. Les pratiques seront donc plus ou moins favorables à la

coopération selon la prédisposition des acteurs locaux à faire des concessions et des pactes. Devant la mise en œuvre d'un modèle de gestion métropolitaine, les divers groupes d'acteurs essayeront de faire valoir leurs préférences. Animés par cet objectif, les acteurs se mobiliseront avec plus ou moins vigueur afin que leur modèle en préférence soit mis en place. Cela donne lieu à quatre types d'acteurs selon leurs stratégies (agent, entrepreneur, résistant et boycotteur).

Les opportunités de réussite des divers groupes ne dépendent pas exclusivement de leur capacité de mobilisation. En effet, les pratiques de coopération se déroulent dans le cadre des règles du jeu politique, selon lesquelles certains groupes d'acteurs ont plus de possibilités que d'autres (Thelen et Steinmo, 1992). Les institutions affectent les relations de pouvoir puisque d'une part, elles privilégient certains choix et d'autre part, elles incluent certains acteurs et en excluent d'autres. Elles jouent ainsi un rôle crucial dans la définition, la mobilisation et l'organisation des intérêts[13]. Dans un même temps, la structure d'opportunités politiques façonne les stratégies des groupes leur permettant d'atteindre leurs objectifs (Immergut, 1998). Les acteurs font des choix afin de maximiser leurs intérêts mais leurs actions sont structurellement limitées parce qu'ils opèrent dans un ensemble de normes et de règles émanant des institutions. Les pratiques de coopération expliquent donc la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, conjointement aux deux autres variables (l'organisation de l'État et la culture politique).

[13] Cette vision a même donné lieu à un autre courant institutionnel, celui centré sur les acteurs ou *actor-centered institutionalism* (Scharpf, 1997). Nous pensons que les propos des auteurs principaux (Fritz Scharpf et Renate Mayntz) ont beaucoup de points en commun avec ceux des auteurs du néo-institutionnalisme rationnel, notamment l'idée que les interactions entre les acteurs, ainsi que les résultats de ces interactions, sont structurées par les caractéristiques du contexte institutionnel. Ce qui distingue l'institutionnalisme centré sur les acteurs est surtout l'utilisation des postulats de la théorie des jeux et ses méthodes des calculs de probabilités.

Figure 3 : Les pratiques de coopération métropolitaine



Pour analyser les pratiques de coopération, il faut donc distinguer quels sont les acteurs porteurs de ces discours et quelles sont leurs connexions. Dans la conception et mise en œuvre d'un modèle de gestion métropolitaine, la plupart des auteurs distinguent six catégories d'acteurs participant au processus : ceux du milieu institutionnel ou politique (élus et fonctionnaires), ceux des milieux des affaires (Chambre de commerce, industriels), les groupes communautaires (groupes de citoyens, associations de propriétaires, associations écologistes, féministes, etc.), les syndicats, les experts et les médias (Marando, 1974; Feiock et Carr, 2001; Heinz, 2004). Les acteurs agissent au niveau local et/ou au niveau national/fédéral et/ou provincial selon l'étude de cas (quel niveau détient la compétence d'organisation municipale, à quelle échelle se structurent les groupes d'intérêt). Dans le cas de la gestion métropolitaine, les acteurs politiques (élus et fonctionnaires) participent toujours au processus, tandis que la participation du reste des groupes dépend des règles de jeu et notamment du modèle de gestion métropolitaine qu'ils veulent mettre en œuvre. Par exemple, comme l'illustre Kleinman dans le cas de Londres (Kleinman, 2002a, 2002b), le processus de construction d'un nouveau modèle de gestion métropolitaine pour la capitale britannique (le *Greater London Authority*) se réalise moyennant une étroite collaboration avec le milieu des affaires, notamment par la vocation stratégique de cette nouvelle structure. Dans le cas des réformes métropolitaines en Italie, ce sont par contre les élus et les fonctionnaires locaux qui sont interpellés, puisque le modèle de gestion métropolitaine mis en place requière leur participation

directe dans le processus (Albergo, 2002). Aux Pays-Bas, le gouvernement central pilote un processus de réforme à l'échelle nationale qui doit être validé localement. Dans la ville de Rotterdam, ce sont notamment les groupes de citoyens qui se sont mobilisés contre le projet gouvernemental (fusions municipales et création de nouvelles villes-province) et qui ont fait échouer le processus (Schaap, 2005). Dans ce cas, les citoyens hollandais ont participé directement à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine parce que les règles du jeu institutionnel leur permettaient d'exprimer leurs préférences grâce aux référendums locaux. Cet exemple rappelle qu'il faut toujours tenir compte du fait que la constellation d'acteurs (Scharpf, 1997), c'est-à-dire, l'existence de ces groupes d'acteurs et de leurs interrelations, se réalise dans un contexte institutionnel donné qui n'est pas neutre (Shepsle, 1989).

Devant le choix d'un modèle de gestion métropolitaine, les groupes d'acteurs se mobilisent pour s'assurer de la satisfaction de leurs préférences (un gouvernement métropolitain, une agence souple de coordination intermunicipale, le statu quo, etc.). Heinz (2004) souligne que les mêmes groupes d'acteurs se retrouvent un peu partout selon leur opposition ou leur adhésion aux formules de coopération métropolitaine. Selon cet auteur, on retrouve parmi les partisans ou initiateurs les gouvernements centraux ou (dans les États fédéraux) les gouvernements fédéraux, les villes centre et leurs représentants politiques ainsi que les acteurs de l'industrie et du commerce. Du côté des opposants et des critiques, on retrouve les groupes qui craignent des pertes ou des désavantages spécifiques suite à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Il s'agit des gouvernements intermédiaires et d'associations déjà existantes, des gouvernements locaux, des municipalités de banlieue, ainsi que des groupes de citoyens (Heinz, 2004). Nous verrons que cette typologie se confirme dans le cas de Montréal. Néanmoins, nous constaterons une hétérogénéité au sein des partisans et des opposants en ce qui concerne leurs stratégies devant la réforme.

Selon une lecture néo-institutionnelle, les choix ne sont pas seulement réalisés selon les intérêts et l'évaluation des coûts et des bénéfices de leurs actions. Les acteurs décident de suivre une stratégie selon leurs valeurs et leurs visions du monde, en cohérence avec un

contexte institutionnel donné. Autrement dit, on ne peut séparer les acteurs de leur système de croyances, comme l'ont montré Sabatier et Jenkins-Smith (1993). Ces deux auteurs ont analysé la manière dont les acteurs se regroupent en *advocacy coalitions* ou « coalitions plaidantes » dans les diverses phases des politiques publiques selon leur système de croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993; Sabatier, 1999). Nonobstant cela, et contrairement aux auteurs néo-institutionnalistes, Sabatier et Jenkins-Smith (1993) relèvent que la source du changement dans les systèmes de valeurs des coalitions se trouve à l'extérieur du système politique[14]. Dans l'analyse des politiques publiques, on retrouve un groupe d'auteurs intéressés par les dimensions cognitives de l'action publique. Ils soulignent l'importance des idées et des cadres conceptuels – ce qu'ils appellent « référentiels » – pour la compréhension du changement institutionnel (Muller, 1990).

Ce groupe existe aussi dans le néo-institutionnalisme. Plusieurs auteurs utilisant le cadre néo-institutionnel introduisent l'importance des idées afin de comprendre le changement institutionnel et la logique des acteurs. Peter Hall et Rosemary Taylor (1998), deux auteurs du courant historique, affirment ainsi : « *actors can usually choose from a repertoire of ideas (be these political programmes, images of causal relations, or conceptions of social justice), ideas can then be seen as more than 'cognitive filters'; they are the building blocks of actions* » (Hall et Taylor, 1998: 961-962). Margaret Weir (1992), dans son analyse des politiques de l'emploi aux États-Unis, examine comment les idées influent les processus décisionnels. Selon cet auteur, les idées ne peuvent se séparer des intérêts. En effet, elle affirme que pour comprendre pourquoi certaines idées sont écoutées et mises en pratique il faut considérer quels sont les acteurs favorables à ces idées et quels intérêts ils représentent, ainsi que dans quelles règles du jeu politique se déroule le processus (Weir, 1992). Peter Hall s'intéresse aussi aux conditions favorables au succès de certaines idées. Il analyse l'évolution de la politique économique

[14] À cet égard, Sabatier et Jenkins-Smith distinguent trois facteurs de changement : les conditions socio-économiques (une crise), le parti au pouvoir dans les différents niveaux de gouvernement (un changement global dans le *system-wide governing coalition*) et l'impact des décisions prises dans les autres politiques sectorielles (puisque les sous-systèmes politiques ne sont pas autonomes) (Sabatier and Jenkins-Smith 1993: 22-23).

britannique, qui vit un changement de paradigme (*policy paradigm*), passant du keynésianisme au monétarisme (Hall, 1986). Comme l'affirme cet auteur, l'existence de nouvelles idées n'est pas suffisante pour provoquer un changement de politique. Ce qui est nécessaire, ce sont des acteurs qui deviennent les porteurs de ces idées et qui se mobilisent pour influencer les décisions politiques. Déterminer quels sont ces acteurs, quelles valeurs ils soutiennent et comment ils se mobilisent est un élément capital de notre recherche (voir plus loin).

La question de la force des valeurs a été traitée en études urbaines par Christian Lefèvre dans son analyse des expériences nord-américaines de gestion métropolitaine. L'auteur montre qu'aux États-Unis la plupart des groupes de citoyens sont défavorables aux fusions municipales en raison de l'importance accordée à la valeur de la démocratie locale (Lefèvre, 1992). Plus concrètement, Julie-Anne Boudreau démontre comment l'idée de « démocratie locale » influence la mobilisation politique par son analyse de Los Angeles, Montréal et Toronto (Boudreau, 2003b). Dans ces trois villes, qui sont engagées dans des processus de réformes municipales liées à la redéfinition des limites territoriales, les divers groupes (politiques, citoyens, économiques) utilisent leur conception de la démocratie locale pour soutenir des stratégies différentes (sécession, fusion). Il est intéressant de constater que les divers groupes ne partagent ni la même définition de démocratie ni le territoire sur lequel elle doit être réalisée (une méga-ville, une petite ville). Selon notre approche, la prédominance de certaines valeurs s'explique par rapport à l'organisation de l'État et à la culture politique (nationale ou territoriale). Dans le cas états-unien par exemple, le refus de la création de nouvelles structures se comprend parce qu'il existe un veto constitutionnel et une tradition de fragmentation institutionnelle et de faible intervention étatique (Stephens et Wikstrom, 2000).

En ce qui concerne la gestion métropolitaine, il existe différentes représentations métropolitaines découlant de trois approches (réforme, choix publics, nouveau régionalisme). Selon une vision réformiste et régionaliste, la région métropolitaine est un ensemble interdépendant. Cette représentation de l'agglomération comme espace unique implique la mise en place de mécanismes de coopération (plus lourds pour les réformistes

et plus souples pour les néo-régionalistes). La perspective réformiste privilégie les valeurs de l'équité (sociale et fiscale), la démocratie (imputabilité et participation) et l'efficience (efficacité et minimisation du coût), valeurs qui seront atteintes grâce à la création d'un gouvernement métropolitain puissant. La vision régionaliste de l'agglomération considère aussi l'équité sociale et fiscale à l'échelle métropolitaine comme un objectif à atteindre, mais accompagnée de la compétitivité économique. En effet, selon cette représentation, la région métropolitaine doit être une source de développement économique et être attractive pour les capitaux (nationaux et étrangers). En même temps, selon cette conception, une région métropolitaine est plus attractive si elle dispose d'une qualité de vie élevée (sécurité, offre culturelle, espaces verts). Ces éléments sont plus faciles dans un territoire exempt de gros problèmes sociaux, politiques et environnementaux. La perspective régionaliste conçoit la région métropolitaine comme une unité dans toutes ses dimensions : économique, sociale, politique et environnementale. Il faut donc trouver des formules de coopération entre les acteurs, publics et privés, puisque, selon cette vision, tous les acteurs sont concernés par le développement de l'agglomération. Ces formules, plus proches de la gouvernance que du gouvernement, devraient permettre la participation de tous les acteurs et ainsi améliorer la qualité de la démocratie.

A l'inverse, pour l'école des choix publics la représentation de l'agglomération est fragmentée. D'une part, l'échelle municipale assure l'imputabilité des élus et la participation politique des citoyens (valeur de la démocratie) ainsi que la meilleure prestation de services possible au moindre coût (valeur de l'efficience). D'autre part, cette vision considère que les municipalités de la région métropolitaine sont autonomes économiquement : elles sont capables de générer du développement économique sur leur territoire et d'être attractives pour les investissements. La compétitivité se joue donc entre les propres municipalités de la région et cela stimule la création de richesse. Cette représentation de l'agglomération entraîne l'inexistence de mécanismes formels de coopération. Il faut respecter l'autonomie municipale et ne pas forcer la coopération.

Les représentations signifient non seulement un jugement de valeur (quel est l'idéal à atteindre) mais aussi une dimension plus pragmatique (comment atteindre ces valeurs, par

quels moyens les réaliser) (Weir, 1992: 207). En effet, les représentations réformiste, régionaliste et des choix publics répondent à la combinaison de quatre valeurs (l'équité, l'efficience, la démocratie, la compétitivité) et mettent en avant différents modèles de gestion métropolitaine (gouvernement métropolitain, coordination légère, etc.). Ces modèles oscillent entre le localisme et le régionalisme et comportent un degré d'institutionnalisation différent de la coopération intermunicipale (voir Figure 1 dans le chapitre antérieur).

Nous pensons que ces représentations orientent les choix des acteurs et deviennent les cadres cognitifs pour l'action collective. Dans le processus de mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine, les acteurs essayeront de satisfaire leurs préférences et de réaliser leur représentation de l'agglomération (une vision réformiste, des choix publics ou régionaliste). Il est possible que les groupes forment des coalitions selon leurs systèmes de croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993). Cette idée est validée par Hogen-Esch (2001) dans son analyse de l'épisode de sécession de San Fernando Valley à Los Angeles. Cet auteur examine les positions par rapport au développement urbain de deux groupes a priori opposés : les milieux des affaires (en faveur d'une croissance rapide) et les associations de propriétaires (favorables à une croissance à rythme lent). Selon Hogen-Esch, les deux groupes partagent la même vision du type de développement économique et d'aménagement du territoire : ce que l'auteur appelle a *suburban land-use vision.* La similitude de leurs visions facilite l'alliance de ces deux groupes (Hogen-Esch, 2001).

En même temps, il est probable que les acteurs aient des intérêts et des valeurs divergents (Heinz, 2004). Dans le cas où les représentations sont opposées, la construction des pratiques favorables à la coopération métropolitaine dépendra en grande mesure de la capacité de l'État à créer des incitatifs (économiques et symboliques). L'étude de Gainsborough (2001) sur les politiques métropolitaines de Houston et de Los Angeles confirme cette idée. L'auteur affirme que les institutions (dans ce cas, les États du Texas et de la Californie), influencent les stratégies des acteurs dans la construction d'une conception régionale (*metropolitan-wide approach*) des problèmes urbains. L'auteur

présente plusieurs exemples d'incitatifs, tels que rendre la coopération attractive au moyen de transferts économiques ou une sensibilité envers les initiatives émanant des acteurs locaux. Dans le cas texan, les lois sur l'annexion limitent le nombre de joueurs et réduisent les conflits d'intérêts, tandis qu'en Californie elles encouragent la fragmentation d'intérêts locaux. Gainsborough souligne que, malgré les incitatifs provenant de l'État, la configuration d'intérêts locaux et la volonté politique des acteurs influencent aussi le résultat de la coopération (Gainsborough, 2001).

L'article de Gainsborough (2001) suggère que la capacité des divers groupes pour imposer le modèle souhaité ou éviter le modèle indésirable, selon leurs préférences, est influencée par le cadre institutionnel, qui favorise certains acteurs et certaines visions parmi d'autres. Il faut donc placer les pratiques de coopération métropolitaine dans un contexte institutionnel plus large et en connexion avec les deux autres variables (organisation de l'État et culture politique). Par exemple, la Constitution d'un pays définit qui détient la compétence de l'organisation municipale, de la même façon que la loi ou code municipal explicite de quelle façon se réalise le changement des limites administratives ou la création d'agences volontaires de coopération intermunicipale. Cela, conjointement avec les traditions étatiques, détermine quels acteurs seront reconnus comme ceux qui participent à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine et quelle est leur marge de manœuvre (Pierre, 1999; Mossberger et Stoker, 2001). Aux États-Unis, les citoyens peuvent recourir dans certains États au référendum pour refuser une fusion des municipalités ou des comtés, tandis qu'au Canada c'est le gouvernement provincial qui décide de la pertinence de cet instrument. Les groupes de citoyens canadiens doivent donc trouver d'autres voies s'ils veulent influencer la politique métropolitaine, par exemple, à travers la pression sur les députés provinciaux car ceux-ci, en raison du système électoral majoritaire uninominal, dépendent directement de l'appui électoral des citoyens de la circonscription afin d'être réélus.

Les règles du jeu établissent quels acteurs ont potentiellement plus de ressources et plus d'avantages. L'approche institutionnelle rationnelle est utilisée par Feiock et Carr (2001) dans l'analyse des réformes des limites administratives municipales aux États-Unis.

D'après ces auteurs, la mobilisation des acteurs se fait selon leur calcul sélectif des bénéfices de l'action conformément aux règles de l'action collective, marquées par les institutions. Ils affirment ainsi :

> *State governments play a central role in specifying the solutions to the collective action problem because state legislatures both define the extent of the collective problem confronting local actors and ordain the likely solutions to collective action problems through the laws they enact to govern boundary change. (...) In short, some actors are advantaged and others disadvantaged by the requirements for boundary change set out in state law. In addition, certain organizing and motivating strategies are encouraged and others are discouraged by the requirements included in these laws* (Feiock et Carr, 2001: 386).

Les stratégies des acteurs sont donc structurellement limitées par les institutions et ils ont une tendance à agir en fonction de ce qui est l'approprié selon les normes (March et Olsen, 1989). Toutefois, leur interprétation et leur application n'est pas complètement homogène ou standardisée : les acteurs ont une marge de manœuvre et ce, pour deux raisons. D'abord, parce qu'ils ne partagent pas nécessairement les mêmes valeurs ni les mêmes préférences. Dans le cas de la gestion métropolitaine, les groupes d'acteurs ont des positions différentes devant l'introduction de formules de coopération métropolitaine (Heinz, 2004). Ensuite, parce que les règles sont adaptées par les acteurs afin de donner un sens à leurs actions quotidiennes. En effet, tel que le démontrent les néo-institutionnalistes du courant sociologique, les acteurs essaient de construire un discours logique suite à leurs actions en se réappropriant des institutions et en naturalisant les règles du jeu (March et Olsen, 1989). Il s'agit d'une relation à double sens : *« individuals and institutions are mutually constitutive* » (Lowndes, 2005: 299). Autrement dit, les institutions (définies comme normes formelles et informelles) conditionnent la capacité d'agir, mais en même temps les acteurs contribuent à leur stabilité ou changement. Vivien Lowndes affirme d'ailleurs :

> *Councillors, officers, business people, community leaders and citizens are all responsible for developing strategies for action within the constraints and opportunities provided by changing rule sets. Indeed, the players also influence how the rules themselves develop –how they evolve over time, and how they are interpreted and adapted in different local contexts* (Lowndes, 2005: 293).

Dans cette relation dialectique entre les acteurs et les institutions, les acteurs disposent de ce que Lowndes appelle *creative spaces*, c'est-à-dire, des opportunités d'adaptation des

règles selon leurs intérêts (Lowndes, 2005: 306). Ces espaces existent parce qu'il y a toujours des aires d'ambiguïté dans la mise en œuvre des politiques publiques, mais elles apparaissent davantage lors de réformes institutionnelles, moment de changement de certaines règles du jeu métropolitain (i.e. le territoire d'application des politiques publiques et l'imputabilité des élus) (Feiock et Carr, 2001). De façon similaire, Immergut (1992), dans son analyse comparative de la politique de santé en France, en Suisse et en Suède, parle de *veto points* dans les systèmes politiques. Selon cet auteur, les « marges de veto » sont des zones de vulnérabilité institutionnelle, c'est-à-dire, des espaces dans l'élaboration de politiques qui permettent l'opposition au changement grâce à la mobilisation de certains groupes. La localisation de ces marges dépend des pays et de leur structure institutionnelle, c'est pourquoi les groupes qui peuvent profiter de ces marges ne sont pas les mêmes partout. Les *veto points* ne sont pourtant pas immuables, ils peuvent se transformer suite à un changement de gouvernement ouvrant la porte à d'autres groupes (Immergut, 1992). Le néo-institutionnalisme permet donc de comprendre la gestion métropolitaine comme un processus où les institutions structurent les relations de pouvoir parmi les groupes d'acteurs.

La thèse d'Anne Mévellec (2005) analyse le rôle des élus locaux dans la mise en place d'une nouvelle institution. L'auteur montre comment les élus subissent les contraintes du cadre institutionnel et comment simultanément ils s'adaptent aux règles du jeu et les transforment. Mévellec compare deux expériences récentes de transformation institutionnelle, celles de la fusion municipale au Saguenay (au Québec) et de la création de la communauté d'agglomération de Rennes (en France). L'auteur identifie des périodes de transition institutionnelle à travers trois angles : l'institutionnalisation du territoire de l'agglomération, le métier d'élu local, et les formes de légitimation de la nouvelle institution (Mévellec, 2005). Comme dans le cas de Lille (Desage, 2005), les élus des agglomérations québécoise et française, malgré les différences propres à leur contexte institutionnel, se sont mobilisés et ont développé certains savoirs et savoir-faire afin de s'adapter aux nouvelles règles du jeu. Les résultats de la thèse d'Anne Mévellec reflètent donc l'idée que la transformation des règles du jeu suite à une réforme municipale représente une opportunité pour la transformation des politiques publiques.

Nous reproduisons à cet égard l'argumentation de Thelen et Steinmo : « *groups and individuals are not merely spectators as conditions change to favour or penalize them in the political balance of power, but rather strategic actors capable of acting on 'openings' provided by such shifting contextual conditions on order to defend or enhance their own positions* » (Thelen et Steinmo, 1992: 17).

La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine est l'un des moments où les acteurs peuvent trouver des opportunités pour faire valoir leurs intérêts et réussir à imposer leurs visions de la gestion métropolitaine. À partir des études sur la gouvernance métropolitaine (Marando, 1974; DiGaetano et Strom, 2003; Heinz, 2004; Heinelt et Kübler, 2005), nous avons élaboré notre propre typologie des stratégies que les acteurs peuvent suivre lors de ce processus. Nous partons de la prémisse selon laquelle les acteurs structurent leurs stratégies à partir de deux éléments : leurs préférences devant un changement du modèle (pour ou contre) et leur degré de mobilisation (réactive ou proactive).

Les acteurs en faveur du changement essaient de rompre l'équilibre institutionnel en soutenant l'alternative gouvernementale ou en proposant d'autres options, tandis que les acteurs qui y sont opposés considèrent que le statu quo doit être privilégié et que les règles du jeu ne doivent pas être altérées. L'intensité de la mobilisation est variable. Les acteurs peuvent réagir aux initiatives provenant du gouvernement et/ou des autres groupes (ce que nous avons appelé mobilisation réactive) ou ils peuvent s'avancer et prendre le devant (mobilisation proactive). Se mobiliser de façon réactive signifie participer au débat et au processus en réponse aux initiatives des autres groupes. Par exemple, dans le cas d'une invitation à participer à une commission de consultation ou une commission parlementaire, y participer en présentant un mémoire. La mobilisation proactive, elle, implique que les acteurs prennent des initiatives pour promouvoir leur préférence : des réunions avec les responsables politiques, la diffusion de leurs idées à travers des articles dans la presse, des manifestations et des rassemblements ou des pressions informelles. Ils n'attendent pas d'être invités mais s'organisent pour influencer les décisions. Ils peuvent aussi proposer à d'autres groupes de former une coalition pour agir avec plus de force.

La combinaison de ces deux dimensions (préférences et mobilisation) donne lieu à quatre types d'acteurs : les agents, les entrepreneurs, les résistants et les boycotteurs (voir Tableau 5).

Tableau 5 : Type d'acteurs selon leurs stratégies

	préférences	
mobilisation	Pour	Contre
Réactive	**Agent**	**Résistant**
Proactive	**Entrepreneur**	**Boycotteur**

Selon les règles du jeu, certains acteurs seront choisis pour participer directement au processus tandis que d'autres pourront en être exclus. Il faudra donc voir si les acteurs qui ne sont pas pris en compte dans le débat métropolitain trouvent des espaces d'action pour influencer le processus, et de quelle manière ils tentent de changer les règles du jeu. Évidemment, une stratégie possible est de ne pas se mobiliser et de ne pas participer au processus. En même temps, certains acteurs peuvent s'abstenir et profiter également des bénéfices de la mobilisation des autres groupes (ce que Marcur Olson a théorisé comme étant la stratégie du *free-rider*) (Olson, 1965). Nous pensons qu'au moment du changement (soit parce que l'on transforme une structure existante ou parce que l'on crée une structure nouvelle), ce qui est le plus intéressant est de voir comment les acteurs se mobilisent pour réussir à satisfaire leurs préférences ou éviter le pire des scénarios possibles. Nous verrons en effet comment dans le cas de Montréal les divers groupes d'élus locaux se sont mobilisés pour influencer le processus de réforme municipale et métropolitaine, soit en proposant des alternatives, soit en bloquant les propositions du gouvernement.

Les pratiques de coopération métropolitaine s'expliquent donc par l'analyse des représentations des acteurs et de leurs stratégies devant la coopération. Elles se traduisent ainsi par les compromis possibles entre les entrepreneurs, qui espèrent en tirer des

bénéfices, et les résistants, qui craignent d'être désavantagés. La continuité des pratiques de coopération métropolitaine est assurée d'une part par un contexte institutionnel stable (DiGaetano et Strom, 2003) et d'autre part par le fait que les acteurs sont socialisés dans le cadre de ces pratiques et qu'ils les considèrent comme appropriées (March et Olsen, 1989). C'est pourquoi nous parlons d'une institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine. Nous croyons que ces pratiques, accomplies par des groupes d'acteurs ayant leurs propres conceptions de la gestion métropolitaine et influencées par le cadre institutionnel, se reproduisent dans le temps et que les changements sont très lents. Sans tomber dans le déterminisme, nous pensons que les représentations sur la gestion métropolitaine sont enracinées et renforcées quotidiennement par les acteurs et par les règles du jeu politique. En reprenant les mots de Wolman :

> *Institutional structure achieves such an importance because it is the vehicle through which the basic purposes and values a society wishes to pursue through local government are carried out. It is, thus, presumed that institutions matters –that political and policy outcomes will differ as institutional structure differs. (...) By institutions and institutional structure I mean not only the internal structure of local government (...), but also informal norms, roles, relationships and operating practices that are so stable, structured and accepted that they can be said to be 'institutionalized'* (Wolman, 1995: 135).

Notre vision de l'institutionnalisation ne se traduit pourtant pas par une progression linéaire des institutions et de la coopération métropolitaine, comme Lindblom l'expose dans sa thèse sur l'incrémentalisme (Lindblom, 1959). Au contraire, le chemin vers la coopération est fait, comme l'affirme Négrier : « d'allers-retours, de circonstances favorables et défavorables fondées sur des ingrédients qui sont presque partout les mêmes » (Négrier, 2005: 65). En effet, plusieurs cas illustrent les difficultés et les échecs pour réaliser la coopération, les obstacles provenant de sources diverses, telles que les conflits entre les villes centre et les communes des alentours (au Pays-Bas, en Italie) ou la réticence de l'État ou la province à donner trop de pouvoirs à la métropole (les cas d'Athènes, de Barcelone et de Londres) (Jouve et Lefèvre, 2002). La coopération dépend aussi du degré de changement des rapports de pouvoir au sein de l'agglomération (Savitch et Vogel, 2004). En effet, plus il y a de changements institutionnels, plus on risque de rencontrer des pratiques de coopération conflictuelles. Par exemple, la fusion des municipalités altère les limites administratives et par conséquent la légitimité des élus locaux. En ce sens, les formules proches de l'école de la réforme sont plus polémiques

que celles des choix publics ou du nouveau régionalisme (Feiock et Carr, 2001). Cela explique pourquoi le débat concernant les réorganisations municipales est si idéologique (Bherer et Lemieux, 2002).

Les pratiques de coopération métropolitaine sont donc le troisième facteur explicatif de la gestion métropolitaine, en relation avec les deux autres variables (organisation de l'État et culture politique). Ceci constitue notre cadre d'analyse et permettra d'énoncer notre hypothèse, qui sera explorée dans la section suivante.

2.2.4 Penser métropolitain? Le rôle des acteurs locaux

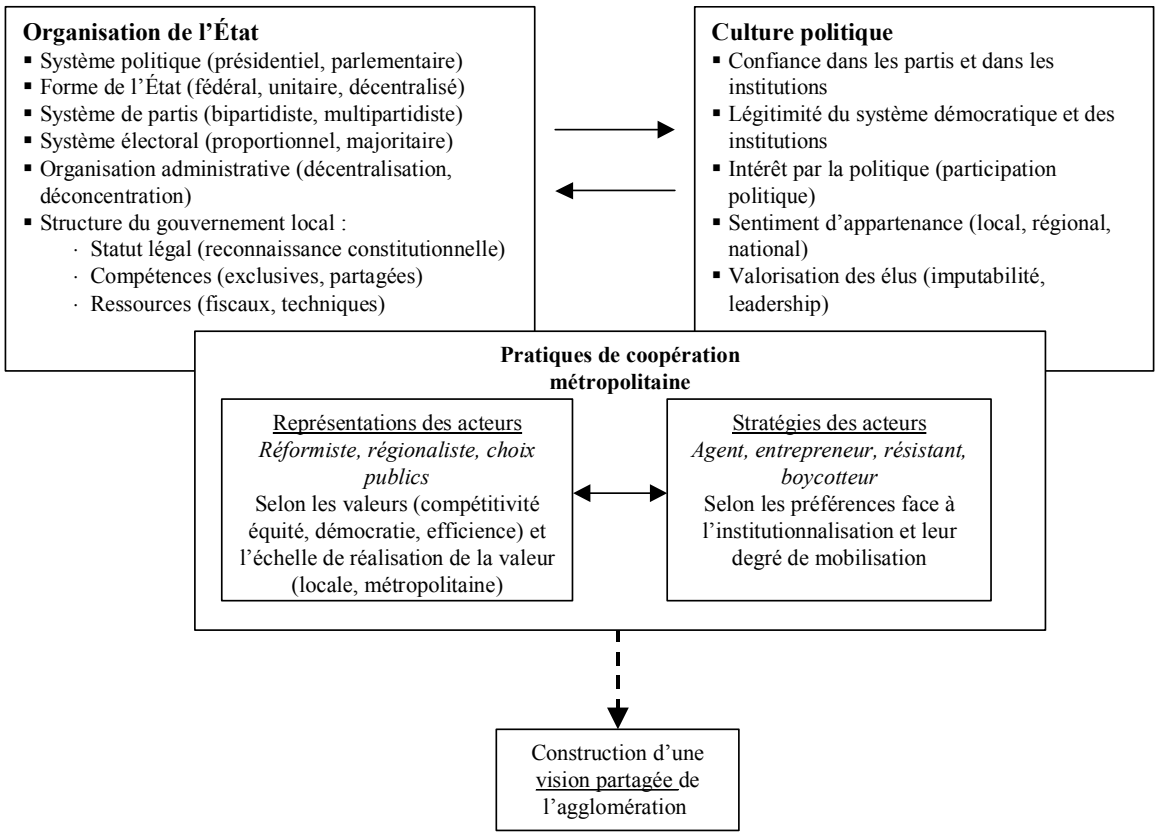
Le néo-institutionnalisme offre des outils analytiques permettant de comprendre comment se construisent les modèles de gestion métropolitaine en y incluant une diversité de facteurs explicatifs. Dans cette recherche, nous accordons une importance explicative majeure au cadre institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique). Ces deux éléments s'influencent mutuellement et encadrent les pratiques de coopération des acteurs (les stratégies et les valeurs vis-à-vis de la coopération). Ils filtrent aussi les effets économiques, sociaux et politiques de l'extérieur (ou contexte global). Les acteurs façonnent le contexte institutionnel, parce qu'ils légitiment les structures existantes et leurs valeurs en les acceptant et parce qu'ils essaient de les changer. Notre recherche illustre l'un des débats classiques en sciences sociales : comment combiner une analyse stratégique (rôle des acteurs) avec une analyse systémique (rôle des institutions, des structures) (Crozier et Friedberg, 1977: 198) ou comment trouver le point d'intersection entre une perspective *top-down* (des structures) et *bottom-up* (des acteurs) (Bogason, 2000). Mény et Thoenig soulignent ainsi que :

> La combinaison de ces deux approches constitue une voie étroite, mais nécessaire (…) car deux logiques de nature opposée sont à l'œuvre : l'une met en lumière les stratégies des acteurs en interaction, l'autre souligne les contraintes et les effets de système qui vont s'imposer du fait même des jeux dans lesquels rentrent les acteurs (Mény et Thoenig, 1989: 112).

Le néo-institutionnalisme offre une alternative intéressante dans l'analyse de la gestion métropolitaine et ce, sans tomber dans le piège de la normativité que nous avons noté

dans les trois approches de la gestion métropolitaine (le courant de la réforme, des choix publics et du nouveau régionalisme). En plus, le néo-institutionnalisme permet de dépasser l'analyse récurrente en études urbaines centrée sur le passage « du gouvernement à la gouvernance ». Notre cadre d'analyse, tel que présenté dans la Figure 4, intègre les variables analysées auparavant (l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine) et reflète l'effort d'intégration de toutes les variables et la volonté de rendre compte de leurs relations.

Figure 4 : Cadre d'analyse de la gestion métropolitaine



Ce cadre analytique correspond à une approche néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine. Dans sa critique du néo-institutionnalisme, Jessop (2001) insiste sur le besoin de mieux définir la relation entre les acteurs et les structures. Dans quelle mesure

les institutions déterminent-elles les décisions des individus et comment? Le néo-institutionnalisme permet de répondre à ces questions à partir d'une perspective qui met en avant l'influence réciproque et récursive entre la structure et l'agence. Selon Lowndes, il faut rapprocher la perspective des études urbaines et, concrètement, la perspective des politiques urbaines (*urban politics*) avec celle du néo-institutionnalisme (Lowndes, 2001). Cette thèse représente un effort dans ce sens et se veut une contribution au néo-institutionnalisme en ce qui concerne le rôle des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine. En effet, peu d'études néo-institutionnelles traitent de la question métropolitaine et du rôle des acteurs locaux dans le processus de construction d'une formule de coopération intermunicipale. La citation de Mény nous paraît révélatrice de cette situation :

> La génétique institutionnelle reste à faire (…) La connaissance des mécanismes par lesquels naissent et se développent les institutions reste encore fragmentaire et dispersée (…) Les institutions sont trop souvent pensées comme un 'donné' dont l'acte de baptême serait constitué par leur éclosion juridique. Ces objets sans histoire, quasi réifiés, sont présentés aujourd'hui comme des réponses obligées aux nécessités de la modernisation, du changement, de l'efficacité, de l'adaptation aux contraintes économiques, sociales ou géopolitiques. Trop rares sont les études qui démontent les stratégies, démasquent les acteurs, analysent les pressions à l'origine des institutions et de leur transformation ultérieure (Mény, 1993: 7).

Bref, notre recherche prétend combler les lacunes de l'analyse néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine concernant le rôle des acteurs locaux ou ce que Lowndes appelle *bring the actor back in* (Lowndes, 2005: 299) en allusion à l'expression d'Osborne et Gaebler *bring the State back in* (Osborne et Gaebler, 1992). En suivant notre cadre analytique, l'étude des acteurs locaux intègre nécessairement les dimensions du contexte institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique). Notre sujet de recherche est l'examen de la contribution des acteurs locaux dans la création d'un modèle de gestion métropolitaine. Notre hypothèse est que la contribution des acteurs sera significative dans la mesure où ils sont capables de partager une vision commune de l'agglomération (voir Figure 4). En effet, nous pensons que le rôle des acteurs locaux dans le processus de construction d'un modèle de gestion métropolitaine réside surtout dans leur capacité de faire des concessions et d'atteindre le « plus petit dénominateur commun » ou une vision partagée de l'agglomération. La réussite de ces éléments de compromis négociés dépend

de l'écart qui sépare leurs représentations de la gestion métropolitaine mais aussi des règles du jeu métropolitain qui incitent ou démotivent la coopération.

La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine devient donc un processus dynamique qui s'explique à la fois par l'importance des variables macro (organisation étatique et culture politique) mais aussi par des variables micro (les pratiques de coopération métropolitaine). Notre recherche examinera la relation entre ces variables et la place des acteurs locaux. Nous accorderons une importance majeure aux représentations véhiculées par les acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, aux influences imposées par le cadre institutionnel et aux stratégies des ces acteurs pour s'adapter aux règles en fonction de leurs intérêts. Le chapitre suivant sera consacré à la méthodologie de la recherche ou la façon dont nous confirmerons ou réfuterons cette hypothèse.

CHAPITRE 3

ENQUÊTE ET MÉTHODOLOGIE

Bob Jessop (2001) affirme que le regain d'intérêt dans les institutions ou *institutional turn* peut prendre trois formes : thématique (les institutions comme objet d'étude), méthodologique (les institutions comme variables explicatives des phénomènes sociaux et politiques) et ontologique (les institutions comme fondements essentiels de l'existence sociale) (Jessop, 2001: 1214). Dans le cadre de cette thèse, notre « virage institutionnel » est à la fois thématique et méthodologique. En effet, l'étude des modèles de gestion métropolitaine accorde une place prédominante aux institutions, comprises comme normes formelles et informelles stables dans le temps et encadrant l'action collective. La relation entre la structure (institutions) et l'agence (le rôle des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine) constitue l'axe central de notre recherche.

Dans ce chapitre, nous explorerons les choix méthodologiques qui guident notre travail d'analyse. La démarche méthodologique adoptée s'appuie sur une étude de cas, celle du modèle de gestion métropolitaine mis en place à Montréal en 2000, et notamment le regard est porté sur les acteurs locaux participant à la création d'un modèle de gestion métropolitaine. Le type de question de recherche et d'hypothèse détermine la stratégie d'enquête (Silverman, 1985: 20), qui est essentiellement qualitative. Nous avons en fait opté pour deux méthodes d'enquête : la réalisation d'entretiens « semi-dirigés » et l'analyse documentaire. Les données collectées s'analysent à la lumière d'une grille d'analyse inspirée de notre cadre analytique.

3.1 Une étude de cas : Montréal

L'analyse néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine requière une compréhension approfondie des trois variables explicatives que nous avons identifiées auparavant : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Afin de rendre compte de la relation entre ces trois variables et de leur influence sur la gestion métropolitaine, nous avons choisi une étude de cas, celle du modèle à trois paliers de Montréal (fixé le 1er janvier 2002). Nous examinerons dans cette section les raisons qui ont mené à l'adoption de cette stratégie de recherche et au choix de ce terrain. L'identification des acteurs locaux les plus significatifs dans la construction du modèle de gestion métropolitaine de Montréal est aussi traitée.

3.1.1 Saisir la complexité

La stratégie d'une étude de cas est privilégiée en raison de notre approche néo-institutionnelle. Une analyse approfondie nous permet de saisir une situation particulière dans sa complexité (Blondel, 1994), i.e. de comprendre les logiques et les dynamiques des pratiques de coopération métropolitaine. Étant donné l'importance que nous accordons aux variables institutionnelles, une analyse minutieuse est incontournable afin de bien saisir les éléments intangibles de l'institutionnalisation de la coopération, comme par exemple la culture politique et les représentations (Pierre, 2005). En outre, le fait de doter les institutions d'une propriété explicative rend difficile la comparaison avec d'autres cas, en raison de la spécificité locale. Nous sommes conscients qu'il est possible de comparer des études de cas par une approche néo-institutionnelle, comme l'atteste par exemple la thèse d'Anne Mévellec (2005).

Dans ce travail, la décision de ne pas réaliser une comparaison a été prise après avoir constaté la complexité du cas montréalais. En effet, la réforme de 2000 affecte trois échelles : la région métropolitaine, la ville centre et le niveau infralocal (les arrondissements). Ce modèle est inédit; il diffère même du cas de la Ville de Québec dans la même province ou de celui de Toronto dans le même État. L'étude de cas se caractérise surtout par une démonstration logique des facteurs intervenant dans la compréhension des

phénomènes étudiés (Hamel, Dufour et Fortin, 1993). Cette stratégie nous semble la plus adéquate pour expliquer les facteurs menant à la création d'une formule de coopération métropolitaine aussi unique. Ce même raisonnement est utilisé par Éric Champagne dans sa thèse de doctorat portant sur les réformes métropolitaines dans la Ville de Baltimore, aux États-Unis (Champagne, 2002a).

Nous sommes conscients des limites de l'étude de cas, notamment le risque de faire des généralisations immédiates (Yin, 1994). Malgré cela, nous pensons que l'étude de cas dévoile des dynamiques internes qui peuvent être validées par la suite grâce à une recherche comparative. Comme le soulignent Savitch et Vogel dans leur article sur la réforme à Louisville : « *a case study can reveal larger lessons about the significance and meaning of this kind of reorganization* » (Savitch et Vogel, 2004: 782). Rhodes affirme que la méthode heuristique permet de faire des généralisations à partir d'une étude de cas quand elle vise à tester une théorie (Rhodes, 1995: 66-67). En fait, l'étude de cas se présente comme l'analyse du comportement d'un phénomène général dans une conjoncture particulière. Dans ce cas, la contribution des acteurs locaux à la création du modèle de gestion métropolitaine mis en place à Montréal peut sans doute nous donner des pistes solides sur le résultat du même phénomène dans une autre agglomération, grâce à l'examen de l'ensemble complexe des variables (organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine). À cet égard, nous avons testé l'importance des acteurs locaux dans les pratiques de coopération de la région métropolitaine de Barcelone. Réalisée pendant la dernière période de rédaction de la thèse et dans le cadre d'une recherche comparative avec Madrid (Navarro et Tomàs, sous presse) nous avons constaté la validité de notre cadre d'analyse de la gestion métropolitaine[15]. En résumé, en tenant compte des inconvénients et des avantages de l'étude de cas, nous pensons qu'elle est un excellent moyen pour analyser les pratiques de coopération métropolitaine.

---

[15] Dans le cas de Barcelone, nous avons constaté l'importance de l'évolution des représentations des élus locaux dans les pratiques de coopération métropolitaine. En effet, le maire de la ville centrale et les maires des municipalités de la première couronne consolident progressivement une vision commune de l'agglomération. Cette coopération *in crescendo* s'accompagne d'une demande des maires en faveur de l'institutionnalisation de ces pratiques et la création d'une institution métropolitaine proche des principes néo-régionalistes (Navarro et Tomàs, sous presse).

3.1.2 Le choix du terrain

Pourquoi Montréal? Il y a deux raisons principales qui expliquent le choix du cas montréalais. D'abord, à cause de l'originalité du modèle de gestion métropolitaine mis en place en 2000. En effet, il s'agit d'un modèle inédit de gestion métropolitaine non seulement en raison du type de modèle adopté, qui est un type hybride, mais aussi en raison de l'évolution de celui-ci. En 2000, année de l'approbation des lois les plus importantes[16], la solution introduite par le gouvernement provincial est un modèle à trois paliers : à l'échelle régionale, une agence de planification stratégique composée de 63 municipalités, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), à l'échelle locale, les fusions municipales et la création de deux nouvelles villes (Montréal et Longueuil, s'ajoutant à une grande ville déjà en place, Laval) et à l'échelle inframunicipale, la décentralisation en arrondissements (à Montréal et à Longueuil).

La réforme Harel, ainsi nommée d'après la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Louise Harel, est soudaine et se réalise de façon rapide : entre avril 1999 (début de la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale) et le 1er janvier 2002 (création des nouvelles villes). Nonobstant cette rapidité, elle est précédée d'un long débat sur la gestion métropolitaine qui commence en 1992, lors de la création du Groupe de travail sur Montréal et sa région, présidé par Claude Pichette. Après la publication du rapport final en 1993, d'autres initiatives gouvernementales se succèdent de façon presque ininterrompue jusqu'à la réforme de 2000 (voir en Annexe A une chronologie détaillée des événements).

Les différentes propositions de coopération métropolitaine oscillent toujours entre une approche réformiste et une approche régionaliste, ce qui explique en grande partie le modèle hybride de 2000, qui est caractérisé à la fois par des solutions « anciennes » comme les fusions municipales et par des mécanismes « modernes » tels que la création

[16] Notamment, le projet de loi 124 (loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives) en juin 2000; le projet de loi 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal en juin 2000; le projet de loi 170 (sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais) en décembre 2000.

d'une agence de planification stratégique (la CMM). À la différence des exemples européens, où les modèles de gestion métropolitaine des dernières années ont favorisé les structures de coopération flexibles (Le Galès, 1998; Jouve et Lefèvre, 2002; Négrier, 2002), la réforme au Québec suit les tendances récentes des expériences de gestion métropolitaine au Canada (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996). En effet, plusieurs provinces canadiennes (l'Ontario, la Nouvelle Écosse) ont procédé à des regroupements de municipalités et/ou à la création de nouveaux niveaux métropolitains depuis le milieu des années 1990. Alors que notre travail de recherche antérieur était centré sur l'Europe, l'étude du cas montréalais nous a permis de découvrir un modèle de gestion métropolitaine inédit et des conceptions sur la ville et sur l'urbain propres à l'Amérique du Nord.

Le modèle à trois niveaux tel que conçu par le gouvernement du Parti québécois (PQ) n'a existé que du 1er janvier 2002 au 1er janvier 2004. Lors de la victoire du Parti libéral du Québec (PLQ) en avril 2003, les nouvelles orientations politiques ont transformé ce modèle : décentralisation des arrondissements montréalais (après l'approbation de la Charte de la Ville de Montréal en décembre 2003), reconstitution d'une partie des municipalités fusionnées (suite à la tenue de référendums en juin 2004) et création de nouvelles structures de coordination supramunicipale (les conseils d'agglomération en janvier 2006). Le niveau régional (CMM) est le seul qui n'ait pas été modifié, les autres subissant plusieurs ajustements achevés le 1er janvier 2006. L'analyse de cette évolution n'a pas été étudiée lors de notre première stratégie de recherche. Nous l'avons pourtant intégrée dans la présente thèse sous forme d'épilogue, puisqu'elle enrichit l'analyse des pratiques de coopération métropolitaine. En effet, l'existence éphémère du modèle introduit en 2000 rend l'exemple de Montréal d'autant plus intéressant qu'il nous permet d'observer comment les acteurs locaux se sont mobilisés pendant le processus de changement institutionnel. Être témoins directs de cette expérience nous a permis de comparer les débats de 1999-2001 avec ceux de 2003-2005 et de repérer les traces du changement dans les représentations et les stratégies des acteurs locaux vis-à-vis de la coopération.

Nous avons invoqué l'existence deux raisons qui expliquent le choix de Montréal. Si la première raison est d'ordre académique, la deuxième est d'ordre personnel. L'analyse des fusions municipales en Europe comme solution aux enjeux de la métropolisation nous avait déjà fascinée pendant nos recherches antérieures. Comme les fusions ont eu lieu dans les années 1950-70, il était plus difficile pour nous de comprendre quels facteurs conduisent à choisir cette option. Étudier Montréal et les regroupements exécutés en 2000 nous a permis de combler cette lacune ainsi que de découvrir l'approche canadienne de la gestion métropolitaine. Le choix de Montréal et non pas d'une autre ville canadienne s'explique principalement en raison du coût de réalisation du travail de terrain qui est inférieur à Montréal. En effet, nous déplacer de notre ville natale (Barcelone) au Canada pour réaliser ce doctorat impliquait pouvoir assumer les dépenses d'un tel déménagement, ce qui a été possible grâce aux facilités trouvées dans le contexte universitaire montréalais. À cela nous devons ajouter un intérêt général pour le Québec en raison de notre origine catalane et la curiosité de connaître le modèle politique et linguistique québécois.

Enfin, la décision d'analyser une région métropolitaine qui nous est étrangère et de le faire à l'étranger renforce le caractère singulier de cette recherche, notre regard étant nécessairement différent de celui des chercheurs québécois. Notre handicap majeur est le manque de connaissance approfondie du terrain et le défi de l'interpréter. Plonger dans une autre culture, un autre système politique et une autre conception des villes demande un effort considérable. Bien qu'il y ait eu un processus d'immersion de trois ans, nous sommes conscients que certains détails nous ont échappé dans l'analyse de la gestion métropolitaine de Montréal. Néanmoins, nous portons un regard nouveau sur la réalité montréalaise et québécoise, sans les préjugés et les conditionnements politiques que tout chercheur pourrait avoir lors de l'analyse de son pays ou de sa ville. Nous pensons que cette « naïveté » est un élément positif conduisant à une certaine objectivité, notamment dans l'étude de la gestion métropolitaine, qui, comme nous l'avons vu, est contaminée par des analyses normatives et des jugements de valeur.

3.1.3 Le choix des acteurs

Comme nous l'avons affirmé dans le chapitre précédent, il faut tenir compte des spécificités locales dans la définition des modèles de gestion métropolitaine (Heinelt et Kübler, 2005). En effet, la variabilité des modèles ne se comprend que par rapport aux stratégies des acteurs face à la coopération et à leurs représentations de la gestion métropolitaine. En même temps, ces pratiques sont influencées par des facteurs historiques comme l'organisation de l'État et la culture politique.

Cette recherche se concentre sur le modèle de gestion métropolitaine de Montréal mis en place en 2000, durant un moment de changement des règles du jeu politique. Pour le type d'hypothèse que nous avons formulé, l'analyse vise à déterminer le rôle des acteurs locaux dans les pratiques de coopération métropolitaine et la manière dont ils sont influencés par le contexte institutionnel. Dans le chapitre antérieur, nous avons distingué six catégories générales d'acteurs qui participent à la construction d'un modèle de gestion métropolitaine : le milieu institutionnel ou politique (élus et fonctionnaires), les milieux de affaires (Chambre de commerce, industriels), les groupes communautaires (groupes de citoyens, associations de professionnels, de propriétaires, etc.), les syndicats, les experts et les médias (Marando, 1974; Feiock et Carr, 2001; Heinz, 2004).

Dans l'analyse de la gestion métropolitaine de Montréal, nous tenons compte de la relation entre tous ces acteurs dans le moment de la réforme en 2000, notamment leur position globale devant le modèle de gestion métropolitaine. Toutefois, en ce qui concerne les représentations métropolitaines et les stratégies de mobilisation nous privilégierons l'étude des élus locaux et ce, pour quatre raisons.

En premier lieu, comme Thelen et Steinmo l'affirment, les préférences, les stratégies et le pouvoir relatif des différents groupes sont définis par le contexte institutionnel dans lequel le jeu politique a lieu (Thelen et Steinmo, 1992: 14). Dans le cas de Montréal, la mise en place du modèle de gestion métropolitaine de 2000 s'est fait en quasi exclusivité au sein du monde municipal. Cette affirmation se fonde sur deux sources : la revue de littérature spécifique à la réforme montréalaise et les résultats de notre travail

exploratoire. En ce qui concerne les écrits scientifiques, les auteurs observent une pluralité d'acteurs participant au processus (voir à cet égard le chapitre suivant). Malgré cela, ils s'accordent sur le fait que les acteurs politiques sont les seuls qui ont été invités par le gouvernement provincial autour de la table de négociation (Mévellec, 2005; Hamel et Rousseau, 2006). En effet, la réforme ne s'est pas réalisée au moyen d'un processus de consultation populaire ou de concertation avec les acteurs des milieux socio-économiques. En raison du type de réforme envisagée, l'accord des élus était nécessaire pour assurer la légitimité de la décision gouvernementale et c'est pourquoi ils ont été les seuls (avec des équipes de fonctionnaires) à participer directement aux négociations avec le gouvernement provincial.

Le constat du rôle déterminant des élus locaux dans la question métropolitaine à Montréal a été vérifié lors du travail exploratoire réalisé à notre arrivée au Québec, en septembre 2003. En effet, et tel que détaillé dans la section suivante, nous avons effectué une douzaine d'entretiens exploratoires auprès des spécialistes dans le domaine de la gestion métropolitaine. Converser avec ces personnes nous a permis d'identifier les événements marquants, les ressources disponibles pour la poursuite de notre recherche et la littérature essentielle. En ce sens, ces rencontres nous ont convaincu de concentrer notre énergie sur les élus plutôt que sur d'autres groupes d'acteurs.

En deuxième lieu, une analyse plus précise des acteurs politiques se justifie par le type de modèle de gestion métropolitaine mis en place. Parmi les acteurs possibles, les acteurs du milieu institutionnel sont les plus interpellés par l'enjeu de la coopération métropolitaine. En effet, tout changement dans les rapports de pouvoir au sein de la région métropolitaine implique les élus puisqu'ils sont les délégués de la population selon les règles de la démocratie représentative. Quant au cas de Montréal, la réforme du gouvernement provincial consistait à redéfinir les limites administratives municipales et à créer deux nouveaux espaces politiques : à l'échelle métropolitaine (CMM) et à l'échelle infralocale (arrondissements). Cette réforme a affecté directement les intérêts des élus locaux, plus que n'importe quel autre groupe : c'est la légitimité même de l'élu qui est alors en jeu

(son territoire de représentation politique). Ceci aide à comprendre la mobilisation très active de la plupart des élus de la région métropolitaine.

En troisième lieu, l'accent mis sur les acteurs politiques suit les tendances des analyses récentes sur le gouvernement local réalisées selon une approche néo-institutionnelle (Feiock et Carr, 2001; Gains, John et Stoker, 2005; Lowndes, 2005). L'intérêt pour les acteurs institutionnels se développe après les années 1990, période durant laquelle l'hégémonie de la perspective de la gouvernance et des régimes urbains ont orientée l'analyse sur les acteurs de la société civile (Stone, 1989; Champagne, 2002a). L'analyse approfondie des acteurs les plus traditionnels du système politique tente ainsi de rapprocher les perspectives néo-institutionnelles et des études urbaines, selon la direction signalée par Lowndes (2001). Notre motivation est aussi renforcée par la prise en compte de l'étude de cas choisie. En effet, les études sur les élus locaux et la politique locale sont peu nombreuses au Québec, en dehors des grands classiques de Quesnel et Belley (1991) et des analyses récentes sur les fusions municipales (Mévellec, 2005) et la démocratie participative (Bherer, 2003). Cette thèse se veut aussi une contribution à la documentation des stratégies et les valeurs des élus locaux et d'élargir la connaissance sur la politique locale au Québec.

Enfin, il s'agit aussi d'une décision pratique, vu la quantité d'acteurs existants dans la région métropolitaine de Montréal, il a fallu faire un choix. Analyser les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal semblait incontournable. Nous avons décidé de distinguer sept groupes d'élus selon leur appartenance géographique : la Ville de Montréal, l'Union municipalités de banlieue sur l'île de Montréal, la Ville de Laval, les municipalités de la Couronne Nord, la Ville de Longueuil, les municipalités de la banlieue de Longueuil et les municipalités de la Rive Sud. Si dans notre analyse, nous accordons donc une importance majeure aux acteurs du milieu institutionnel, ils n'agissent cependant pas isolément. Au cours de notre recherche, et grâce aux articles scientifiques et aux entretiens exploratoires, nous avons identifié dans chaque catégorie d'acteurs d'autres groupes qui, sans être au premier plan du débat métropolitain, ont affecté le cours du modèle de gestion métropolitaine mis en place.

Dans la catégorie acteurs politiques, nous incluons aussi le Groupe des six villes centre du Québec, qui est le caucus de l'Union des municipalités du Québec représentant les villes de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Sherbrooke, Gatineau et Saguenay. Nous verrons que ce groupe partage les représentations métropolitaines de la Ville de Montréal et, que même s'il n'est pas un acteur proprement montréalais, il est important pour la compréhension du modèle de gestion métropolitaine de 2000. Dans la catégorie acteurs économiques, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain est l'association qui représente les intérêts des grandes entreprises ayant leur siège à Montréal. En ce qui concerne les syndicats, il faut tenir compte de la Confédération des syndicats nationaux et de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. Les organismes communautaires sont quant à eux très hétérogènes : ils rassemblent des intérêts aussi divers que l'environnement, la démocratie locale, la culture, le logement, le patrimoine, la langue, le développement économique, les communautés culturelles, la place des femmes dans la politique, etc. Cette divergence d'intérêts rend la définition d'une position commune de ces groupes face à la question métropolitaine impossible. Nous analyserons cependant quatre groupes : les groupes de femmes (notamment le Collectif Femmes et restructurations municipales), *DémocraCité* (une association contre les fusions), Culture Montréal (plate-forme qui rassemble le milieu culturel) et le Front d'action populaire en réaménagement urbain (organisme de défense du logement social). En ce qui concerne les experts (professeurs universitaires et spécialistes de la gestion métropolitaine), leur position se divise entre ceux qui sont ouvertement pro-fusion et ceux qui se déclarent plus favorables au renforcement de l'échelon métropolitain. Enfin, les médias écrits montréalais (notamment *Le Devoir*, *La Presse*, *The Gazette*) ont également pris position sur la réforme. Tandis que les deux premiers ont soutenu la réforme, le journal anglophone s'est manifesté explicitement contre et a conduit une campagne de discréditation de la réforme.

Notre recherche s'intéresse au rôle des acteurs locaux et notamment aux élus locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine. Nous voulons déterminer leurs pratiques de coopération et saisir leur contribution à un mode de coopération à partir de leur capacité de construire une vision commune de l'agglomération. Selon notre approche

néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine, les pratiques de coopération se réalisent dans un contexte institutionnel précis formé du *institutional hardware* ou l'organisation de l'État et du *institutional software* ou la culture politique.

Au Canada, plusieurs éléments propres aux structures institutionnelles influencent la gestion métropolitaine à Montréal. Il s'agit en premier lieu de variables liées au système politique canadien, notamment les relations interprovinciales. Il y a ensuite les variables propres à la structure du gouvernement local, telles que le manque d'assise constitutionnelle des municipalités, dont la réorganisation est une compétence exclusive des gouvernements provinciaux. Dans le cas du Québec, le ministère des Affaires municipales, créé en 1918, est compétent pour fixer les responsabilités municipales et déterminer les modèles de gestion métropolitaine. Un autre facteur lié au cadre institutionnel est le système de partis politiques. Au Canada, il y a une absence d'institutionnalisation du système partisan au niveau local, les partis politiques municipaux n'étant pas reconnus formellement (Villeneuve, 1992). Néanmoins, le Québec a vu quelques tentatives de politisation au niveau local lors de la constitution de partis politiques municipaux dans une trentaine de villes, toutes de taille grande et moyenne (Quesnel, 1998b). La spécificité du système de partis politiques au Québec est l'une des expressions de l'existence d'une culture politique propre. En général, dans cette thèse, nous nous référons à la culture politique du Québec, tout en spécifiant, le cas échéant, quels éléments correspondent à la culture politique canadienne, bien que nous reconnaissions qu'il est en fait difficile de tracer une frontière exacte entre la culture politique canadienne et québécoise.

Cette thèse analyse les facteurs menant à l'adoption d'un modèle concret de gestion métropolitaine, celui de Montréal dans le cadre de la réforme Harel menée de 1999 à 2001. Cette brève période est l'intervalle central de notre recherche. Néanmoins, du fait de l'approche théorique choisie, il nous faut mettre cette analyse en contexte et aussi examiner la période allant de 1992 à 2006 (période moyenne); période durant laquelle diverses tentatives de réforme métropolitaine (incluant autant des échecs que des réussites) eurent lieu. Certains allers et retours dans l'histoire contemporaine du Québec

seront également nécessaires afin de mieux comprendre les conceptions de la gestion métropolitaine et le cadre institutionnel (organisation de l'État, culture politique). L'analyse sur une longue période (un siècle) sera traitée plus spécialement dans le chapitre 6.

Nous avons donc identifié notre objet d'étude dans le temps et dans l'espace. La façon de collecter et d'analyser les données de la recherche est présentée dans la section suivante.

3.2 Les méthodes d'enquête

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'approche méthodologique choisie repose sur une démonstration à partir d'une étude de cas. C'est à partir de cette démarche que nous intégrons l'ensemble des opérations de recherche et des techniques de collecte et d'analyse et des données auxquelles nous avons eu recours dans notre thèse. L'étude de cas est en fait une méthode de recherche globale permettant d'assimiler un ensemble de techniques au sein d'un protocole de recherche (Ragin et Becker, 1997). Afin de comprendre en profondeur un phénomène tel que la gestion métropolitaine nous avons opté pour une recherche essentiellement qualitative. La collecte de données s'appuie sur deux méthodes principales : l'analyse des documents et les entretiens « semi-dirigés ». Ces deux méthodes nous fournissent les données les plus importantes pour l'analyse et nous les avons réalisées de façon parallèle. En effet, la méthodologie repose principalement sur une procédure d'allers et retours entre la réflexion théorique et l'exploration du terrain. Certaines informations obtenues lors d'interviews, par exemple, ne pouvaient pas être corroborées que par des sources écrites et vice versa.

Dans la première année de notre immersion dans la problématique montréalaise (septembre 2003-septembre 2004), nous avons effectué une recherche exhaustive des articles scientifiques ainsi que de la documentation écrite la plus pertinente. Cette recherche était nécessaire afin de comprendre l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec et plus concrètement, les objectifs et l'organisation de la réforme Harel. Cette information provenait principalement de la documentation officielle, notamment du gouvernement provincial et incluait les projets de loi liés à la réforme, les rapports et

communiqués de presse provenant du gouvernement provincial pendant la réforme et surtout du ministère des Affaires municipales, les journaux des débats dans le cadre des commissions parlementaires, les rapports des groupes de travail créés pour examiner la problématique métropolitaine et les rapports du comité des élus et du comité de transition de Montréal (voir Annexe B).

Entre les mois de mars et mai de 2004, nous avons réalisé une douzaine d'entretiens exploratoires auprès de professeurs universitaires, chercheurs et spécialistes dans le domaine. Ces entretiens avaient pour but de cerner les éléments les plus importants du débat, remettre en question nos premières impressions, connaître l'avis des experts sur les personnes à interviewer et obtenir certaines coordonnées. Ainsi, à la suite de ces entretiens, notre première impression concernant l'importance du rôle des acteurs du milieu institutionnel dans la réforme a été entièrement confirmée. Interviewer les experts a certainement contribué à améliorer notre compréhension du terrain ainsi qu'à étendre nos connaissances théoriques. Ces personnes ne sont pas des acteurs institutionnels qui construisent les pratiques de coopération métropolitaine. Cependant, grâce à leur perspective analytique du cas montréalais, elles ont participé à la construction d'un imaginaire métropolitain à travers leurs articles, leurs recherches et leurs contributions aux débats. Les interviewer nous a permis aussi de mieux comprendre les sources intellectuelles dont le gouvernement s'inspire dans la conception de ses politiques.

L'utilisation parallèle de ces deux méthodes nous a permis, une année après notre arrivée au Québec, de disposer d'une connaissance assez solide de notre objet d'étude. Nous avons jugé pertinent de commencer à réaliser des entretiens « semi-dirigés » avec les acteurs les plus importants du processus : les élus et les fonctionnaires tant du niveau provincial (19 entretiens) que local (26 entretiens). En tout, nous avons réalisé 45 entretiens entre les mois de novembre 2004 et août 2005 (voir Annexe C pour le dénombrement des entretiens). Les entrevues ont duré en moyenne entre une heure et une heure et demie, leur nombre étant limité selon le principe de saturation. En effet, nous avons arrêté au moment où les informations devenaient répétitives et que les mêmes éléments continuaient de ressortir. En général, nous n'avons pas eu des difficultés pour

réussir à rencontrer les personnes visées, même si dans certains cas il a fallu insister plusieurs fois.

Qui sont ces personnes? En ce qui concerne les élus, nous en avons interviewé 15 provenant de la région métropolitaine de Montréal : sept élus de la Ville de Montréal (avant la réforme), quatre élus des anciennes municipalités de la banlieue de Montréal et quatre élus des couronnes (deux du nord et deux du sud). La plupart des élus interviewés (13) étaient en fonctions lors de la réforme Harel (la législature municipale 1998-2001), tandis que 12 furent encore des élus après la réforme (période 2001-2005). Tous étaient des élus municipaux avant la réforme. Les interviewer a été d'autant plus intéressant qu'ils ont vécu toutes les étapes du débat métropolitain et de la mise en place du modèle de gestion métropolitaine. Ils sont donc les mêmes acteurs qui ont participé à cette période de 15 ans, pendant laquelle leurs représentations métropolitaines se sont forgées et les pratiques de coopération métropolitaine se sont consolidées. Bref, les élus sont à la fois les protagonistes de la réforme Harel et des témoins exceptionnels du débat métropolitain.

Nous avons aussi interviewé 11 fonctionnaires et employés du niveau municipal, parmi lesquels sept de la nouvelle Ville de Montréal, deux des unions municipales et deux de la Communauté métropolitaine de Montréal. À l'exception de ces deux dernières personnes – qui ont commencé leur travail en 2001 – les autres individus interviewés ont vécu de très près la réforme Harel, soit parce qu'ils travaillaient au cabinet du maire Bourque ou dans la direction générale de la Ville de Montréal, soit parce qu'ils ont été présents lors des négociations avec le gouvernement provincial (notamment, au sein du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal). Quant aux fonctionnaires de la CMM, les interviewer nous a permis de connaître la mise en œuvre de l'institution et sa dynamique interne.

À l'échelle provinciale, nous avons réalisé 17 entretiens avec des personnes qui ont travaillé au sein du ministère des Affaires municipales pendant la période 1992-2006 : des fonctionnaires, des ex-fonctionnaires et des attachés politiques du cabinet de la ministre.

Nous avons notamment interrogé l'équipe qui a dirigé la réforme de 1999-2001, afin de découvrir les détails du processus de conception, de décision et d'exécution de la réforme. Parmi ces personnes, plusieurs ont participé aux diverses commissions et groupes de travail mis en place entre 1992 et 2005; nous avons interviewé au moins une personne de chaque commission. Les interviewer nous a permis de connaître le fonctionnement et les débats dans ces commissions, qui ont eu un rôle clé dans la conception des modèles de gestion métropolitaine. Nous avons aussi rencontré deux députés de la région métropolitaine de Montréal (l'un du Parti libéral, l'autre du Parti québécois). Ces deux personnes ont été en première ligne lors de la réforme, l'une en tant que ministre des Affaires municipales et l'autre comme chef de l'opposition officielle en matière d'affaires municipales. Ils représentent des comtés dans la région de Montréal et connaissent très bien le dossier métropolitain.

Nous avons choisi de réaliser des entretiens afin de connaître l'interprétation que ces acteurs avaient de la réforme et de la comparer avec les raisonnements exprimés dans les documents. Depuis les années 1990, le recours à l'entretien s'est généralisé dans les recherches en science politique et dans l'analyse des politiques publiques, parce qu'elles permettent de « proposer un décodage de l'histoire institutionnelle, afin d'en saisir les logiques structurantes » (Bongrand et Laborier, 2005: 25). Rencontrer les acteurs ayant participé à la réforme nous permet d'évoquer une période que nous n'avons pas vécu et de mettre un nom sur les personnes ayant une vision de la gestion métropolitaine. Les fonctionnaires et les élus qui auparavant n'étaient que des noms sur une feuille sont devenues des témoins privilégiés d'une réforme : ils nous ont aidés à compléter l'information sur le processus (les faits, les actions des acteurs, etc.) et à constater des contradictions entre les discours écrits et les récits oraux. C'est dans ce sens que le recours aux documents écrits après les entretiens nous aide d'une part à vérifier la validité des informations (une date, le contenu d'un rapport, etc.) et d'autre part à reconstruire l'ensemble des récits, qui sont souvent des versions partielles d'une action publique (Bongrand et Laborier, 2005). Les entretiens avec les acteurs politiques des deux niveaux (local, provincial) nous permettent aussi de découvrir leur culture politique : quelle est la

vision des uns vers les autres et vice versa, c'est-à-dire, quelle est la valorisation des élus et des fonctionnaires locaux et provinciaux.

En outre, nous avons décidé de réaliser des entretiens « semi-dirigés » en raison de la dynamique que ce type d'entretien permet de créer avec la personne interviewée. En effet, selon Savoie-Zacj, l'entretien « semi-dirigé » permet : « une interaction verbale animée de façon souple par le chercheur » (Savoie-Zajc, 1997: 266). A l'aide d'un questionnaire, l'entretien « semi-dirigé » permet au chercheur de disposer d'une marge de flexibilité permettant d'adapter les questions et de conduire l'entretien en fonction de la personne interviewée. Nous avons opté pour des entretiens « semi-dirigés » puisque nous cherchions à comprendre le processus menant à la mise en place du modèle montréalais à trois niveaux selon le point de vue des élus et des fonctionnaires du niveau local et provincial. Cela nous a amené à opter pour un outil d'enquête souple nous permettant d'ajuster les entrevues selon les spécificités de chacune des expériences. Les entretiens ont été réalisés en posant des questions semblables pour toutes les personnes. Même si les questions ne sont pas toujours posées dans le même ordre, l'élaboration d'un guide d'entretien général sert d'aide mémoire afin de s'assurer que rien n'avait été oublié pendant les entrevues (Bryman, 1988: 66). Le guide d'entrevue est présenté à l'Annexe D.

Nous pensons que notre condition de personne étrangère nous a aidé dans la construction d'une situation d'interaction et a favorisé des entretiens cordiaux et stimulants. La plupart des personnes interviewées ont d'abord été surprises, voire même flattées par notre intérêt pour la réforme municipale québécoise et notre volonté de connaître leur point de vue. Cet aspect n'est pas négligeable au vu du peu d'études réalisées au Québec sur les acteurs institutionnels du système local. En outre, notre « supposée » ignorance des événements politiques mettait les personnes à l'aise : d'après nous, nous n'étions pas perçus comme des chercheurs ayant leurs préjugés sur la réforme municipale mais plutôt comme des récepteurs neutres et curieux. Nous pensons que cette situation a aidé à établir un climat de confiance, ce qui nous a permis peu à peu d'aborder tous les sujets, y compris les plus délicats (notamment les relations entre les élus et le gouvernement provincial ainsi

qu'entre les groupes d'élus). En même temps, nous avons dû démontrer notre connaissance sur le sujet de recherche afin d'éviter des explications trop générales. Justement dans le but d'apparaître comme des experts aux yeux des personnes interviewées (Heclo et Wildavsky, 1981), nous avons réalisé les entretiens avec les personnes qui avaient la responsabilité du dossier de la réforme (comme la ministre des Affaires municipales et des hauts fonctionnaires) à la fin de notre recherche. De façon générale, nous avons profité du fait que nous sommes étrangers pour poser des questions qui paraissent peut-être « évidentes » aux yeux d'un Québécois mais qui sont souvent celles qui ne sont pas posées puisqu'elles touchent aux représentations liées à la culture politique et qui sont considérées comme « normales » (Badie et Hermet, 1990).

L'enquête s'est déroulée de façon parallèle aux changements qui ont eu lieu dans le modèle de gestion métropolitaine. En effet, comme nous le verrons dans l'épilogue, la réforme Harel a été remise en cause dès l'arrivée du PLQ au pouvoir, en avril 2003. Les mesures du nouveau gouvernement ont visé notamment l'échelle urbaine (défusions) et l'infralocale (décentralisation vers les arrondissements de Montréal). Lors des entretiens, nous avons dû composer avec ce changement d'échelle fréquent. L'évolution du modèle a certainement influencé le cours de la recherche, la principale conséquence étant la disparition de l'échelle métropolitaine du débat politique. La décision du nouveau gouvernement de permettre les défusions des villes a eu pour effet de concentrer à nouveau l'attention des acteurs, des médias et même des chercheurs sur le territoire de l'île de Montréal, et la mise de côté de la région métropolitaine de Montréal. Ainsi, au moment des entretiens, la discussion dérivait inévitablement sur l'enjeu des fusions et des défusions plutôt que sur la création de la CMM. À un moment donné de la recherche, nous avons même eu l'impression d'avoir été « rattrapés » par l'échelle urbaine au lieu de la métropolitaine. Yin a déjà souligné que les chercheurs étudiant des phénomènes contemporains ont souvent peu de contrôle sur leur objet d'étude (Yin, 1994: 1). La prise de conscience de ce « dérape méthodologique » nous a permis d'expérimenter la manière dont le discours des acteurs est influencé par l'actualité et comment certaines questions disparaissent de la scène publique. La conscience de ce facteur nous a également forcé à être très vigilants pendant les entretiens et à ainsi empêcher que les acteurs oublient la

question métropolitaine, qui est notre objet d'étude. En outre, nous avons pu tester le « pouls de la pensée métropolitaine » parmi les acteurs et constater le manque d'ancrage de la nouvelle institution (la CMM).

Nous avons déjà énoncé dans la section précédente qu'au delà des acteurs institutionnels, nous tiendrons compte de la relation entre d'autres acteurs, notamment les syndicats, le Groupe des six villes centre, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, certains organismes communautaires et des experts. Afin de connaître leurs positions vis-à-vis de la réforme, nous avons eu recours à l'analyse documentaire, surtout les mémoires présentés à l'Assemblée nationale devant les commissions parlementaires et les groupes de travail entre 1992 et 2006 (voir Annexe B). Nous avons aussi examiné les documents issus de conférences, réunions et groupes de travail, ainsi que les communiqués de presse. Le même travail a été réalisé par rapport aux sept groupes d'élus locaux identifiés, dans ce cas simultanément à la réalisation des entretiens. Les documents écrits nous ont permis de comprendre les raisonnements des acteurs vis-à-vis de la gestion métropolitaine et les arguments qu'ils utilisent pour les appuyer. Nous avons trouvé les réflexions élaborées sur la question métropolitaine spécialement intéressantes, ainsi que des discours idéologiques et nuancés difficilement faisables oralement, dans le cadre des entretiens.

La recherche documentaire a été complétée par une revue de presse à partir de trois journaux montréalais (*Le Devoir*, *La Presse*, *The Gazette*). Cette recherche s'est faite à partir des ressources électroniques mises à la disposition des universités par les journaux et aussi grâce au service de documentation de l'Assemblée nationale du Québec. Nous avons ciblé la période 1999-2001 pour la recherche, mais avons aussi à plusieurs occasions cherché des articles sur des moments ponctuels durant la période de temps plus longue (1992-2006). Par exemple, lors de la tenue des commissions parlementaires sur la question métropolitaine, nous avons recherché des articles afin de comprendre le contexte et le climat politique. En définitive, même si la revue de presse constitue une méthode secondaire, ces textes ont été précieux afin de recréer l'histoire de la réforme et de mieux replacer chaque expérience dans son contexte.

Finalement, sans faire l'objet d'une analyse systématique, l'immersion dans la politique municipale montréalaise nous a conduit à plusieurs expériences en tant qu'observateurs, notamment dans les mois proches des référendums sur les défusions (juin 2004) et les élections municipales (novembre 2005). En effet, nous avons suivi les campagnes autour de ces deux événements, en participant comme observateurs aux assemblées publiques organisées par les arrondissements et les villes et aux débats et tables rondes préparés par les experts et les organismes à but non lucratif. Nous avons également assisté à plusieurs séances du conseil municipal, des conseils d'arrondissement et de la CMM. Ces éléments, ainsi que la revue de presse quotidienne, nous ont aidé à mieux comprendre les enjeux du débat, la culture politique et les positions des acteurs.

3.3 Les méthodes d'analyse des données

L'analyse des documents et des entretiens se fait à l'aide d'une grille d'analyse (voir Annexe E). Cette grille est en cohérence avec notre cadre d'analyse et essaie de rendre compte de la relation entre les variables pour comprendre le phénomène à expliquer. La grille se concentre sur les acteurs locaux : leurs représentations de la gestion métropolitaine et leurs stratégies vis-à-vis de la coopération. Elle intègre aussi les variables du contexte institutionnel (organisation de l'État, culture politique) et du contexte global (le pas du fordisme au post-fordisme). L'étude des liens entre les diverses composantes institutionnelles est fondamental selon deux auteurs phares du courant historique, Kathleen Thelen et Sven Steinmo :

> *Institutional analyses focus on illuminating how different variables are linked. (...) All demonstrate the relationships and interactions among a variety of variables in a way that reflects the complexity of real political situations. (...) An institutional approach structures the explanation of political phenomena by providing a perspective for identifying how these different variables relate to one another. Thus, by placing the structuring factors at the center of the analysis, an institutional approach allows the theorist to capture the complexity of real political situations, but not at the expense of theoretical clarity* (Thelen et Steinmo, 1992: 13).

En ce qui concerne les acteurs et leurs pratiques de coopération, la première dimension de la grille intègre leur conception de la gestion métropolitaine par rapport aux trois approches que nous avons retenues dans le premier chapitre : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. La deuxième dimension se réfère

aux valeurs que les acteurs utilisent pour appuyer leur position (démocratie, efficience, équité, compétitivité) et que nous avons placées selon les trois approches. Sur ce point, l'intérêt est d'une part de voir quelles valeurs sont privilégiées selon les groupes et d'autre part de savoir si les acteurs sont cohérents avec leur conception politique de l'agglomération.

La troisième dimension, celle des stratégies, sert à comprendre le degré d'implication et de mobilisation des acteurs et s'inspire de la typologie avancée dans le chapitre précédent. Cela explique la division en deux niveaux. D'une part, nous analyserons les actions faites en réaction aux propositions gouvernementales et/ou aux actions d'autres acteurs, par exemple, la participation aux commissions parlementaires, la participation aux séminaires, la réalisation de communiqués de presse lors de l'adoption d'une loi, les rencontres suite à une invitation (du gouvernement ou d'autres groupes). Et d'autre part, nous prendrons en compte les démarches impulsées par leur propre initiative : élaboration de documents sur la réforme et la vision métropolitaine, organisation de conférences et séminaires, manifestations, communiqués de presse et articles dans les journaux, rencontres avec des personnes du gouvernement et/ou avec d'autres groupes d'acteurs, coalitions avec d'autres groupes, etc. Le degré de mobilisation, combinée avec la position des acteurs devant la réforme (pour ou contre), donne lieu à quatre types d'acteurs : agents, entrepreneurs, résistants et boycotteurs.

En suivant l'approche néo-institutionnelle, nous incluons les variables de nature institutionnelle (organisation de l'État et culture politique) influençant les pratiques de coopération. Ces variables sont au nombre de quatre : le fait que les municipalités canadiennes sont des créatures provinciales, les relations entre niveaux administratifs ou gouvernementaux (au sein du Québec et par rapport au Canada), la culture politique (notamment, l'approche de la gestion métropolitaine du gouvernement provincial et la conception des municipalités) et le système politique (situation de bipartisme, le parti au pouvoir et ses priorités). La dernière dimension de la grille d'analyse concerne les facteurs qui influencent les acteurs de façon indirecte dans la mobilisation en faveur ou contre un modèle de gestion métropolitaine. Ces variables découlent du passage du

fordisme au post-fordisme et nous les avons résumées en quatre points : la mondialisation des marchés, la métropolisation, la tertiarisation de l'économie et la révolution technologique. L'impact de ces éléments sur la gestion métropolitaine a déjà été expliqué dans le premier chapitre de cette thèse.

****

Ce chapitre s'est concentré sur les aspects méthodologiques de la recherche. Nous avons dans un premier temps identifié la stratégie de recherche (une étude de cas), le choix du terrain (Montréal) et le choix des acteurs (notamment du milieu institutionnel). Par la suite, nous avons décrit l'utilisation de deux principales méthodes d'enquête : les entretiens « semi-dirigés » et l'analyse documentaire. La présentation de notre grille d'analyse des données a conclu la présentation de notre méthodologie de recherche.

Les chapitres suivants seront consacrés à l'étude de cas et à la validation de notre hypothèse. Pour ce faire, la stratégie de démonstration respecte la logique développée dans le cadre opératoire. Après un chapitre de mise en contexte de la réforme Harel, les chapitres 5 et 6 prendront en compte l'influence de l'organisation de l'État et de la culture politique sur la gestion métropolitaine au Québec. Nous constaterons la stabilité du contexte institutionnel et la répétition de certains éléments caractéristiques de l'approche québécoise de la gestion métropolitaine. Ensuite, les deux chapitres suivants analyseront les pratiques de coopération métropolitaine : les représentations et les stratégies des acteurs vis-à-vis de la coopération. Le chapitre 7 examinera les positions des groupes de la société civile montréalaise, alors que le chapitre 8 sera consacré à l'analyse des élus locaux. Le chapitre 9 examinera la confluence des stratégies des acteurs locaux face à la réforme Harel et les règles du cadre institutionnel. Ce chapitre montrera comment la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine se comprend par l'interrelation des trois variables explicatives : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Finalement, en forme d'épilogue, nous analyserons les dernières épisodes qui ont eu lieu entre 2003 et 2006 et qui serviront à réévaluer les pratiques de coopération métropolitaine dans un contexte politique en mutation.

CHAPITRE 4

LA RÉFORME MUNICIPALE DE 1999-2001 : ACHEVER LA RÉVOLUTION TRANQUILLE DANS UN QUÉBEC URBAIN

Notre étude a pour objectif de comprendre la contribution des acteurs locaux dans le processus de mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Selon une lecture néo-institutionnaliste, la participation des acteurs locaux est influencée par le cadre institutionnel (notamment, l'organisation de l'État et la culture politique). Le modèle montréalais à trois paliers créé lors de la réforme du Parti québécois (PQ) (1999-2001) a été choisi comme lieu privilégié d'analyse de la dynamique entre les pratiques de coopération métropolitaine et le contexte institutionnel. L'année 2000 représente en effet un tournant dans l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. La publication du Livre blanc sur la réorganisation municipale (*Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens)* en avril conduit à l'approbation de lois successives qui transformeront l'organisation municipale québécoise et le modèle de gestion métropolitaine de la plus grande région métropolitaine du Québec. Celui-ci s'organise à partir de trois paliers : à l'échelle régionale, une agence de planification stratégique composée de 63 municipalités – la Communauté métropolitaine de Montréal, (CMM) –, à l'échelle locale, les fusions municipales et la création de deux nouvelles villes – Montréal et Longueuil, s'ajoutant à une grande ville déjà en place, Laval – et à l'échelle inframunicipale, la déconcentration vers des arrondissements – à Montréal et à Longueuil.

La réforme péquiste ne naît pas du néant. Au contraire, comme nous en traiterons plus loin, elle se situe dans une logique de continuité par rapport aux réformes et propositions précédentes. Comme dans le passé, l'approche du gouvernement provincial est caractérisée par les solutions institutionnelles et par la combinaison des regroupements municipaux et le renforcement des agglomérations urbaines. En revanche, le

gouvernement provincial crée, pour la première fois, une structure de coordination à l'échelle de la région métropolitaine de Montréal et introduit des arrondissements dans plusieurs villes du Québec. Malgré ces mesures, l'échelle locale est privilégiée au détriment de l'échelle métropolitaine et ce, pour plusieurs raisons à la fois d'ordre macro (la culture politique et la structure du système politique) et d'ordre micro (les attitudes et les valeurs des acteurs) qui seront analysées tout au long de cette thèse.

Le but de ce chapitre est d'étudier le modèle de gestion métropolitaine de Montréal et les axes principaux de la réforme Harel, ainsi nommée d'après la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Louise Harel. Nous explorerons dans un premier temps les objectifs de cette réforme à l'échelle du Québec. Dans un deuxième temps, le modèle montréalais sera analysé à la lumière des trois courants en études urbaines examinés auparavant (l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme). Nous constaterons que la formule métropolitaine mise en place à Montréal résulte d'une combinaison des trois courants, même si l'approche dominante du gouvernement est celle de la réforme. Enfin, l'examen des diverses interprétations de la réforme Harel confirmera l'idée que le processus d'institutionnalisation de la coopération métropolitaine ne peut se comprendre qu'avec une approche intégrée qui tienne compte de la pluralité des facteurs explicatifs.

4.1 Fusionner pour mieux gouverner : les grands axes de la réforme

Depuis 1992, date de la création du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), le débat sur la gestion métropolitaine est présent sur la scène publique. Comme nous le présenterons au chapitre 6, plusieurs rapports et commissions ont étudié les problèmes de la région métropolitaine, des villes centre et des municipalités en général. Ils ont recommandé une panoplie de solutions allant de la création d'un gouvernement métropolitain (rapport du GTMR) à une structure consultative formée d'élus et d'acteurs socio-économiques (la Commission de développement de la métropole de 1997). Comme plusieurs personnes interviewées l'ont néanmoins affirmé, les rapports ont été « mis sur les tablettes » et les recommandations, négligées. Même si certaines initiatives à l'échelle métropolitaine ont été prises (création de l'Agence métropolitaine de transport et de

Montréal International)[17], l'opinion dominante était qu'une réforme complète était nécessaire et inévitable : il fallait passer « de la réflexion à l'action » (Harel, 2001). La réorganisation municipale amorcée en 2000[18] s'inscrit dans cette volonté de cesser de tergiverser et d'achever le travail amorcé depuis les débuts de la Révolution tranquille : « les débats précédents ont été comme des coups successifs sur une porte. La réforme a jeté la porte à terre » (entretien numéro 3 avec un fonctionnaire de la Ville de Montréal).

L'élection de Lucien Bouchard comme Premier ministre en 1998 – en fonction depuis janvier 1996[19] – et la nomination de Louise Harel en tant que ministre des Affaires municipales (et de la Métropole après la fusion des deux ministères)[20] représenta une « fenêtre d'opportunité politique » (Kingdon, 1995) pour la question métropolitaine. La conjoncture politique était alors favorable à une réforme, en raison non seulement du calendrier électoral (début du mandat) mais aussi du fait que la question nationale fut reportée *sine die* après l'échec référendaire de 1995. Cela a laissé place à d'autres dossiers, tels que la révision du secteur de l'éducation (réforme des commissions scolaires en 1997) mais aussi à la réforme municipale (Quesnel, 2000; Belley, 2005). À cet égard, le mandat du Premier ministre était clair : le statu quo n'était plus acceptable (Harel, 2000).

---

[17] Ces deux organismes son créés en 1996. L'Agence métropolitaine de transport est une agence gouvernementale à vocation métropolitaine qui relève du ministre des Transports du Québec, tandis que Montréal International est une plate-forme constituée d'acteurs publics et privés afin de contribuer au développement économique du Grand Montréal et d'accroître son rayonnement international.

[18] C'est en 2000 que sont adoptées la plupart des lois sur la réorganisation municipale : le projet de loi 124 (*loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives*) en juin 2000; le projet de loi 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal en juin 2000; le projet de loi 170 (*sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*) en décembre 2000.

[19] Après l'échec du référendum sur la souveraineté du 30 octobre 1995, le Premier ministre du gouvernement du Québec, Jacques Parizeau, démissionna. Parizeau est remplacé par Lucien Bouchard à la direction du Parti québécois et du gouvernement du Québec le 29 janvier 1996. Bouchard fut élu Premier ministre après les élections du 30 novembre 1998 et quitta ce poste en janvier 2001. Bernard Landry est devenu le Premier ministre du Québec et son mandat s'étend du 8 mars 2001 au 29 avril 2003.

[20] Au moment de la création de la nouvelle équipe gouvernementale, au mois de décembre 1998, Lucien Bouchard décide de fusionner les ministères des Affaires municipales et de la Métropole, qui ont existé de façon séparée entre 1996 et 1998. Louise Harel, députée de la circonscription montréalaise d'Hochelaga-Maisonneuve depuis 1981 et ministre d'État à l'Emploi et à la Solidarité dans l'antérieur gouvernement, est désignée ministre des Affaires municipales et de la Métropole.

Le gouvernement a dès lors entamé la transformation du système municipal par une réflexion sur la fiscalité locale. Ainsi, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) fut mise sur pied début 1998 pour : a) examiner les sources de financement des instances locales et identifier les correctifs nécessaires s'il y a lieu et b) proposer différentes mesures susceptibles d'améliorer l'équité et l'efficacité du régime fiscal municipal ainsi que la situation financière des municipalités. Au-delà des questions fiscales et financières, le document final proposa une réforme majeure et globale de l'ensemble du secteur public local au Québec : ce qui ne devait être qu'un exercice de débat sur les finances locales finit par recommander la réforme des structures municipales, donnant lieu à la réforme Harel[21]. Du côté de la fiscalité, les années 1999 et 2000 ont été marquées par les négociations entre le gouvernement provincial et les unions municipales au sujet de la signature d'un pacte fiscal pour la période 2000-2005. Ce pacte, signé en 2000, est conclu suite à l'adoption de la politique du déficit zéro, qui était l'un des objectifs du gouvernement Bouchard.

C'est donc à compter de la publication en avril 1999 du rapport de la CNFFL, *Pacte 2000*, que la ministre Harel et son équipe au ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) travaillèrent à l'élaboration d'un Livre blanc sur la réorganisation municipale. Après avoir fait l'objet de multiples versions ainsi que de fuites dans les journaux[22], le contenu du Livre blanc fut enfin révélé en avril 2000, sous le nom *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. La vision du gouvernement provincial, telle que présentée dans le document, s'inspirait majoritairement des principes de l'école de la réforme (Hamel, 2001; Collin, Léveillée et Poitras, 2002). Les arguments utilisés (efficience, démocratie, équité) ainsi que les solutions proposées (fusions municipales et création de nouvelles structures) confirment cette idée.

Le gouvernement provincial a argumenté que l'organisation municipale au Québec était caractérisée par une trop grande fragmentation institutionnelle. En 2000, 85 % des 1 306

---

[21] La réalisation d'une réforme des structures municipales au lieu de la réforme fiscale fut très critiquée par plusieurs acteurs politiques et experts sur les affaires municipales (voir chapitre 6).

[22] L'épisode de la rédaction du Livre blanc sera analysé en détail au chapitre 9.

municipalités locales du Québec comptaient moins de 5 000 habitants et il y avait seulement cinq municipalités de plus de 100 000 habitants. Selon le Livre blanc, la forte fragmentation des agglomérations urbaines était source d'inconvénients importants : « une coordination déficiente, une difficulté à prendre en charge les enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile, des dédoublements entraînant une sous-utilisation des équipements existants et des coûts additionnels pour les contribuables » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 20).

Ce discours s'inscrit dans la logique de l'école de la réforme qui prône la lutte contre la fragmentation institutionnelle[23]. En effet, selon le gouvernement québécois, la superposition de structures sur le territoire entraînait, au-delà des nombreux coûts, un manque de transparence des décisions et d'imputabilité des dépenses. Simultanément, une répartition inégale des responsabilités et des services se traduisait par des « disparités fiscales inéquitables », notamment pour les villes centre, qui fournissaient des équipements et des services dont tous les citoyens d'une agglomération bénéficiaient (en matière de promotion économique, de logement social, d'accompagnement d'événements culturels et sportifs d'envergure). En outre, la fragmentation municipale contribuait à l'étalement urbain, puisqu'il n'existait pas de vision commune de l'aménagement du territoire (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000).

Ces facteurs nuisaient au développement économique des agglomérations et notamment à celui de Montréal, qui n'était pas compétitive sur le plan international[24] (Harel, 1999a).

---

[23] Citons à cet égard un extrait du Livre blanc : « La faible taille des municipalités est parfois présentée comme un avantage en ce qui a trait à l'exercice de la démocratie, parce qu'elle permet une administration plus proche des citoyens. Toutefois, dans la mesure où la fragmentation des municipalités conduit à une faible emprise de celles-ci sur les enjeux importants qui transcendent leurs territoires, comme l'aménagement, l'environnement, le transport en commun et le développement économique, cela risque plutôt de réduire l'intérêt des citoyens à participer à la vie municipale » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 20).

[24] La question de la compétitivité internationale est très présente dans le Livre blanc : « À notre époque de mondialisation des marchés et d'abolition des frontières économiques, la réussite internationale passe de plus en plus par la constitution de pôles urbains à fort pouvoir d'attraction internationale. L'importance de nos agglomérations urbaines ne tient pas seulement au rôle qu'elles jouent à l'intérieur du territoire québécois, mais aussi à leur fonction de plaque tournante des échanges avec le monde. Aussi, le développement futur du Québec sera-t-il à la mesure de la vitalité de son réseau d'agglomérations et de la

L'argument ayant trait aux effets de la mondialisation et le besoin d'assurer la compétitivité économique de la métropole, propre au nouveau régionalisme, fut également un argument central de la réforme (Bherer et Lemieux, 2002; Young, 2002). Cependant, cela ne diminua pas le caractère « réformiste » de l'approche gouvernementale. En effet, le discours sur la mondialisation comme ressource symbolique (Boudreau, 2003a) est utilisé dans la majorité des débats dans les villes européennes et nord-américaines, indépendamment du modèle de gestion métropolitaine implanté (Jouve et Lefèvre, 2002; Heinelt et Kübler, 2005).

Bref, la réforme du gouvernement s'articula autour de cinq objectifs : a) assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables, b) se doter d'une vision commune du devenir des collectivités, c) instaurer des conditions optimales de développement économique, d) augmenter l'efficacité du secteur municipal et alléger le fardeau fiscal et e) tenir compte des objectifs de développement durable et d'aménagement du territoire, notamment pour freiner l'étalement urbain (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002).

Les solutions s'articulaient en deux volets : des regroupements de municipalités locales d'une part et le renforcement des agglomérations urbaines et des municipalités régionales de comté[25] (MRC) d'autre part. Cette stratégie n'est pas nouvelle : depuis les années 1970, les gouvernements successifs l'ont toujours pratiquée (voir chapitre 6).

À l'échelle locale, le gouvernement provincial procéda au regroupement de 213 municipalités pour en former 42 nouvelles[26]. L'objectif d'une telle opération était à la fois

---

qualité de la gouverne municipale, qui en constitue un facteur non négligeable » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 27).

[25] Les MRC sont des structures supramunicipales (86) constituées en 1979 dont l'objectif est d'élaborer un schéma d'aménagement et de développement. Formées par les élus locaux, leurs compétences varient selon qu'elles se retrouvent en milieu urbain ou rural. Le financement des MRC est principalement assuré par la contribution des municipalités locales de leur territoire (quotes-parts) et par des subventions gouvernementales provinciales (Collin et Léveillée, 2003).

[26] Il y a trois mécanismes utilisés pour réaliser les fusions; d'abord, par les municipalités locales sur une base volontaire (présentation d'une demande commune de regroupement par règlement de chaque conseil

de combattre la fragmentation institutionnelle et de renforcer les pôles urbains. En effet, on voulait créer un Québec polycentrique structuré à partir d'un réseau de villes fortes. La réforme conduisit ainsi à la création de huit nouvelles villes de plus de 100 000 habitants (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières), en plus de celle de la Ville de Laval (voir Carte 1). Ces agglomérations concentrent plus de la moitié des 7,5 millions de Québécois, 62 % des emplois du Québec et 63 % des dépenses municipales (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005b).

Carte 1 : Les neuf grandes villes du Québec

Source : Ministère des Affaires municipales et des Régions

municipal), ensuite, par l'intervention d'un conciliateur, nommé par le ministre, pour examiner et faciliter les regroupements et enfin, par la Commission municipale du Québec, suite à la demande de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole ou des municipalités locales dont le nombre et la population totale représentent plus de la moitié de ceux des municipalités visées par le regroupement. Dans tous les cas, c'est le gouvernement qui décrète les regroupements, en usant de la compétence exclusive en matière municipale que lui accorde la Constitution canadienne (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002).

La notion d'« agglomération » ne se limitait pas qu'aux plus grandes villes, puisque des plus petites agglomérations ont été aussi touchées par la réforme. Le gouvernement provincial articula sa politique à partir d'une vision plus large de l'agglomération, conçue comme un même phénomène socio-économique d'intensité différente en fonction de la taille (Mévellec, 2005). Ainsi, en utilisant les catégories de Statistique Canada, le MAMM distingua la région métropolitaine de recensement (RMR) (six au Québec) de l'agglomération de recensement[27] (AR) (24). Avec l'agglomération de Saint-Jérôme (considérée comme le centre de services de la région des Laurentides), ces 31 agglomérations urbaines comprenaient, en 2000, 290 des 1 306 municipalités locales, c'est-à-dire, 78 % de la population, 85 % de l'emploi et 82 % du produit intérieur brut (PIB) (Harel, 2000).

Le gouvernement provincial élargit donc la notion d'agglomération et considéra que toutes les villes centrales de ces agglomérations (métropolitaines ou non) souffraient des mêmes problèmes. Comme nous le verrons plus loin, les maires des six grandes villes centre furent en désaccord avec cette généralisation et demandèrent un traitement particulier. Cependant, selon la ministre Harel, les enjeux de la réforme touchaient l'ensemble du territoire québécois. Ainsi elle affirma : « sur tout le territoire du Québec, s'étend un réseau de petites, de moyennes et de grandes villes, qui ont toutes comme caractéristique de développer et d'offrir des services à des populations qui le plus souvent débordent leur territoire et qui, finalement, en supportent seules le fardeau » (Harel, 2000: 6).

Cet élément est capital pour comprendre la réforme et le modèle de gestion municipale mis en place à Montréal. Même si la ministre a assuré que la réforme se faisait sur mesure et pas selon une politique « mur à mur » (Harel, 2001: 5), la réorganisation visait l'ensemble du Québec et était conçue pour l'ensemble des agglomérations, avec toutefois

[27] Une municipalité est comprise dans une RMR ou une AR si sa densité est d'au moins 400 habitants au kilomètre carré (elle fait alors partie du noyau urbain de l'agglomération) ou si au moins 50 % de sa population active travaille dans le noyau urbain ou encore si au moins 25 % de la population qui travaille dans le noyau urbain y demeure. On parle de RMR si le noyau urbain compte au moins 100 000 habitants et d'AR s'il en compte entre 10 000 et 99 999.

certains ajustements pour Montréal. Pour le gouvernement provincial, la réforme municipale représentait l'opportunité d'achever la Révolution tranquille et la modernisation du Québec. En effet, comme nous le verrons au chapitre 6, dans les années 1960 et 1970 le gouvernement essaya, sans succès, une réforme des institutions municipales (Divay et Gaudreau, 1982). D'autres réformes capitales pour le développement du Québec eurent lieu, comme celles des systèmes de la santé et de l'éducation, tandis que le système municipal restait inchangé. Le gouvernement Bouchard considéra qu'il fallait moderniser le système municipal et compléter les diverses réformes réalisées dans le cadre de la Révolution tranquille : c'était le moment de « rendre le Québec urbain » (Harel, 2001: 4). L'évocation du Québec en tant que réseau d'agglomérations au détriment d'une vision du Québec constitué autour d'un pôle économique et démographique (la région métropolitaine de Montréal) alimente « le blues de la métropole », i.e. le sentiment de ne pas tenir compte des particularités de la région montréalaise (voir chapitre 5).

Le premier volet de la réforme fut accompagné d'un renforcement de l'échelle régionale. Lors de ce deuxième volet, il y a d'abord eu la mise sur pied de deux communautés métropolitaines l'une à Montréal (1er janvier 2001) et l'autre à Québec (1er janvier 2002). Les communautés métropolitaines sont des agences de coordination et de planification avec peu de pouvoirs exécutifs, dont les membres sont des élus municipaux (voir section 4.2). Plus tard, la réforme s'étendit aux MRC dans le reste des régions, notamment par le biais de l'adoption de nouvelles règles qui voulaient assurer un meilleur équilibre entre l'urbain et le rural. Les MRC ont été dotées de nouveaux pouvoirs : par exemple, la possibilité de faire élire le préfet au suffrage universel[28]. Selon le gouvernement provincial, ces deux volets de la réforme se complétaient, puisque les fusions municipales permettaient de diminuer le nombre de joueurs sur la scène régionale. La création des

[28] Pour les 51 MRC à caractère rural (sans agglomération urbaine de plus de 10 000 habitants), le gouvernement provincial procède à l'octroi, par décret, de compétences additionnelles et possibilité de faire élire, tel est leur choix, leur préfet au suffrage universel (projet de loi 29, adopté le 21 juin 2001). Pour les 24 MRC à caractère urbain et rural (comprenant une agglomération de 10 000 à 100 000 habitants), il y a la mise en place d'un groupe de travail, coprésidé par deux élus municipaux, chargé de formuler des recommandations relatives aux règles de prise de décision, aux compétences et au mode de financement (rapport rendu public le 24 octobre 2001) (Soucy, 2002).

communautés métropolitaines et le renforcement des MRC permettaient de créer une vision commune nécessaire pour le développement économique, viable et durable des régions.

Il faut y ajouter un troisième axe de changement qui n'apparaît pas dans le Livre blanc mais dans la loi 170 sur la réforme de l'organisation territoriale. Dans six villes (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay et Sherbrooke), le gouvernement provincial créa des arrondissements, entendus comme des administrations déconcentrées assurant la prestation des services de proximité. Selon le gouvernement, ces mesures permettraient de minimiser certains effets négatifs que pourrait engendrer la formation de grandes municipalités.

La réforme Harel s'articule ainsi à partir de trois axes, en traitant les différents enjeux à plusieurs échelles spatiales : les enjeux stratégiques et économiques par les communautés métropolitaines et les MRC, les enjeux touchant l'équité fiscale par les nouvelles villes et les services de proximité aux citoyens par les arrondissements. Selon la vision du gouvernement provincial, il s'agissait d'éléments complémentaires et nécessaires.

Afin de mettre en œuvre la réforme, des comités d'élus ont été mis sur pied dans les diverses agglomérations[29], dont les travaux se déroulèrent entre mars et septembre 2000. Ces groupes d'élus travaillèrent en coordination avec un mandataire du gouvernement afin de faire des recommandations d'abord sur la fiscalité d'agglomération, les équipements et les services à mettre en commun et ensuite sur les regroupements de municipalités sur leur territoire[30]. Suite aux rapports des comités des élus et des mandataires, le projet de loi 170 sur la réorganisation municipale fut déposé à l'Assemblée nationale, le 15 novembre, puis débattu, adopté et sanctionné avant la fin de l'année 2000. La loi 170 crée les nouvelles grandes villes de Montréal, Québec,

---

[29] Dans les trois régions métropolitaines, ce sont le comité Bernard pour la région de Montréal, le comité Lapointe pour la région de Québec et le comité Grégoire pour la région de l'Outaouais.

[30] Nous analyserons les négociations au sein du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal au chapitre 9.

Longueuil, Hull-Gatineau et Lévis, tout en modifiant la loi relative à la CMM (la loi 134 approuvée en juin 2000), et crée la Communauté métropolitaine de Québec.

En janvier 2001, des comités de transition formés de personnes impartiales nommées par la ministre Harel ont été créés afin de guider l'implantation des nouvelles structures municipales, pendant un mandat d'un an[31]. En 2001, deux autres lois apportant diverses précisions à la loi 170 sur la réorganisation municipale sont également adoptées[32]. Pour achever la réforme, des élections municipales ont eu lieu le 4 novembre 2001 dans le cadre des nouvelles limites administratives et selon les modes d'élection dessinés par les comités de transition. Enfin, le 1er janvier 2002 marqua la date officielle de naissance des nouvelles villes, c'est-à-dire, 20 mois après de la publication du Livre blanc[33] (voir Annexe A pour une chronologie détaillée des événements).

La réforme Harel représente donc un changement de l'organisation municipale et établit des nouvelles conditions pour la gouverne des agglomérations québécoises. Sur le plan des mécanismes implantés, le gouvernement provincial est moins innovateur (Quesnel, 2000). Dans son analyse de la réforme québécoise, Anne Mévellec se réfère au concept de « création institutionnelle » au lieu d'« innovation institutionnelle », puisque la réforme Harel met en place de formules institutionnelles qui ont été essayées auparavant[34]

---

[31] Le comité est composé de cinq à sept personnes selon le poids de la population (avec l'exception des plus grandes villes, où le nombre est supérieur) reconnues et indépendantes, ni élues ni employées dans les municipalités. En concertation avec les maires (moyennant la création d'un comité consultatif), le comité de transition est chargé de : a) organiser les premières élections (engager et rémunérer le personnel électoral, désigner le président, diviser les arrondissements en districts électoraux); b) préparer et approuver le premier budget (où il y a des arrondissements, fixer la formule de dotation budgétaire); c) nommer les principaux cadres de la nouvelle ville (le directeur général, le greffier et le trésorier de la ville); d) proposer des modalités pour l'engagement de personnel et l'intégration des services, incluant en matière de relations de travail; e) faire des recommandations concernant les actifs et les passifs des municipalités et de la Communauté urbaine de Montréal (Collin et Léveillée, 2002).

[32] Il s'agit de la loi 29 modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale sanctionnée le 21 juin 2001 et de la loi 60 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal adoptée le 20 décembre 2001.

[33] Une fois la réforme complétée, Louise Harel est remplacée au MAMM par André Boisclair, qui devient ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, à l'Environnement et à l'Eau.

[34] Comme l'affirme l'auteur : « L'originalité de cette réforme ne vient pas de l'instrument en tant que tel, mais de la force et de l'ampleur de son application. En cela, la volonté politique incarnée par Louise Harel

(Mévellec, 2005). Ainsi, les solutions sont uniquement institutionnelles : soit la création de nouveaux paliers (communautés métropolitaines, arrondissements) ou le renforcement des paliers existants (villes, MRC) (Collin et Tomàs, 2004c). L'accent mis sur l'institutionnalisation s'inscrit selon plusieurs observateurs dans la ligne traditionnelle de l'ancien régionalisme (Hamel, 2001; Sancton, 2001; Bradford, 2002; Collin, Léveillée et Poitras, 2002), même si le discours officiel utilise des raisonnements caractéristiques du nouveau régionalisme (Wolfe, 2003). En outre, le gouvernement ne touche pas à d'autres structures déjà existantes, notamment les MRC et les régions administratives[35]. Pourtant, à titre d'exemple, la simplification des institutions du territoire de la région métropolitaine de Montréal est une revendication constante.

En définitive, la réforme Harel vise la modernisation des structures municipales dans le contexte de la mondialisation en utilisant de mécanismes traditionnels de gouverne (changement des limites administratives et création d'institutions). Même si la réorganisation se réalise à l'échelle du Québec, elle devra composer avec la spécificité de la métropole, ce qui fait de Montréal un modèle unique de gestion métropolitaine.

4.2 La mise en place d'un modèle hybride de gestion métropolitaine

L'application des objectifs de la réforme à Montréal se traduit par la mise en place d'un modèle à trois paliers de gestion territoriale : à l'échelle régionale, la CMM assure la planification stratégique des 63 municipalités membres, à l'échelle locale, des regroupements municipaux configurent deux pôles urbains – Montréal et Longueuil –, s'ajoutant à une grande ville déjà en place, Laval et à l'échelle inframunicipale, il y a la formation d'arrondissements (à Montréal et à Longueuil) (voir Carte 2). Il s'agit d'un modèle inédit que nous qualifions d'hybride[36] en raison de l'hétérogénéité des principes

---

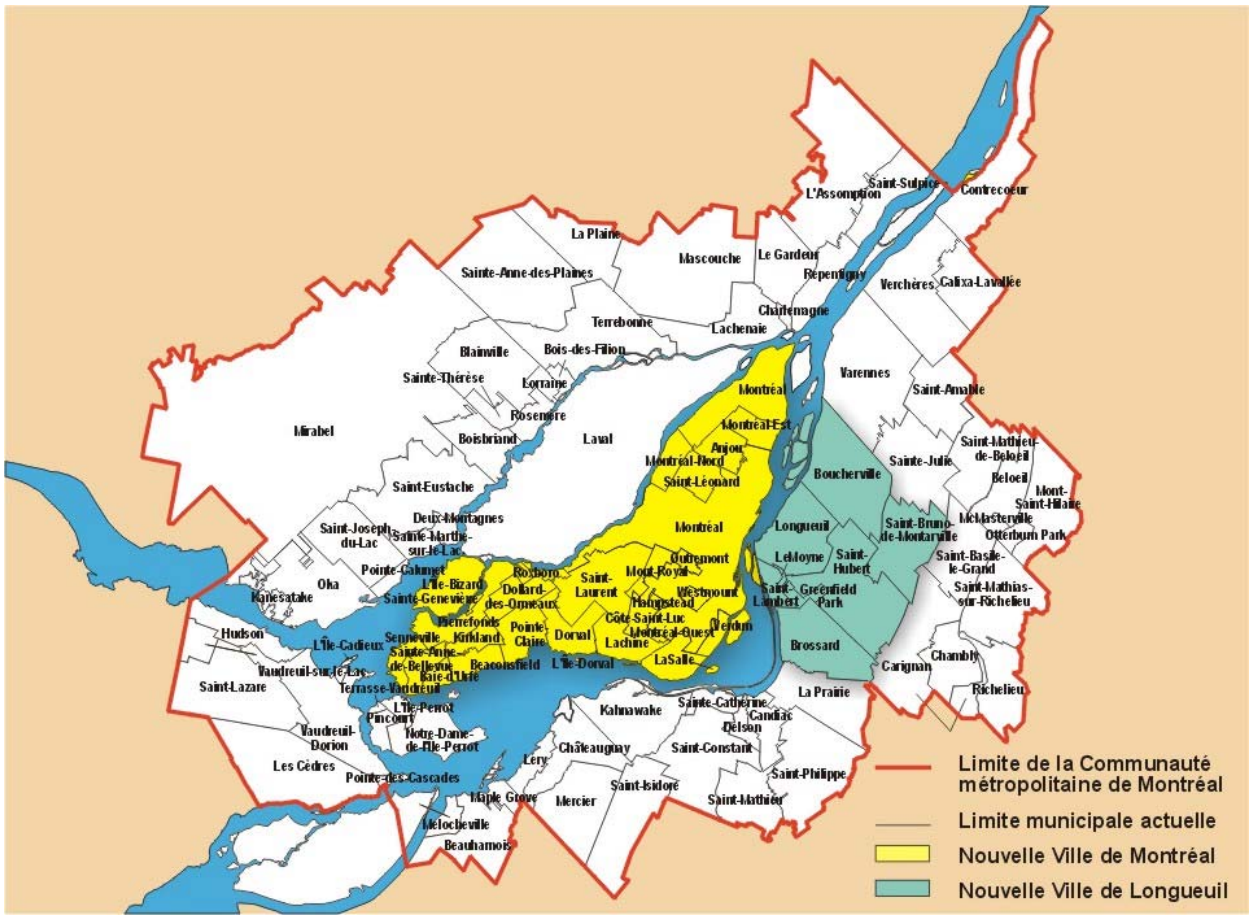
marque un tournant essentiel dans la problématique municipale et urbaine québécoise » (Mévellec, 2005: 98).

[35] Le territoire québécois est divisé en 17 régions administratives. Dans chacune de celles-ci, des organismes régionaux sont présents (voir chapitre 5).

[36] Notons à cet égard l'exclamation d'un attaché politique de la ministre Harel à la suite de notre commentaire sur le caractère hybride du modèle : « hybride, hybride… les modèles purs existent seulement dans la tête du chercheur! » (entretien numéro 39).

qui l'inspirent (équité, compétitivité, efficience, démocratie) et des solutions mises en place (fusions, renforcement du palier supramunicipal et décentralisation).

Carte 2 : Le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal et des nouvelles villes (2002)



Source : INRS-UCS

Dans le premier chapitre nous avons construit un continuum de gestion métropolitaine afin de placer les différents modèles selon leur degré d'institutionnalisation et leur approche plus ou moins régionale des enjeux urbains. En ce qui concerne le cas de Montréal, l'importance accordée aux fusions municipales porterait à classer la réforme comme réformiste. La création d'une grande ville permet ainsi d'achever une équité

sociale et fiscale majeure et un leadership accru au sein de la région métropolitaine. Néanmoins, la création d'un organisme régional léger de planification relève plus d'une approche néo-régionaliste : il faut se doter d'un outil stratégique à l'échelle métropolitaine pour être plus compétitifs. De plus, la décentralisation vers les arrondissements (surtout dans la Ville de Montréal où les arrondissements ont des pouvoirs importants) prend en compte l'importance de la démocratie locale et de l'efficience selon la conception des choix publics. En effet, le gouvernement estime que la prestation des services de proximité ainsi que le sentiment d'appartenance des citoyens sont mieux sauvegardés au sein d'entités de petite taille et ce, malgré le fait que dans ce cas, les arrondissements dépendent de la grande ville qui assure le maintien de l'équité au sein du territoire.

4.2.1 La CMM : une première qui demeure discrète

La région métropolitaine de Montréal comprend presque la moitié de la population du Québec, soit 3,4 millions de personnes. Par rapport à l'ensemble de la province, cela signifie 49 % des emplois, 50 % du PIB, 25 milliards de dollars de revenus pour le gouvernement du Québec, 53 % des dépenses d'immobilisations privées, 73 % du capital de risque investi au Québec et 46 % des livraisons manufacturières (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 9).

Que la région métropolitaine de Montréal soit la locomotive économique du Québec est un fait incontestable. Pourtant, sa position par rapport à l'ensemble de l'Amérique du Nord est moins brillante : elle est plutôt une ville moyenne (Collin et Séguin, 2000). En effet, à la substitution de Montréal par Toronto comme métropole du Canada dans les années 1970 (Linteau, 2000) s'ajoute « le déclin de l'empire montréalais » dans les années 1980 (Coffey et Polèse, 1993). Durant cette décennie, le chômage devient structurel dans les secteurs du transport et des industries manufacturières. À titre d'exemple, entre 1981 et 1991, l'emploi diminue dans le transport ferroviaire de 34 % et dans la fabrication de matériel ferroviaire de 58 %. L'industrie pétrochimique diminue de deux tiers et le textile est sur le point de disparaître. En revanche, l'emploi dans le secteur tertiaire augmente progressivement, surtout dans les services informatiques

(accroissement de 268 %) (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 19). Afin de trouver des solutions à la stagnation économique de la métropole, des comités consultatifs sont créés dès la fin des années 1980, tant au palier fédéral que provincial. Plusieurs rapports soulignent le manque de concertation des agents du milieu économique et les problèmes de coordination des différents gouvernements : l'absence d'une vision régionale est particulièrement soulignée[37].

Depuis 1993, alors que le niveau de l'emploi est au plus bas, il se produit une amélioration constante de l'économie de la région métropolitaine de Montréal grâce au renforcement des secteurs clés de l'économie fondée sur le savoir[38] (Coffey et Shearmur, 2001). Au tournant du siècle, l'économie de la région métropolitaine est principalement axée sur le secteur tertiaire (commerce de détail, services aux entreprises, commerce de gros, hébergement et restauration), qui regroupe 76 % des emplois de la région. L'emploi manufacturier représente de son côté près de 18 % des emplois, alors que « la nouvelle économie » représente 7,9 % des emplois. L'activité agricole, pour sa part, occupant 58 % du territoire, représente 2 500 entreprises et quelque 10 000 emplois (soit 0,6 % du total), situés sur les couronnes (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005). Malgré une meilleure performance économique, la métropole souffre de déficiences en termes de compétitivité (Collin, 2003). Au sein des 65 agglomérations de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), Montréal se situe au 44e rang (OCDE, 2004). Selon le rapport de l'OCDE sur Montréal, la métropole a des taux de chômage et de pauvreté supérieurs à la moyenne canadienne. En outre, sa performance est faible en ce qui concerne le taux de productivité moyenne, le PIB par habitant et le niveau scolaire (OCDE, 2004).

---

[37] Ce constat est souligné par exemple dans le *rapport du Comité consultatif sur le développement de la région de Montréal* (1986) – du gouvernement fédéral – et dans le rapport *Pour un redressement durable. Plan stratégique du Grand Montréal* (1991) – du gouvernement du Québec.

[38] L'économie du savoir ou « nouvelle économie » comprend les secteurs de la haute technologie, notamment l'aérospatiale, la biopharmaceutique et les technologies de l'information et de la communication.

La création de la CMM par la loi 134 en juin 2000 répond en grande partie au défi soulevé par la compétitivité économique internationale et permet ainsi de pouvoir « prendre le virage de la métropolisation » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 41). L'accent est mis sur le développement économique et durable de la région, dans la lignée d'autres instances régionales légères comme celles mises en place à Stuttgart ou à Londres (OCDE, 2004). À cet égard, l'un des premiers mandats de la CMM est l'élaboration d'un plan stratégique, *Vision 2025, Cap sur le monde. Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*, paru en 2003. Afin d'assurer une coordination du développement de l'ensemble de la région, la CMM a aussi le mandat de rédiger un schéma d'aménagement du territoire pour la presque totalité de la RMR de Montréal, c'est-à-dire, 4 360 km², 14 MRC et cinq régions administratives[39].

De manière cohérente avec l'approche néo-régionaliste, la CMM n'est ni un gouvernement métropolitain pas plus qu'un organisme de gestion de services comme l'était la Communauté urbaine de Montréal[40] (CUM). Dotée de fonctions stratégiques, la CMM est « un organisme de coordination et de planification qui détient peu de pouvoirs exécutifs » (OCDE, 2004: 104). Comme l'un des employés de cette institution l'affirme : « la CMM ne peut pas faire de la politique. La politique, appartient aux municipalités » (entretien numéro 26). Les champs de compétence recouvrent les domaines stratégiques suivants ou *hard policies* (Williams, 1971) : l'aménagement du territoire, le développement économique, le transport en commun, la planification de la gestion des matières résiduelles, les activités, les équipements et les services à portée supramunicipale, le réseau artériel métropolitain, l'assainissement de l'atmosphère et l'assainissement des eaux usées. Un champ de compétence de nature plus redistributive

[39] En marge du territoire de la CMM, nous retrouvons un certain nombre de villes relativement importantes. Sur la Couronne Nord, l'agglomération de Saint-Jérôme, où s'est réalisé une réorganisation municipale. En principe, elle fait partie de la RMR au sens où l'entend Statistique Canada. Néanmoins, sa condition de ville la plus importante d'une autre sous-région (les Basses-Laurentides) lui a permis de ne pas être comprise dans la CMM. La Couronne Nord compte également une autre ville de relative importance à l'est, Joliette, l'une des rares agglomérations urbaines québécoises qui n'a pas fait l'objet d'une réorganisation territoriale. Sur la Rive Sud de Montréal, soulignons des villes satellites telles que Sorel, Saint-Hyacinthe, Saint-Jean-sur-le-Richelieu et Valleyfield, dont certaines ont également fait l'objet de réorganisation territoriale au cours des dernières années (Rivard, Tomàs et Collin, 2004)

[40] Nous traiterons de la création et l'évolution de la CUM aux chapitres suivants.

ou *soft policy* (Williams, 1971), le logement social, est aussi inclut. Il ne s'agit cependant pas de compétences exclusives, ce qui n'aide pas à résoudre le problème de la coordination régionale.

Un autre élément qui témoigne d'une perspective gouvernementale proche du nouveau régionalisme est la reconnaissance, pour la première fois, de l'existence de trois pôles dans l'agglomération (Montréal, Longueuil et Laval) tout en intégrant les municipalités suburbaines des couronnes nord et sud[41]. Ainsi, le gouvernement provincial accepte que la région métropolitaine de Montréal ne se structure plus autour d'une seule ville – Montréal – mais à partir de trois pôles. La décision d'institutionnaliser les interdépendances entre les municipalités signifie un changement de l'approche monocentrique traditionnellement préconisée jusqu'alors.

Cependant, cette conception néo-régionaliste n'est pas pure; elle est combinée avec une vision de l'agglomération structurée à partir de trois villes issues de fusions municipales (Montréal et Longueuil en 2000, Laval en 1965). Le gouvernement provincial considère que le succès de la coordination métropolitaine passe par la réduction de la fragmentation municipale. Une CMM comprenant trop de municipalités n'est pas concevable et il faut qu'il y ait un leadership clairement défini. Tel que conçue en 2000, la structure de la CMM reflète cette idée, puisque la moitié des membres du conseil de la CMM (28) représentent la Ville de Montréal, le maire de Montréal en étant le président d'office et disposant d'un vote prépondérant. Les villes de Longueuil et de Laval ont chacune trois représentants, dont leur maire. Les huit autres membres sont des maires des municipalités des couronnes, élus au sein des MRC comprises entièrement ou partiellement dans le territoire de la CMM. Quant au comité exécutif, formé de huit membres, il est également présidé par le maire de Montréal, les maires de Longueuil et de Laval en étant des membres *ex-officio*. Les autres sièges du comité exécutif sont occupés, d'une part, par

[41] Comme il est affirmé dans le Livre blanc : « La Ville de Montréal n'est d'ailleurs pas la seule de l'agglomération à être victime des effets de débordements et de la dégradation de la capacité fiscale liée à l'étalement urbain. Des villes comme Laval et Longueuil sont également affectées. De même, les municipalités de la Communauté urbaine de Montréal assument les coûts de services, comme le métro, dont bénéficient les résidants du reste de l'agglomération » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 41).

trois conseillers de la Ville de Montréal et, d'autre part, par un maire de chacune des couronnes. Dans l'épilogue, nous prendrons la mesure de l'exercice effectif de ce leadership et aborderons aussi le fait que l'équilibre territorial mis en avant en 2000 a changé après les défusions municipales décidées en 2004.

Quant à la conception de la démocratie métropolitaine, l'approche gouvernementale demeure traditionnelle : seuls les maires et les conseillers municipaux sont appelés à participer au comité exécutif et au conseil de la CMM. La participation des acteurs privés et de la société civile ou l'approche partenariale soutenue par le nouveau régionalisme n'est pas appliquée dans le cas montréalais : les élus des diverses municipalités appartenant à la CMM sont les seuls représentants des intérêts métropolitains avec pouvoir de décision[42]. Nous verrons dans l'épilogue que la compatibilité des intérêts locaux et métropolitains des élus demeure un enjeu majeur de la gouvernance métropolitaine montréalaise.

Au fait que les conseillers de la CMM ne soient pas élus à l'échelle métropolitaine il faut ajouter l'importance du principe anglo-saxon de *no taxation without representation* dans le fonctionnement institutionnel québécois (Mévellec, 2005: 93). Selon cette idée, tout prélèvement fiscal doit être décidé par un conseil élu; dans le cas du Québec, seules les municipalités et les commissions scolaires peuvent directement percevoir des impôts. Par conséquent, la CMM, étant une structure de second niveau ne peut pas avoir de compétence en matière de taxation. Elle est financée par les municipalités membres, grâce à un système de quotes-parts reposant sur le potentiel fiscal et la richesse foncière uniformisée des municipalités. En 2005, le budget annuel de la CMM est de 96 M$: les quotes-parts comptent pour environ 60,7 %, le reste provenant du financement à long terme (20,7 %), des transferts conditionnels du gouvernement du Québec (15,3 %) et d'autres revenus (3,3 %)[43].

---

[42] La question de l'élection directe des élus à l'échelle métropolitaine est fortement contestée par tous les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal. Également, la participation des acteurs de la société civile est rejetée par les élus locaux (voir chapitres 8 et 9).

[43] Selon le site de la CMM, www.cmm.qc.ca, consulté le 6 février 2006.

Un trait qui est pourtant d'inspiration néo-régionaliste est l'adoption d'un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière des municipalités membres afin de financer des projets de développement sur le territoire de la CMM (par exemple, le programme de remise en valeur des espaces riverains). Les sommes prélevées sont calculées en fonction de deux sections : a) 50 % des contributions sont relatives à la richesse foncière uniformisée et b) 50 % des contributions sont relatives à la croissance de la richesse foncière uniformisée. Même si le mécanisme choisi est loin d'un véritable *tax base sharing* (Collin, 2002), il constitue une première tentative de solidarité à l'échelle du Grand Montréal. Ceci est aussi appuyé par la création d'un fonds métropolitain du logement social, responsable de la gestion des contributions des municipalités au financement des nouveaux logements sociaux (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Bref, la CMM est une structure légère avec des compétences stratégiques; trop importantes pour certains ou insuffisantes pour d'autres. La plupart des élus constatent qu'avant la CMM il manquait, dans la région métropolitaine, une vision d'ensemble (idée exprimée souvent dans les entretiens par l'expression « chacun tirait la couverture de son bord »). Ceci nuisait à la coordination de politiques ainsi qu'à la compétitivité de Montréal. Cependant, la création de cette nouvelle structure ne fait pas l'unanimité. La plupart des élus interviewés affirment qu'elle est née sans un véritable appui local, sans « un père adoptif » et sans que le gouvernement provincial en fasse la promotion, ce qui explique, en partie, son caractère léger. La création d'une instance décisionnelle forte à l'échelle métropolitaine n'est pas plus soutenue par les acteurs locaux ou provinciaux; la CMM est donc le moindre des maux possibles, et la forme finale qui a le mieux permis l'obtention d'un consensus[44]. En outre, la naissance de la CMM, ainsi que son évolution, passe rapidement au second plan en raison du débat sur les fusions (et postérieurement sur les défusions) : malgré son caractère innovateur, elle demeure une institution plutôt marginale.

---

[44] Comme l'affirme un fonctionnaire de la Ville de Montréal, présent au comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal : « On a jamais voulu faire une CMM trop forte. Mais il fallait faire le minimum, sans aller plus loin. C'était un mal nécessaire, inévitable » (entretien numéro 2).

4.2.2 Renforcer la ville centre de la région

La position de la Ville de Montréal dans l'ensemble de la région était l'autre enjeu clé de la réforme. La situation déficitaire de la ville centre, qui avait conduit en partie à la création de la CUM en 1969, n'était pas résolue. La fuite des classes moyennes vers la banlieue[45], la desserte d'infrastructures pour cette population, l'attrait de l'immigration et la concentration des couches sociales les plus démunies dans la ville centre[46] devenaient très coûteuses (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000).

En outre, la Ville de Montréal devait assumer les coûts liés aux responsabilités découlant du maintien d'un centre-ville à vocation internationale, de la promotion économique de l'agglomération, de la gestion de grands équipements métropolitains, de la tenue d'événements culturels et sportifs d'envergure nationale, ainsi que de l'entretien d'un grand réseau artériel qui bénéficiait aux déplacements en transit. Le gouvernement provincial considérait que les habitants des autres villes de l'agglomération ne participaient pas aux coûts, alors qu'ils bénéficiaient de tous ces services. Autrement dit, les résidants montréalais avait un fardeau fiscal plus lourd[47], ce qui était jugé inéquitable par le gouvernement. Ainsi la ministre des Affaires municipales et de la Métropole affirmait lors d'une entrevue en 2000, « l'objectif visé par les regroupements est de fournir aux citoyennes et aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs

---

[45] Entre 1986 et 1996, la Ville de Montréal n'a accru sa population que de 950 personnes (une hausse de moins d'un dixième de 1 %) et la CUM de 23 200 seulement (une hausse de 1,3 %). Par contre, la Couronne Nord attirait 150 000 personnes (une croissance de 44 %) et la Rive Sud 118 500 (une croissance de 19 %) (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 39).

[46] Selon le recensement de Statistique Canada, le revenu moyen des ménages dans la Ville de Montréal se situait en 1996 à un écart de 8 000 $ par rapport à l'ensemble du Québec et de 16 000 $ par rapport au reste de la RMR. En outre, sur le territoire de la Ville de Montréal, une personne sur deux vit sous le seuil de faible revenu et à peine 25 % des ménages sont propriétaires de leur logement alors que cette proportion est de plus de 60 % à Laval et dans les couronnes. La Ville de Montréal regroupe 64 % des logements publics à loyer modique de la région, tandis que l'on y retrouve 36 % des ménages de l'agglomération. Par ailleurs, la Ville de Montréal compte une large proportion de personnes âgées et de familles monoparentales (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 40).

[47] En 1999, l'écart fiscal prévu est de 13 % entre Montréal et les autres municipalités de la RMR en ce qui a trait au taux cumulatif des taxes et tarifications applicables à l'ensemble des catégories de contribuables imposables. De plus, les taxes applicables spécifiquement aux immeubles non résidentiels et aux lieux d'affaires sont de 60 % plus élevées à Montréal que dans les 20 autres municipalités de la RMR où l'on retrouve le plus grand nombre de tels immeubles (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 41).

services à un coût équivalent, tout en assurant l'équité fiscale entre tous les contribuables » (Harel, 2000: 6).

D'inspiration clairement réformiste selon Pierre Hamel (2001), le gouvernement choisit la fusion des municipalités sur l'île de Montréal comme solution à ces problèmes. Toutefois, comme cela sera traité au chapitre 6, l'option des fusions municipales n'est pas nouvelle : le gouvernement provincial a recommandé maintes fois le regroupement des municipalités à Montréal (le rapport Hanigan de 1973, le rapport Castonguay en 1976, le rapport Bédard en 1999). L'idée même de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal (*une île, une ville*) date de la fin du dix-neuvième siècle et fut promue dans les années 1960 par le maire de Montréal Jean Drapeau.

Sur la Rive Sud, la Ville de Longueuil souffre également des problèmes caractéristiques des villes centre au Québec (concurrence intermunicipale, fiscalité municipale inadéquate, manque de concertation) (Gouvernement du Québec, 1994). La fusion fut conçue comme la solution aux problèmes de la ville centre, même si le maire de Longueuil n'applaudit pas la décision gouvernementale. Dans ce cas, le regroupement ne s'entendait plus comme la volonté du gouvernement provincial de renforcer le poids des villes centrales ou le « triumvirat » de la région métropolitaine (Montréal, Longueuil, Laval) .

Selon Hamel et Rousseau (2006), la double stratégie gouvernementale (CMM et fusions) envoie des messages contraires aux acteurs : elle oblige les petites municipalités à coopérer au sein de la CMM en même temps qu'elle fusionne les municipalités à Montréal et à Longueuil et les consolide en tant que pôles dominants (avec Laval) dans la CMM. Autrement dit, le gouvernement fait participer toutes les municipalités, grandes et petites, au sein d'une plate-forme de concertation métropolitaine, afin de développer une vision commune de l'agglomération, toutefois, la réforme altère les conditions dans lesquelles les municipalités collaborent au sein de la CMM, en encourageant la prépondérance des trois villes centre.

La décision de réaliser des regroupements a été dénoncée par une majorité d'élus locaux, qui l'interprétaient comme une attaque à la démocratie et à l'autonomie locales. Sur l'île de Montréal, au-delà de l'appui explicite du maire Pierre Bourque, le refus des fusions prit une ampleur particulière au sein des municipalités de banlieue concentrant la population anglophone[48]. La présence de ce groupe minoritaire obligea le gouvernement à trouver une formule qui permit la fusion tout en respectant le sentiment d'appartenance à leurs communautés : la création des arrondissements devient ainsi l'élément qui permit de compléter la réforme Harel.

4.2.3 Les arrondissements ou la clé de voûte de la réforme

Le troisième pilier de la réforme (Collin et Robertson, 2003) est la création de 27 arrondissements à Montréal et sept à Longueuil. La décentralisation en arrondissements dans une nouvelle ville forgée après une fusion et qui appartient en même temps à une structure régionale demeure un cas unique (Collin et Tomàs, 2004c). Par exemple, même si à Halifax et Toronto il y eu mise en place de structures inframunicipales, leur nature était administrative et non politique (Quesnel, 2002). En ce sens, Jean-Pierre Collin et Mélanie Robertson (2005) considèrent que ce dernier pilier de la réforme québécoise constitue une innovation institutionnelle.

Les arrondissements tel que conçus par la loi 170 sur l'organisation municipale n'ont pas de personnalité juridique autonome : ils appartiennent à la ville du point de vue administratif et politique. Ils sont compétents dans les domaines de la gestion des services de proximité, tels que l'urbanisme (zonage, permis et inspection), de l'enlèvement des matières résiduelles, du développement économique social et communautaire, de la culture, des loisirs et des parcs d'arrondissement et de la voirie locale. Certaines décisions du conseil d'arrondissement doivent être autorisées par le conseil de la ville, comme c'est le cas lorsqu'elles engagent le crédit de la Ville pour une période excédant l'exercice financier en cours. Le conseil d'arrondissement peut formuler des avis et faire des

[48] Cette dénomination se réfère aux personnes d'origine anglaise, écossaise et irlandaise et pas à l'ensemble des personnes qui parlent l'anglais (Radice, 2000).

recommandations au conseil de ville sur le budget, sur l'établissement des priorités budgétaires, sur la préparation ou la modification du plan d'urbanisme, sur les modifications aux règlements d'urbanisme ou sur tout autre sujet que lui soumet le conseil de ville. Selon Collin et Robertson, la loi établit la juridiction de la ville et des arrondissements, sans pourtant clarifier la distribution des compétences partagées (Collin et Robertson, 2005).

La principale source de financement des arrondissements est une dotation attribuée annuellement par l'administration centrale définie à partir d'une formule uniforme et d'un mécanisme de péréquation. Dans les cas de Montréal et de Longueuil, ce montant est équivalent à environ un quart du budget d'opération total de la ville (Rivard, Tomàs et Collin, 2004). En outre, le financement des arrondissements provient également de deux autres sources. D'une part, de l'imposition, par le conseil d'arrondissement, d'un prix payable par l'utilisateur d'un bien ou d'un service. Ce prix est unique : l'arrondissement ne peut exiger des habitants et contribuables des autres arrondissements de la ville un prix plus élevé que celui exigé des habitants et contribuables de l'arrondissement. D'autre part, de l'application, à la demande du conseil d'arrondissement, d'une compensation ou d'une taxe de secteur qui s'ajoute à la taxe foncière générale avec pour but d'élever le niveau de certains des services offerts par l'arrondissement (cette mesure doit être approuvée par le conseil de la Ville) (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2002). Bref, le financement des arrondissements est pensé de façon à assurer l'équité à l'échelle municipale et ainsi d'éviter la création d'inégalités au sein des nouvelles villes, vu les disparités socio-économiques entre les arrondissements[49]. Selon Louise Harel : « la qualité des services aux citoyennes et aux citoyens sera maintenue. Quel que soit l'arrondissement, les citoyennes et les citoyens auront une accessibilité universelle aux différents services sur l'ensemble du territoire » (Harel, 2001: 7).

[49] Il y a d'importants écarts entre la richesse foncière et le revenu des familles dans les différentes municipalités de l'île. Par exemple, la valeur moyenne d'une résidence unifamiliale de Montréal était en 1998 de 137 500 $, tandis qu'elle était de 322 400 $ à Senneville, de 39 3200 $ à Mont-Royal, de 406 300 $ à Hampstead et de 450 00 $ à Westmount (Prémont, 2005b: 138).

Il n'y a pas que la question de l'efficience dans la gestion des services de proximité qui permet de comprendre l'introduction de ce nouvel échelon administratif. La création des arrondissements s'explique surtout par la volonté gouvernementale de maintenir le sentiment d'appartenance des citoyens et d'assurer une meilleure qualité de la démocratie locale dans le cadre des nouvelles villes (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005). À la lumière des approches contemplées, les arguments en faveur de la décentralisation s'apparentent à ceux exprimés par le courant des choix publics : garantir une meilleure efficience et favoriser la démocratie locale grâce à la création d'instances de petite taille. Cependant, dans ce cas, les arrondissements ne sont pas des entités autonomes. Le contexte des défusions conduit à la transformation de la nature des arrondissements à Montréal en 2003 : ceux-ci deviennent des instances décentralisées avec pouvoir de taxation, ce qui pourrait avoir comme effet l'imposition graduelle de la logique des choix publics.

Au-delà des objectifs permettant d'assurer les services de proximité et de rapprocher les citoyens des instances politiques, la création des arrondissements à Montréal s'explique par l'existence, avant la réforme, de municipalités bénéficiant d'un statut d'exception linguistique. En effet, 14 municipalités sur l'île de Montréal[50] ont un statut d'exception en vertu de l'article 29.1 de la Charte de la langue française, parce que leur population comprend une majorité de personnes dont la langue maternelle est une langue autre que le français. Si le gouvernement procédait à la fusion de toutes les municipalités de l'île, ce droit ne serait pas respecté et ce, d'autant plus que la Charte de la nouvelle Ville de Montréal établit que celle-ci est francophone. En effet, le gouvernement du Québec veut s'assurer de la prédominance du français dans la métropole, qui se retrouve en situation de régression selon le Livre blanc[51]. Comme plusieurs personnes interviewées l'ont

[50] Ce sont les villes de Pierrefonds, Senneville, Beaconsfield, Baie d'Urfé, Pointe-Claire, Hampstead, Côte-Saint-Luc, Montréal-Ouest, Roxboro, Dollard-des-Ormeaux, Kirkland, Dorval, Mont-Royal et Westmount.

[51] Cet extrait suivant du Livre blanc reflète la préoccupation du gouvernement du Québec quant au futur du français sur l'île de Montréal : « La composition linguistique de la population change, surtout sur l'île de Montréal. Selon le recensement de 1996, la proportion des personnes dont la langue d'usage, c'est-à-dire la langue parlée à la maison, était le français s'établissait à 83 % pour l'ensemble du Québec, alors que, sur l'île de Montréal, cette proportion était de 55,6 %, comparativement à 25,6 % pour l'anglais et 18,8 % pour les autres langues. Selon une étude soumise en 1999 par l'Institut national de la recherche

confirmé, la création des arrondissements permet au gouvernement à la fois de faire les fusions et de maintenir le statut bilingue des communautés anglophones. Ainsi un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales a déclaré que : « les fusions ont été possibles grâce à la création des arrondissements » (entretien numéro 6).

La décision de respecter les droits linguistiques des anglophones explique aussi le découpage des arrondissements : 18 arrondissements sont issus des 27 anciennes municipalités de banlieue de l'île de Montréal et neuf sont découpés dans l'ancienne ville de Montréal à partir de délimitations administratives existantes. L'organisation des arrondissements issus des anciennes villes de banlieue se réalise en tenant compte de leurs statuts linguistiques, ce qui explique par exemple que l'on retrouve des arrondissements sans contiguïté territoriale, comme celui de l'Île-Bizard/Sainte-Geneviève/Sainte-Anne-de-Bellevue (voir Carte 3). La nouvelle ville est formée de 27 arrondissements hétérogènes : la superficie et la population varient considérablement d'un arrondissement à un autre[52].

---

scientifique (INRS) au Conseil de la langue française, on prévoit que la proportion des personnes sur l'île de Montréal dont le français est la langue parlée à la maison passera à 49,7 % en 2021. Cette proportion serait de 67,1 % pour l'ensemble de la grande région métropolitaine » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 16).

[52] Par exemple, la superficie de Westmount est de 4,03 km², comparée à celle de 54,77 km² de Rivière-des-Prairies/Pointe-aux-Trembles/Montréal-Est. En termes de population, on trouve aussi de différences notables : 17 706 habitants à Dorval/L'Ile-Dorval et 163 110 habitants à Côte-des-neiges/Notre-Dame-de-Grâce (Collin et Robertson, 2003).

Carte 3 : La nouvelle Ville de Montréal en 2002

Source : INRS-UCS

On retrouve aussi une grande diversité quant aux modes d'élection et de représentation des élus locaux. L'une des tâches des comités de transition des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil a justement été de définir le nombre de conseillers municipaux à l'échelle des nouvelles villes et dans chaque arrondissement. C'était une décision compliquée car il a fallu réduire le nombre de conseillers dans les anciennes municipalités de banlieue et créer un système de représentation dans les arrondissements des villes centre. À compter du 1er janvier 2002, la nouvelle Ville de Montréal est dirigée par un conseil de ville comprenant 72 conseillers élus au sein de districts électoraux, tandis qu'à Longueuil, on retrouve 42 conseillers. Dans les deux cas, le maire est élu par l'ensemble des citoyens de la ville et le nombre de conseillers varie selon le poids démographique de l'arrondissement. À Montréal, le travail a été plus complexe en raison du nombre d'arrondissements concernés et il a été décidé de créer des modalités d'élection des

conseillers différentes selon qu'il s'agisse d'un arrondissement issu de l'ancienne ville de Montréal ou d'anciennes municipalités de banlieue[53]. Il y a aussi deux types d'élus différents : d'une part, les conseillers de ville qui siègent à la fois au conseil de la nouvelle ville et à celui de l'arrondissement et d'autre part, les conseillers d'arrondissement qui eux ne siègent qu'au conseil d'arrondissement. Dans le cas de la nouvelle Ville de Longueuil, tous les conseillers d'arrondissement siègent également au conseil de ville (Bruneault et Collin, 2001).

Selon le gouvernement provincial, l'introduction des arrondissements selon un découpage similaire à celui des anciennes villes permet le maintien d'un sentiment d'appartenance des citoyens et le respect de la démocratie locale. On considère que ce troisième pilier de la réforme permet d'éviter, ou au moins d'atténuer, l'opposition connue aux fusions, notamment de la part des municipalités de banlieue. Nous citons à cet égard deux extraits issus d'une entrevue réalisée à Lucien Bouchard par les journalistes Carole Beaulieu et Pierre Cayouette, apparue dans *L'Actualité* le 1er janvier 2001. Tandis que le premier reflète l'importance des arrondissements pour achever la réforme, le deuxième témoigne de l'idée de démocratie locale chez le Premier ministre :

> Depuis 40 ans, tous les gouvernements convenaient de la nécessité de procéder à un regroupement de municipalités dans l'île de Montréal. Or, c'est tellement difficile que personne n'a réussi à le faire. Je me suis donc montré très prudent dans mes réactions aux premières propositions, notamment celle d'*une île, une ville*. Je m'y suis rallié l'été dernier quand on m'a informé du concept des arrondissements et de la possibilité de laisser à ce niveau la responsabilité de ce qu'on appelle les "services de proximité" : les questions de zonage, des parcs, des logements, de l'enlèvement des ordures. (…)
>
> Il y a plusieurs niveaux d'identité. Il y a l'identité existentielle, humaine : on est des citoyens du monde, on baigne dans une culture universelle. Il y a le niveau national, dont les lignes ne sont pas toujours parfaitement claires. Il y a enfin un niveau d'identité municipal. C'est important, mais ce n'est quand même pas par rapport à ce dernier qu'on définit notre identité humaine, notre identité de citoyen. Ce n'est pas l'ambition de notre vie d'homme et de femme que d'être à l'intérieur d'un périmètre qui s'appelle X, Y ou Z au niveau municipal.

---

[53] On retrouve quatre modèles d'élection : a) le maire de l'arrondissement élu par l'ensemble de l'arrondissement et qui siège au conseil de ville et deux conseillers d'arrondissements élus au sein de districts électoraux, b) le maire de l'arrondissement, un autre conseiller de ville et un conseiller d'arrondissement, tous élus par l'ensemble des votants de l'arrondissement, c) le maire de l'arrondissement et deux autres conseillers de ville élus par l'ensemble de l'arrondissement et deux conseillers d'arrondissement élus au sein de districts et d) le maire de l'arrondissement élu par l'ensemble de l'arrondissement et de deux à cinq conseillers de ville élus au sein de districts (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

> Faut pas exagérer! Les gens d'Outremont vont se retrouver ensemble, encore, autour des mêmes parcs, des mêmes bibliothèques (Beaulieu et Cayouette, 2001: 16).

Ce dernier extrait introduit un élément qui est essentiel pour la compréhension de la réforme Harel et la mise en place du modèle de gestion métropolitaine montréalais : l'importance des valeurs et des représentations. Nous constatons en effet chez le Premier ministre une conception de l'identité conçue notamment à l'échelle nationale et une conception des municipalités en tant qu'instances de gestion des services de proximité. Nous verrons plus loin que cette définition de la municipalité est propre à la culture politique canadienne et québécoise. Néanmoins, cette représentation du rôle de la municipalité entre en conflit avec celle des élus des municipalités de banlieue, et notamment ceux de l'île de Montréal, pour qui la municipalité est un palier significatif pour le développement du sentiment d'appartenance des citoyens et la réalisation de la démocratie. La réforme Harel bouleverse donc les échelles d'appartenance de certains groupes de citoyens et produit des discours différents sur la démocratie locale (Boudreau, 2003a).

Selon notre cadre d'analyse, outre la question des représentations, d'autres facteurs à la fois structurels et conjoncturels expliquent la réforme du gouvernement provincial et la création d'un modèle hybride de gestion métropolitaine. Ces interprétations seront explorées dans le point suivant.

4.3 Comprendre la réforme

Les événements qui ont eu lieu entre 1999-2001 servent à configurer un nouveau paysage municipal à l'échelle du Québec, ainsi qu'à mettre en place un modèle de gestion métropolitaine à trois paliers dans la métropole. Même si le débat sur la question métropolitaine est présent depuis le début des années 1990, la décision de réorganiser les municipalités et surtout celle sur les regroupements sont inattendues. Cette idée est confirmée lors d'entretiens tant par les fonctionnaires du ministère des Affaires municipales que par les élus de la région métropolitaine de Montréal. La citation suivante d'un rapport de recherche l'atteste d'ailleurs :

> En 1992, même si l'état des finances publiques laissait entrevoir des changements majeurs, personne n'aurait pu prédire que les fusions municipales, déjà présentes dans les grands desseins de la génération de la Révolution Tranquille, seraient encore à l'ordre du jour politique quarante ans plus tard et donneraient lieu à des initiatives majeures à l'aube de l'an 2000 (Divay, Collin, Germain *et al.*, 2002: 8).

L'objectif de cette thèse est de découvrir quels sont les facteurs explicatifs de la réforme Harel et quel est le rôle des acteurs locaux dans la mise sur pied du modèle montréalais de gestion métropolitaine. Une combinaison de facteurs structurels (d'ordre institutionnel) et conjoncturels (d'ordre politique) expliquerait pourquoi et comment la réforme a été réalisée. Avant de nous pencher sur notre propre interprétation de la réforme Harel, développée au cours des chapitres suivants, nous résumerons les propos des divers auteurs qui ont analysé ce changement institutionnel.

La plupart d'auteurs sont d'accord sur le fait qu'il y avait une conjoncture politique favorable à une réforme (Fischler et Wolfe, 2000a). Après l'échec du référendum de 1995, le climat politique n'était pas propice à un autre débat constitutionnel. Ainsi, le principal objectif de Lucien Bouchard à son arrivée à la tête du gouvernement provincial était l'atteinte du déficit zéro (Belley, 2005). Lors de sa nomination en 1996, il promit d'apporter des solutions aux problèmes de la métropole; ces promesses seront partiellement réalisées (voir chapitre 6). Alors que le Premier ministre est réélu en 1998, la réforme municipale peut être interprétée comme la volonté de Lucien Bouchard de réaliser une réforme historique et ainsi compléter la Révolution tranquille, malgré le fait que cette réforme n'ait pas fait partie du programme politique des élections de 1998 (Parti québécois, 1998).

D'autres facteurs d'ordre politique permettent de comprendre la décision du Premier ministre, notamment le fait que, après l'élection de 1998, Bouchard décida de ne pas se représenter. Ceci expliquerait sa décision d'avoir le courage politique pour mener une telle réforme et la rapidité avec laquelle elle s'est réalisée. Il faut tenir compte aussi d'éléments de *timing* politique, particulièrement l'importance de réaliser des réformes d'envergure durant les deux premières années du mandat électoral, ce qui explique aussi

la concentration des événements entre 1999 et 2001[54] (Baccigalupo et Nkot, 2001). Bref, il semblerait que le moment politique favorise la réalisation d'un changement institutionnel (Quesnel, 2000).

En outre, certains auteurs relèvent l'influence des réformes institutionnelles appliquées dans les grandes villes canadiennes pendant les années 1990, à Toronto (1998), Ottawa (2001), Halifax (1996)[55] (Collin et Léveillée, 2003). L'expérience de réforme métropolitaine à Toronto[56] aurait été particulièrement prise en exemple et aurait affecté la réforme au Québec, en ce qui concerne, par exemple, l'introduction des comités de transition (Faure, 2003; Sancton, 2006). Même si les mécanismes se ressemblent, les gouvernements provinciaux d'Ontario et de Québec ont des objectifs opposés dans leur conception de la réforme[57] (Fischler et Wolfe, 2000a; Le Blanc, 2006).

En ce qui concerne les éléments structurels, il y a une multiplicité d'interprétations sur les variables qui permettent d'expliquer la réforme Harel. Comme cela l'a été vu au chapitre 2, certains auteurs voient les réformes métropolitaines comme le résultat des processus de mondialisation et de restructuration entre échelles de gouvernement (Boudreau et Keil, 2000; Keil et Boudreau, 2005). Selon cette logique, les pressions provenant de la mondialisation (notamment, la concurrence entre villes pour attirer des investissements) provoquerait des mouvements en faveur de la fusion (Toronto, Montréal) (Keil, 2000;

---

[54] Selon un fonctionnaire du MAM : « il faut mener une réforme dans les deux premiers ans du mandat pour le calcul électoral. Alors il n'est pas possible de patienter plus longtemps, ni de consulter les gens, il faut aller vite » (entretien numéro 10).

[55] Selon un fonctionnaire du MAM : « L'effet de l'Ontario et des autres villes canadiennes a été très important. Ottawa par exemple venait d'être fusionnée et était juste devant de l'agglomération de Hull-Gatineau. Dans la logique du gouvernement, il n'était pas possible qu'Ottawa fut grande et Hull petite! (…) Grâce aux fusions, Québec, Longueuil et Montréal sont dans le groupe des 22 plus grandes villes canadiennes » (entretien numéro 4).

[56] Le gouvernement de Harris a procédé à une réorganisation institutionnelle du *Greater Toronto Area* qui conduit à la fusion des six municipalités du Metro Toronto (la structure métropolitaine qui existait depuis 1953), la fusion des six commissions scolaires de la région et la création d'une nouvelle commission et la mise en place d'une instance régionale légère de coordination (le *Greater Toronto Services Board*) (Slack, 1998). Selon un fonctionnaire du MAM : « la fusion à Montréal a permis de mieux concurrencer Toronto. C'est une question de taille » (entretien numéro 6).

[57] En effet, dans le cas de l'Ontario, la réforme municipale est interprétée selon une optique néo-libérale, puisqu'elle implique un délestage de responsabilités du provincial au local (Keil et Boudreau, 2005).

Boudreau, 2006). Pour ces auteurs : *« while some governance changes could potentially be explained by mere local matters, the new urban North America was deliberately contextualised in a global world economic and political reconstruction »* (Keil et Boudreau, 2005: 104). Ce discours est en effet présent, tant au Québec qu'en Ontario (Fischler et Wolfe, 2000a).

Des auteurs comme Andrew Sancton et Jean-Pierre Collin soulignent l'importance du contexte institutionnel comme facteur clé expliquant l'emploi des fusions municipales et le peu d'impact des autres solutions non institutionnelles (comme le nouveau régionalisme) (Collin, 2002; Sancton, 2006). En premier lieu et contrairement à leurs consœurs états-uniennes, les municipalités canadiennes ne bénéficient pas du *home rule*, n'ont aucune reconnaissance constitutionnelle et ne sont pas considérées comme faisant partie de l'ordre gouvernemental, puisqu'elles sont des créatures provinciales. Ensuite, au Québec, à l'instar de ce que l'on retrouve dans les autres provinces canadiennes, la principale source de financement des municipalités locales demeure, et de loin, l'impôt foncier, ce qui, en pratique, a pour effet d'exacerber la concurrence intermunicipale (Collin et Léveillée, 2003). Le partage de l'assiette fiscale entre la ville centre et la banlieue supposait en effet un conflit constant pendant l'existence de la CUM (Belley, 2002). L'appui des élus de la Ville de Montréal à une réforme afin d'en finir avec le déficit budgétaire rencontrait la résistance des élus de la banlieue, pour qui les avantages comparatifs de la localisation des investissements étaient nécessaires à leur développement économique (Belley, 1997).

Ces deux éléments de base s'accompagnent d'un système politique local marqué par la dynamique provinciale-fédérale et une culture politique qui considère les municipalités comme des instances secondaires (Tindal et Tindal, 2004). Belley (2004) soulève, parmi d'autres éléments, que les municipalités canadiennes sont dépendantes des décisions prises au niveau provincial mais aussi des changements électoraux qui surviennent à ce niveau. Selon Belley, les élus municipaux sont influencés par des groupes d'acteurs avec des intérêts opposés – ce qui accentue une tendance clientéliste et sectorielle des politiques et qui les rend difficilement compatibles (Belley, 2004: 10). L'auteur affirme

que ces caractéristiques ne sont pas conjoncturelles, au contraire, elles ont toujours marqué les politiques locales, métropolitaines et régionales.

Certains auteurs, cependant, voient dans la réforme le début d'un nouveau cycle dans les relations provinciales-locales, marqué par l'émancipation du palier local. Selon Faure : « le laboratoire de Montréal semble laisser suggérer que la médiation des villes est en passe de devenir un levier politique décisif » (Faure, 2003: 47). La réforme aurait renforcé le rôle des villes et du palier municipal au Québec, et ce, malgré le maintien d'un contrôle étroit du gouvernement dans la gestion des affaires municipales et l'absence de décentralisation (Savard, 2004). Ainsi, le gouvernement affirme vouloir accroître le rôle des municipalités mais sans leur donner de nouvelles ressources fiscales (Divay *et al.*, 2002: 26). Pour Collin, la réforme péquiste représente plutôt la fin d'un cycle concernant le débat sur les fusions qui existe depuis la fin du dix-neuvième siècle et le point culminant dans la lutte contre la fragmentation (Collin, 2002).

Le processus de réforme institutionnelle est aussi interprété de façon diverse. Pour certains auteurs, il serait *top-down*, c'est-à-dire, conçu et dirigé de très près par le gouvernement provincial (qui détient la compétence exclusive en matière municipale) (Quesnel, 2002). Selon cette interprétation, les décisions seraient prises à l'avance par le gouvernement provincial, les acteurs locaux ayant une marge de manœuvre très restreinte (Sancton, 2006) et la participation serait limitée aux spécialistes (Hamel, 2001), aux fonctionnaires et aux élus locaux (Mévellec, 2005; Hamel et Rousseau, 2006). Plus clairement, Sancton observe le manque d'intérêt des groupes économiques. Comme il l'affirme : « *socio-economic elites in Canada have traditionally expected their provincial and municipal governments to look after the well-being of their cities* » (Sancton, 2001: 553).

Selon une perspective opposée, d'autres analyses accordent beaucoup d'importance au rôle joué par les acteurs locaux dans la conception et mise en œuvre de la réforme. Certains ont observé une dynamique d'apprentissage entre les acteurs (du milieu local et provincial) (Belley, 2004). Alain Faure décrit l'exécution du processus de réforme

comme la méthode « Power-Point », c'est-à-dire que chaque projet est révisé et discuté avec les acteurs locaux avant de devenir définitif (Faure, 2003). Plusieurs auteurs voient, depuis le milieu des années 1980, l'existence d'un nouveau régime urbain formé par les intérêts privés et publics à l'échelle métropolitaine de Montréal (Jouve, 2004b). Pendant la réforme, il y aurait eu un dialogue privilégié avec le monde des affaires, et un rôle important joué par les syndicats (dans le dossier des négociations sur les conventions collectives) (Faure, 2003). Fischler et Wolfe partagent l'avis que la ministre Harel a proposé les grandes lignes de la réforme mais que les acteurs locaux en ont défini les détails (Fischler et Wolfe, 2000a). Le rôle des associations de municipalités semblerait aussi important (surtout dans le débat sur la fiscalité locale) ainsi que celui joué par le groupe des villes centrales (Quesnel, 2000).

D'autres interprétations soulignent les caractéristiques identitaires et linguistiques propres au contexte montréalais et notamment la spécificité de la communauté anglophone (Sancton, 1985; Levine, 1990; Fischler et Wolfe, 2000a). Selon Boudreau, les anglophones montréalais conçoivent leur municipalité comme le niveau privilégié d'appartenance politique et d'exercice de la démocratie (Boudreau, 2003b). Cette différence dans la culture politique expliquerait pourquoi les habitants des municipalités de banlieue de l'île de Montréal (la plupart anglophones) se sont opposés si fortement aux fusions. En outre, la peur de perdre un autre aspect essentiel de leur qualité de vie, comme celui de recevoir les services en anglais et d'avoir des institutions anglophones dans une province francophone, a aussi joué dans leur mobilisation contre la fusion (Boudreau, 2003a). La variable linguistique est ainsi considérée comme un élément essentiel pour comprendre la réforme Harel selon une équipe de chercheurs de l'Université de Montréal (Lemire, Juteau, Arcand *et al.*, 2005).

Pour d'autres auteurs, la pertinence du clivage linguistique est réduite par d'autres dimensions, notamment la variable socio-économique. Selon les travaux de Marie-Claude Prémont, la fusion municipale sur l'île de Montréal se comprend par le refus des municipalités les mieux nanties de financer les services et les équipements métropolitains (Prémont, 2005c). La décision du gouvernement provincial a ainsi forcé l'équité sociale et

fiscale que ces municipalités, notamment celles du *West Island*, essayaient d'éviter. Autrement dit, l'opposition aux fusions municipales serait moins le résultat d'une peur de perte identitaire que d'une peur de la perte des privilèges fiscaux (Prémont, 2001).

En définitive, nous constatons qu'il n'y a pas qu'un seul facteur qui explique la mise en place du modèle de gestion métropolitaine montréalais : l'importance du processus de mondialisation, l'influence du contexte institutionnel (statut des municipalités et relations provinciales-locales), la mobilisation de certains groupes d'acteurs, la place de la variable linguistique, les disparités socio-économiques et fiscales entre les municipalités. L'analyse des interprétations rend compte de la complexité de facteurs intervenant dans la conception de la gestion métropolitaine. En effet, comme le souligne Laurence Bherer, une seule explication est insuffisante pour comprendre la réforme municipale au Québec (Bherer, 2005).

Conclusion

Le PQ a mené entre 1999 et 2001 une réforme du système municipal à l'échelle de la province qui comprend à la fois des regroupements municipaux et le renforcement du palier supramunicipal. Le gouvernement a choisi la fusion municipale comme moyen de consolider les pôles urbains du Québec, tout en créant un réseau de neuf grandes villes. Dans les deux villes les plus populeuses, Montréal et Québec, il y a aussi la mise en place de communautés métropolitaines pour assurer le développement d'une vision commune des enjeux métropolitains. Avec ce même objectif, le gouvernement renforce les pouvoirs des MRC dans les agglomérations plus petites. La réforme est complétée par une décentralisation administrative dans plusieurs villes issues des fusions municipales afin de garantir une meilleure efficience dans la gestion des services et de préserver le sentiment d'appartenance des citoyens à leurs communautés. La réforme Harel est une réponse davantage institutionnelle aux questions d'équité et de compétitivité dont souffrent les agglomérations québécoises. Il s'agit d'une approche principalement réformiste, même si certains principes liés au nouveau régionalisme et des choix publics sont aussi mobilisés dans le discours gouvernemental.

L'application de la réforme à Montréal suppose la mise en place d'un modèle hybride de gestion métropolitaine à trois paliers : métropolitain, municipal et inframunicipal. La Communauté métropolitaine de Montréal est créée avant tout afin d'améliorer la compétitivité internationale et le développement économique du Grand Montréal. Cette structure constitue aussi une tentative de solidarité métropolitaine par le biais du financement de certains équipements métropolitains et par la création d'un fonds de logement social. En outre, la CMM a des compétences en matière de planification de l'aménagement du territoire. Quant à l'échelle municipale, elle est consolidée par la création de deux nouvelles villes issues des fusions – Montréal et Longueuil –, qui constituent avec la Ville de Laval les trois pôles de la région métropolitaine. La création des nouvelles villes se réalise dans le but d'arrêter les conflits entre les villes centre et leurs banlieues et de diminuer les disparités fiscales et économiques entre les diverses composantes de l'agglomération. La réduction des municipalités permet une meilleure coordination métropolitaine, même si d'autres structures existantes dans la région métropolitaine telles que les MRC et les régions administratives demeurent inchangées. Enfin, la décentralisation répond non seulement aux soucis d'efficience et de démocratie locale mais aussi au besoin de protéger les droits des minorités linguistiques anglophones. La création des arrondissements permet à ces municipalités de conserver leur statut d'exception linguistique. Le cas montréalais prouve encore une fois que les modèles de gestion métropolitaine proposés par les trois approches générales de la gestion métropolitaine sont des types idéaux. Dans la réalité, les solutions correspondantes à l'un ou l'autre approche se combinent ou se confondent; d'où l'importance d'analyser en détail une étude de cas et d'identifier les dynamiques qui conduisent à l'adoption d'un tel modèle de gestion métropolitaine.

D'une part nous avons relevé les différents facteurs explicatifs – conjoncturels et structurels – qui permettent de comprendre ce modèle. En ce qui concerne les variables de conjoncture politique, soulignons la réélection du Premier ministre en 1998 dans un climat politique caractérisé par l'échec référendaire de 1995 et le besoin d'un projet structurant pour le Québec. Nous avons ainsi interprété la réforme Harel comme un projet d'achèvement de la Révolution tranquille initiée dans les années 1960. D'autre part, les

éléments structurels soulignés par les différents auteurs sont multiples : les pressions de la mondialisation sur les villes, la condition des municipalités comme créatures provinciales n'ayant pas d'assise constitutionnelle et leur dépendance à l'impôt foncier, les demandes de changement des acteurs locaux, les questions identitaires et linguistiques et enfin les variables économiques et fiscales.

Il s'agit cependant d'explications partielles qui méritent d'être intégrées dans une approche globale permettant de distinguer les relations entre les diverses variables. Cette thèse propose une analyse néo-institutionnelle de la réforme Harel et plus concrètement du modèle montréalais de gestion métropolitaine afin d'ajouter une nouvelle interprétation plus complète. Selon notre point de vue, le choix de ce modèle hybride de gestion métropolitaine et la façon dont la réforme s'est déroulée se comprend surtout au vu de l'importance de trois variables : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. L'un des éléments essentiels qui ressort de la revue des écrits est l'existence de différentes visions articulées par les groupes d'acteurs sur la façon dont la métropole montréalaise doit être gérée. Par exemple, le gouvernement provincial met l'accent sur les regroupements municipaux (approche réformiste), tandis que les municipalités de banlieue ont une vision de la gestion métropolitaine fondée sur l'autonomie et la démocratie locales (approche des choix publics). Nous considérons que les valeurs mises en avant par les différents acteurs locaux et leurs stratégies pour les préserver influencent le modèle de gestion métropolitaine. Ceux-ci sont incapables de trouver des compromis entre leurs divers valeurs et intérêts, ce qui conduit à l'intervention du gouvernement.

Toutefois, les pratiques de coopération métropolitaine ne peuvent pas se comprendre que par rapport au contexte institutionnel, qui inclut plusieurs variables : la distribution des compétences au sein de la fédération canadienne et la place des municipalités, la conception des municipalités de la part des autres paliers de gouvernement, la position de la ville centre de Montréal par rapport à d'autres territoires (la région métropolitaine, le Québec et le Canada) et les représentations associées à la métropole et les relations entre le gouvernement québécois et le gouvernement canadien. Il s'agit en résumé des variables

reliées appartenant aux catégories que nous avons identifiées dans le cadre analytique comme « organisation de l'État » ou *institutional hardware* et « culture politique » ou *institutional software*. Le chapitre suivant est ainsi consacré à l'analyse de ces deux variables qui configurent les règles de jeu dans la région métropolitaine de Montréal.

CHAPITRE 5

LES MUNICIPALITÉS AU QUÉBEC : ENTRE LE CONFORT ET L'INDIFFÉRENCE

La réorganisation municipale promue par le Parti québécois (PQ) entre 1999 et 2001 suppose l'introduction d'un modèle hybride de gestion métropolitaine pour le Grand Montréal. Le changement est de nature institutionnelle et articulé en trois axes : le renforcement du palier local par le biais des regroupements municipaux, la création d'une structure à l'échelle métropolitaine dotée de compétences stratégiques – la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) – et des arrondissements dans les nouvelles villes de Longueuil et Montréal pour la gestion des services de proximité. Il s'agit d'une formule qui combine des éléments propres aux anciens régionalismes (notamment, la fusion municipale) et au nouveau régionalisme (la création d'un palier métropolitain léger) (Collin, Léveillée et Poitras, 2002).

Notre thèse est qu'il est impossible de comprendre le choix du gouvernement pour un tel modèle de gestion métropolitaine sans tenir compte des institutions, entendues en tant que normes formelles et informelles qui fixent les règles du jeu de l'action publique (North, 1990; Lowndes, 2001). Selon une perspective néo-institutionnelle, l'adoption d'un modèle de gestion métropolitaine s'explique par des facteurs d'ordre institutionnel, incluant non seulement les structures formelles et les cadres légaux mais aussi les normes, les valeurs et les idées véhiculées par les acteurs. Les institutions façonnent les pratiques de coopération métropolitaine, qui tendent à être stables dans le temps. Ainsi Pierre (2005) affirme que :

> *Perhaps the most obvious cluster of research questions includes the relations between institutions and norms in the urban political setting; to what extent urban policy objectives are shaped by those at higher institutional levels and by local political, social, and economic*

> *interests; and to what extent these institutional and normative variables explain differences in the urban governance process* (Pierre, 2005: 450).

Nous distinguons deux variables constitutives du cadre institutionnel, dans lequel les acteurs locaux participent à la construction d'un modèle de gestion métropolitaine : l'organisation de l'État et la culture politique. La première variable prend en compte les institutions d'un point de vue matériel, et comprend la division de pouvoirs établie dans la Constitution, l'organisation territoriale, le système politique de gouvernement, le système de partis, le système électoral, la structure du gouvernement local, etc. (Immergut, 1998). La deuxième variable, elle, reflète l'importance des représentations et des pratiques politiques : la confiance dans les partis politiques et les institutions, la participation politique et l'intérêt aux affaires publiques, le sentiment d'appartenance (local, régional, national) (Almond et Verba, 1965). Ces deux composantes des règles du jeu politique sont liées et se comprennent dans le cadre de l'histoire propre d'un espace particulier.

L'analyse des diverses composantes de ces deux variables dans le cas de Montréal constitue l'objectif de ce chapitre. Connaître les institutions d'un point de vue néo-institutionnel permettra de comprendre quelles ont été les contraintes et les opportunités des acteurs locaux de la région métropolitaine montréalaise lors du processus de changement institutionnel qui a eu lieu entre 1999 et 2001. Pour ce faire, il sera nécessaire d'analyser le statut des municipalités au Canada et la culture politique au Québec (5.1). Nous verrons que les municipalités ne sont pas considérées comme un troisième ordre de gouvernement. Ainsi, même si elles disposent d'une autonomie financière appréciable, elles ne sont pas reconnues par la Constitution et dépendent des lois provinciales. Cette variable institutionnelle influence la conception des municipalités, centrée sur leur rôle de fournisseurs de services locaux et ce, au détriment de leur dimension politique. La vie politique locale est ainsi reléguée à un rôle secondaire et existe, en règle générale, dans « l'indifférence » des citoyens (pour qui le niveau d'appartenance est notamment provincial) et des gouvernements provinciaux (pour qui les enjeux politiques se situent à l'échelle provinciale et fédérale).

Le rôle secondaire des municipalités au Canada conditionne les relations avec le gouvernement provincial, qui se caractérisent par des pratiques oscillant entre l'imposition et la négociation (5.2). Les rapports entre les municipalités québécoises et le gouvernement provincial sont ambigus. D'une part, le palier local est subordonné à la volonté politique provinciale, ce qui le place dans une position d'infériorité. D'autre part, ce statut semble convenir aux municipalités car elles restent davantage préoccupées par leur fonction d'administration locale que par leur rôle politique. Les municipalités ont des difficultés à changer ce rôle, c'est pourquoi nous avons défini la position des municipalités québécoises comme étant de « confort ». Dans ce contexte institutionnel, le cas montréalais est particulier en raison de ses caractéristiques socio-économiques, culturelles et politiques. En effet, Montréal souffre de problèmes semblables aux autres municipalités tout en devant faire face à des enjeux qui sont spécifiques à son rôle de métropole du Québec (5.3).

5.1 Le système municipal québécois : autonomie ou tutelle, gestion ou politique?

Selon une perspective néo-institutionnaliste, les variables du *institutional hardware* (organisation de l'État) et les variables du *institutional software* (culture politique) ne peuvent être séparées (Lowndes, 2005). En effet, la distribution de compétences au sein de l'État et le statut juridique des municipalités influence la perception citoyenne du palier local et en même temps, l'enracinement d'une culture politique rend difficile le changement des normes régulatrices de la fonction municipale.

Au Canada, l'organisation du système municipal s'est effectuée parallèlement à la création du nouvel État fédéral canadien. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, adopté en 1867, sert de fondement à la Constitution canadienne. Celle-ci, dont la dernière actualisation date de 1982, établit le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le gouvernement fédéral détient la compétence exclusive dans les domaines de la défense nationale, de la politique étrangère et de la citoyenneté, alors que les provinces sont les législateurs exclusifs en matière de santé, d'éducation, de routes et de gouvernement local. L'article 92(8) attribue aux provinces la responsabilité des

affaires municipales. C'est ainsi que les municipalités canadiennes n'ont pas d'assise constitutionnelle. En effet, elles sont créées par des lois provinciales et ce sont ces lois générales qui définissent leurs compétences, leur mode de fonctionnement et leurs ressources. Les administrations municipales[58] ne sont pas autorisées à intervenir dans tous les champs de compétences provinciales, mais doivent se contenter des pouvoirs et des responsabilités que leur octroient explicitement les provinces au moyen de lois et de codes spécifiques[59].

Au Québec, les compétences obligatoires des municipalités sont les suivantes : sécurité publique (police, pompiers, services d'urgence) (en partage avec le gouvernement), gestion et entretien du réseau routier local (compétence partagée avec le gouvernement), transport en commun, gestion, traitement et distribution de l'eau potable, collecte et assainissement des eaux usées, gestion, collecte et élimination des matières résiduelles, habitation (avec le gouvernement), loisir et culture (en partage avec le gouvernement), parcs et espaces verts (avec le gouvernement), évaluation foncière (pour les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*), justice (cours municipales) et finalement urbanisme et aménagement du territoire (partagé avec le gouvernement) (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005b). Les questions liées à l'éducation primaire et secondaire ne relèvent pas des municipalités mais des commissions scolaires, qui forment au Canada un autre type de gouvernement local[60].

---

[58] Il est important de considérer que la couverture territoriale des municipalités ne concerne qu'une portion, parfois même marginale, du territoire québécois. Par exemple, au Québec, seulement 20 % des 1 667 926 km² constituent un territoire municipalisé (soit 330 530 km²). Le reste du territoire (forestier, arctique) est constitué de territoires non organisés, dont les services locaux sont gérés directement par le gouvernement provincial du Canada, sauf au Québec (dont l'administration est tout de même confiée aux municipalités régionales de comté). Il y a également les territoires des réserves indiennes qui sont sous la juridiction directe et exclusive du gouvernement fédéral.

[59] Plus de 40 lois règlent le mode de fonctionnement des municipalités au Québec, dont deux lois-cadres principales : le Code municipal (le premier vit le jour en 1870) et la *Loi sur les cités et villes* (promulguée en 1876, révisée en 1903). Les municipalités les plus populeuses (Montréal, Québec) sont aussi dotées de chartes particulières qui spécifient certains éléments des lois générales ou même parfois accordent un traitement particulier.

[60] Existantes depuis le milieu du dix-neuvième siècle, les commissions scolaires s'occupent de l'éducation primaire et secondaire. Elles assurent une partie du financement de ce secteur de l'activité publique, principalement par le biais de l'imposition d'impôts fonciers scolaires. Malgré le fait qu'elles soient dirigées par des conseils élus et aient une modeste autonomie financière, les commissions scolaires n'ont pas un poids très grand dans le système politique canadien. Deux éléments confirment cette affirmation :

La division de tâches entre les municipalités et le gouvernement provincial comprend plusieurs domaines où ce dernier peut intervenir. En comparaison avec les États-Unis ou par rapport à d'autres pays européens, l'intervention de chaque province dans les affaires municipales est très importante (Sancton, 1985). La réforme Harel et les nombreuses tentatives de réforme municipale depuis les années 1960 illustrent une intervention importante du gouvernement du Québec. Les réformes de la fin des années 1990 en Ontario et en Nouvelle Écosse ont également signifié une diminution du nombre de municipalités et une transformation de la carte municipale de la part du gouvernement provincial. C'est pourquoi les observateurs tendent à nommer les municipalités canadiennes des « créatures provinciales » (Garber et Imbroscio, 1996; Sancton, 2006).

Cette conception des municipalités uniquement à partir de leurs compétences municipales est questionnée par Warren Magnusson dans trois articles parus en 2005. Selon cet auteur, il faut voir les municipalités canadiennes en tant qu'expression du droit à l'autonomie locale (*self-government*), qui inclut l'exercice du pouvoir public et de la démocratie, même si la Constitution ne le reconnaît pas. Selon son point de vue, les municipalités sont un autre type de structure politique : elles coexistent avec les provinces sans pour autant y être subordonnées[61]. À cet égard, Magnusson souligne que, historiquement, l'existence des municipalités est antérieure à la création des provinces[62]. En outre, il constate que la société canadienne est davantage concentrée dans les villes, qui sont des centres de pouvoirs politiques, économique et culturel. Bref, il manque selon Magnusson une vraie réflexion sur le rôle des municipalités canadiennes (Magnusson, 2005a, 2005b, 2005c).

---

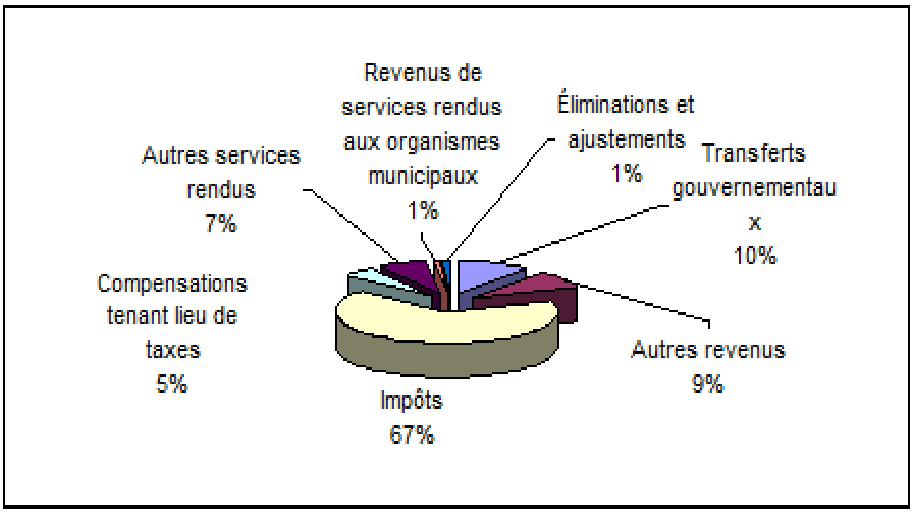
un faible taux de participation électorale (aussi bas que 10 à 12 % dans certains cas) et l'aisance avec laquelle les gouvernements provinciaux ont pu procéder à leur réorganisation au cours des dernières décennies (Collin et Léveillée, 2003). Le manque d'importance des commissions scolaires explique pourquoi nous ne les incluons pas dans l'analyse de la question métropolitaine, même si elles sont considérées comme un type de gouvernement local.

[61] Magnusson interprète la conception de l'autonomie locale et les relations municipales-provinciales de la façon suivante : « *The key is to move away from a sovereigntist conception of political authority and towards one that recognizes the possibility (and necessity) for different sorts of political authority to co-exist with one another. The issue is how we are to provide for the right of local communities to govern themselves in their own way without inhibiting the formation of wider authorities with overlapping responsibilities* » (Magnusson, 2005b: 898).

[62] Sur la constitution des municipalités canadiennes, voir (Isin, 1992).

Le manque d'autonomie juridique contraste avec une autonomie financière et fiscale (Prémont, 2005c). Au Québec, elle est particulièrement importante, en comparaison de ce que l'on observe en Europe de l'Ouest mais aussi par rapport aux autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Ainsi, depuis la réforme de la fiscalité municipale québécoise de 1979, les activités municipales sont majoritairement financées par des revenus d'origine locale (aussi appelés revenus autonomes). Les municipalités disposent d'un pouvoir de taxation qui leur permet de prélever une taxe foncière (sur la valeur des immeubles), des taxes de services (ordures, déneigement, etc.), des taxes d'affaires (d'après la valeur locative des établissements) et différentes recettes autonomes provenant de taxes de répartition locale, de frais pour services fournis à d'autres municipalités et de droits sur les transactions immobilières. En outre, les municipalités ont la possibilité d'emprunter des fonds et peuvent recevoir des subventions gouvernementales provinciales et fédérales sous formes de transferts gouvernementaux ou de transferts conditionnels. Toutefois, c'est la taxe foncière qui génère le plus de revenus : elle représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale (voir Figure 5). La dépendance des municipalités envers l'impôt foncier a été dénoncée à plusieurs reprises tant par les experts que par les élus locaux. Le manque de diversification de l'assiette fiscale est interprété comme un incitatif à la concurrence entre les municipalités et rend difficile le développement d'une vision partagée de l'agglomération. Malgré ce constat, le gouvernement du Québec préfère effectuer des changements au niveau des structures institutionnelles plutôt que de revoir la fiscalité municipale (voir chapitre 6).

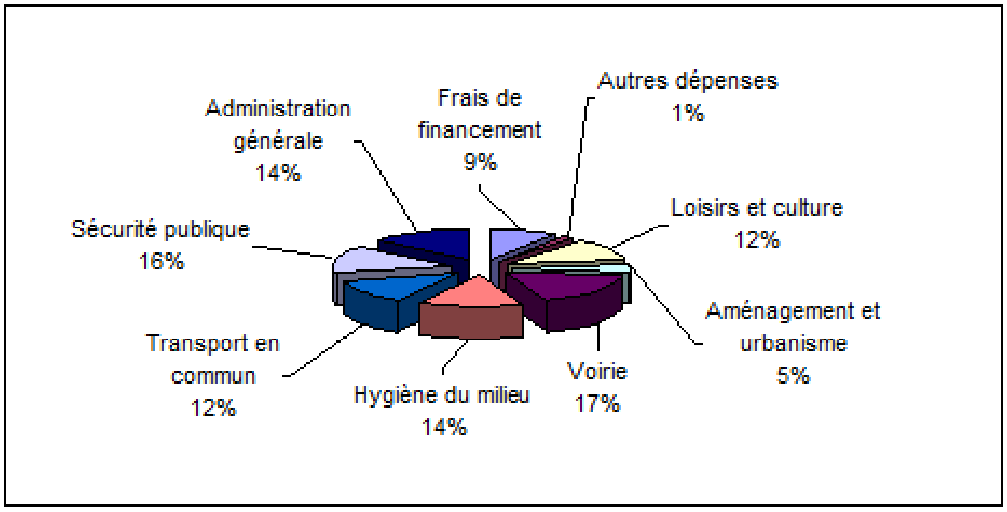
Figure 5 : Répartition des revenus des municipalités locales du Québec en 2002



Source : (Ministère des Affaires municipales, 2004)

La fiscalité municipale est ainsi un élément déterminant du rôle des municipalités au Québec. En effet, selon la thèse du « fédéralisme fiscal », qui est à l'origine de la réforme fiscale de 1979, le palier local ne doit pas faire de redistribution de revenus (entre les individus, les ménages ou les contribuables) mais se limiter strictement au financement des biens publics locaux consommés par les résidants de la municipalité. La distribution par type de dépenses en témoigne d'ailleurs; on observe une prédominance des frais consacrés à l'entretien de la voirie, l'hygiène du milieu local, la sécurité publique et l'administration générale (voir Figure 6). Comme l'affirment Collin et Léveillée : « le principe de base est alors celui du « bénéficiaire-payeur » (…). Cette approche de la fiscalité municipale est, on l'aura compris, en phase avec l'option fondamentale voulant que les municipalités soient d'abord des administrations de services publics locaux » (Collin et Léveillée, 2003: 19).

Figure 6 : Répartition des dépenses des municipalités locales du Québec en 2002



Source : (Ministère des Affaires municipales, 2004)

À cet égard, Tindal et Tindal (2004) constatent que les municipalités au Canada se caractérisent par une dualité. D'une part, la municipalité est considérée comme l'instance politique de représentation de la communauté locale et la productrice de biens publics locaux. Cette fonction répond aux attentes de la collectivité, puisque les municipalités sont financées en grande partie par les impôts locaux. D'autre part, la municipalité est vue en tant qu'entreprise de production de services à la propriété qui doit, dans son fonctionnement et dans ses stratégies de financement, s'inspirer étroitement du modèle de l'entreprise privée et assurer l'efficience. Selon les auteurs, depuis les années 1960 les municipalités sont notamment perçues par la population comme un espace de production de services publics au détriment de leur fonction d'identification et d'appartenance (Tindal et Tindal, 2004). Sans négliger la dimension sociale de l'action municipale, cette opinion est partagée par plusieurs chercheurs (Collin, 2002; Bherer, 2003; Mévellec, 2005) :

> Les municipalités sont là pour assurer la fonctionnalité physique du cadre de vie, pour simplifier la vie de tous les jours (…) avec les infrastructures de voirie, d'aqueduc et d'égouts, avec des activités comme l'enlèvement des ordures ou d'autres équipements ou services qui permettent aux citoyens de vaquer à leurs occupations quotidiennes sans souci (Divay *et al.*, 2002: 26).

Cette conception des municipalités apparaît dans le discours des acteurs de la région métropolitaine de Montréal au moment de la réforme Harel, puisqu'elle fait partie de la culture politique québécoise. La culture politique reflète les valeurs et attitudes vis-à-vis de la politique au sein d'une communauté : au Québec, la culture politique municipale est marquée par la combinaison d'une autonomie légale restreinte et d'une vocation à la gestion et la production de services locaux. Il en résulte notamment un « apolitisme gestionnaire » (Bherer, 2003: 95). Plusieurs éléments contribuent à cette culture politique : manque d'institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes du Québec) (Quesnel et Belley, 1991), manque de reconnaissance du métier d'élu local (Villeneuve, 1992) et faible participation électorale (plus basse en comparaison avec les autres élections) (Champagne et Patry, 2004). Enfin, l'importance de la question nationale au Québec explique aussi le manque d'intérêt pour les enjeux locaux et la politique municipale.

Le Québec, comparé au reste du Canada, où les partis politiques municipaux ne sont pas reconnus formellement (Villeneuve, 1992), témoigne de quelques tentatives de politisation au niveau local par la constitution de partis politiques municipaux (Quesnel, 1999). Cependant, il serait faux d'affirmer qu'il y a une institutionnalisation du système partisan au niveau local, puisque les partis politiques se limitent à une trentaine de villes, toutes de taille grande ou moyenne (Quesnel, 1998b). Les premières formations (les partis civiques), composées majoritairement d'hommes d'affaires, ont été créées au début des années 1960 afin d'une part de moderniser l'organisation des villes et d'autre part pour doter ces dernières d'infrastructures modernes. Au cours des années 1970, plusieurs groupes de la gauche québécoise ont investi à leur tour la scène municipale. Deux partis progressistes ont connu un succès électoral et se sont emparé de la mairie pendant quelques années : le Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) (1986-1994) et le Rassemblement populaire de Québec (plus tard, le Renouveau municipal de Québec) (1989-2005). À Laval, sous le leadership de Gilles Vaillancourt, le Parti du ralliement officiel est majoritaire au conseil depuis 1981 (Quesnel, 1998b).

Comparées aux partis politiques municipaux européens (Sartori, 1976), les formations partisanes sont beaucoup moins bien organisées. Au Québec, il est préférable de parler d'équipes politiques (Gagnon-Lacasse, 1982). Les partis sont strictement locaux (i.e. sans attache formelle avec les partis provinciaux ou fédéraux), ils sont formés de façon *ad hoc* pour les rendez-vous électoraux et la logique individuelle l'emporte sur la stratégie de groupe. En effet, la discipline de parti est impossible : les élus changent facilement de parti et provoquent une recomposition constante des coalitions. En outre, il y a un grand nombre de candidats indépendants, qui représentent souvent des intérêts très concrets (un quartier, un projet précis) et qui quittent la politique lorsque leur mission est accomplie. Enfin, les équipes politiques se constituent autour d'un candidat à la mairie charismatique et médiatique, visibilité favorisée par le système électoral d'inspiration britannique (le mode de scrutin uninominal à un tour) (Baccigalupo, 1990). En cas de victoire, le maire occupe un place prépondérante, au détriment des conseillers municipaux. En cas de défaite électorale, l'équipe se dissout et toute continuité dans la construction d'un discours politique cohérent disparaît (Bherer, 2003).

Le système électoral joue un rôle important dans la configuration de la vie politique locale. La constitution du système de partis dans les grandes villes avec l'élection du maire et des conseillers au suffrage universel existe depuis 1968[63]. Dans les villes de plus de 20 000 habitants, seul le maire est élu au niveau de la municipalité, tandis que les conseillers municipaux le sont sur la base de districts électoraux (Gravel, 1999). Selon Tindal et Tindal (2004), les scrutins uninominaux présentent quatre avantages : une relation plus directe entre électeurs et élus, une meilleure connaissance des enjeux du quartier de la part des élus, une représentation de tous les quartiers au sein du conseil municipal, des campagnes électorales moins coûteuses[64] et des taux de participation plus élevés. Cependant, ces auteurs tiennent aussi compte des inconvénients, notamment les

---

[63] À Montréal, entre 1940 et 1960, le mode d'élection fut basé sur trois classes d'électeur : A (propriétaires), B (locataires) et C (ceux nommés par les instances corporatives et communautaires). Encore aujourd'hui, il reste des archaïsmes, comme le droit de vote des propriétaires corporatifs non résidants (Linteau, 2000).

[64] Au Québec, la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* de 1968 régit le financement des partis politiques, qui sont principalement financés par les contributions des électeurs. Celles-ci (ainsi que les dépenses électorales) sont limitées par la loi et les personnes morales ne peuvent offrir de contributions (compagnies, syndicats, etc.).

écarts démographiques entre districts (qui biaisent l'égalité de représentation entre les conseillers municipaux) et le manque de vision d'ensemble de l'élu (concentré sur son micro-territoire d'élection). Ce type de système électoral et l'absence d'un véritable système de partis locaux contribuent à une forte personnalisation de la politique, ainsi qu'à un degré élevé de localisme (Mévellec, 2005).

En outre, les équipes politiques n'ont pas un lien explicite avec les formations politiques provinciales ou fédérales, même si dans certains cas, surtout dans les grandes villes, des allégeances informelles des maires aux partis nationaux sont connues (Quesnel et Belley, 1991; Quesnel, 1997). En règle générale, les affiliations et les modes de recrutement du personnel politique local se font grâce au réseau social. Les candidats proviennent souvent du milieu des affaires et jouent la carte de l'efficience dans la gestion des services. En effet, l'élection du maire est vue comme celle d'un bon gestionnaire, au détriment de celle d'un leader politique. Ce souci d'efficacité a son origine dans le mouvement réformiste du début du vingtième siècle, qui considérait les partis politiques comme des outils favorisant le favoritisme et la corruption. Montréal est un exemple de malversation et pendant longtemps il fut le théâtre de luttes entre des conceptions divergentes du gouvernement local et entre divers maires populistes (Linteau, 2000). Encore aujourd'hui, malgré les transformations de la scène politique municipale, les préjugés envers les partis politiques municipaux sont répandus et les élites politiques locales ne sont pas très bien considérées (Tindal et Tindal, 2004).

À ces éléments il faut ajouter que, dans les villes petites et moyennes, la rémunération des élus demeure relativement modeste, ce qui fait du métier d'élu local un travail à temps partiel. Les élus des grandes villes comme Montréal ont par contre un revenu raisonnable et seuls les élus municipaux sans responsabilité siègent à temps partiel. L'un des objectifs de la réforme Harel fut justement de consolider le rôle de l'élu local à travers la création de grandes agglomérations urbaines[65] (Mévellec, 2005). Selon une conception proche de

[65] Comme l'affirme un élu de la Ville de Montréal : « Il y a très peu de reconnaissance des élus locaux. Les fonctionnaires pensent à des modèles théoriques où les élus sont un mal nécessaire. Dans les dernières années, on a cru que les élus locaux n'étaient pas importants et depuis quelque temps l'idée de l'imputabilité locale est ressortie. Madame Harel a tenu compte de ça » (entretien numéro 13).

l'école de la réforme, la participation politique et l'intérêt pour les affaires municipales sont plus élevés dans les municipalités de grande taille, ce qui accorde aux élus locaux une meilleure reconnaissance sociale et politique (Martins, 1995).

Les conditions économiques de l'exercice du métier de l'élu local influencent l'accessibilité à la politique locale. Les statistiques sur les élus locaux dévoilent une sous-représentation de certains groupes sociaux, notamment les femmes, les jeunes et les groupes ethno-culturels minoritaires[66] (Simard, 2005). À ce manque de représentativité s'ajoute le fait que le maire est souvent élu par acclamation (voir Tableau 6). Dans les municipalités de petite taille, c'est-à-dire, la majorité de municipalités au Québec, les données sont significatives : 44 % des candidats ont été élus sans opposition en 1996, alors que ce chiffre grimpe à 65 % en 2001. Pour l'ensemble de la période de 1996 et 2002, ce sont 59 % des candidats au poste de maire qui ont été élus par acclamation (Champagne et Patry, 2004: 1).

Tableau 6 : Synthèse du profil de maire et de conseiller municipal au Québec (2005)

	Âge moyen	**% homme**	**% femme**	**% élus par acclamation**
Maire	55	86,9	13,1	54,6
Conseiller	51	73,4	26,6	61,3

Source : Compilation à partir des données du ministère Affaires municipales et des Régions

En tenant compte de ces deux caractéristiques (manque de représentativité des élus locaux et manque de rivalité politique), il n'est pas surprenant de constater un faible taux de participation électorale au niveau municipal. Entre 1996 et 2002, le taux de participation a fluctué entre 49 % et 56 %, avec des grands écarts parmi les municipalités (oscillant entre

[66] Au moment de la réforme Harel, des collectifs féministes demandent que les fusions municipales soient l'occasion d'élargir la représentation des femmes dans les nouvelles villes (voir chapitre 7).

16 % et 96 %) (Champagne et Patry, 2004). Selon une étude du ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), il semblerait qu'il y ait une relation entre le taux de participation électorale et la taille de la population des municipalités : « plus la taille de la population augmente, plus le taux de participation risque de diminuer » (Champagne et Patry, 2004: 4). En effet, la participation électorale tend à être plus faible dans les municipalités faisant partie d'une région métropolitaine de recensement (RMR), c'est-à-dire, en zone fortement urbanisée. Le taux de participation moyen des municipalités qui font partie des deux plus grandes RMR (Montréal et Québec) est plus faible que celui des autres RMR moins peuplées et que celui de l'ensemble des municipalités québécoises qui ne font partie d'aucune RMR. En outre, les auteurs constatent qu'à taille égale, les municipalités des RMR de Montréal et Québec, les plus urbanisées, ont tendance à présenter des taux de participation plus faibles que celles du reste du Québec. Par exemple, en 2005, le taux de participation pour l'ensemble de la province a été de 45 %, tandis qu'à Montréal il fut de 35 %. Introduite en 2005, la tenue d'élections simultanées dans l'ensemble du territoire, n'a pas eu d'influence sur le taux moyen de participation électorale (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005a).

Cette « indifférence » des citoyens envers le palier local va de pair avec une identification enracinée au niveau provincial et/ou fédéral. En revanche, il n'y aurait pas d'espace politique ni pour une identité métropolitaine[67] ni pour une identité infralocale[68]. Sancton (2001) remarque que la création d'un nouveau levier politique est inconcevable dans le cadre de la culture politique et de la législation canadienne, qui reconnaît seulement les gouvernements fédéral et provincial comme sphères légitimes de représentation politique. Comme cet auteur l'affirme :

> *Directly elected Canadian regional governments have never been able to establish themselves in voter's political consciousness because they have not been able to carve out a credible niche for a fourth level of government. Urbanists can claim that city-regions make more sense geographically than the boundaries of states and provinces, but such a claim*

[67] Nous verrons que le refus de la création d'un gouvernement métropolitain élu directement est total (voir chapitre 9).

[68] Selon un attaché politique de la ministre Harel : « il ne fallait pas faire une décentralisation trop importante. On avait peur des arrondissements parce qu'ils représentaient une porte d'entrée des votes. On avait peur d'ouvrir des nouveaux espaces politiques » (entretien numéro 39).

> *makes little sense to the middle-class suburban resident of Toronto (...) What the Canadian experience shows is that having two levels of directly elected non-partisan municipal politicians within a two-level federal system is likely one level too many* (Sancton, 2001: 547).

Ceci n'est pas spécifique à Montréal. Car, comme plusieurs analystes l'ont déjà observé, que ce soit en Europe ou aux États-Unis, l'insertion d'un nouveau palier qu'il soit métropolitain ou régional est, en règle générale, une opération très difficile à réaliser (Stephens et Wikstrom, 2000; Jouve et Lefèvre, 2002). Toutefois, cet élément est d'autant plus significatif qu'au Québec, le débat politique est dominé par la politique provinciale et les relations entre les gouvernements fédéral et provincial[69]. Selon Annick Germain et Damaris Rose, le débat sur la question nationale au Québec imprègne tous les dossiers, y compris celui de la gestion métropolitaine de Montréal (Germain et Rose, 2000: xi). Cependant, il y a peu de politisation des enjeux locaux et métropolitains. Ces éléments propres à la culture politique québécoise, combinés avec un manque d'autonomie constitutionnelle des municipalités, créent un espace politique municipal limité, clos et sous-valorisé comparativement à la politique provinciale et fédérale. Il s'agit d'un élément essentiel pour comprendre la réforme Harel, fondée sur la transformation de la carte municipale et la volonté de renforcer les agglomérations urbaines. En outre, ces traits spécifiques à la culture politique et à l'organisation des compétences aident à comprendre les relations entre les gouvernements locaux et le gouvernement du Québec.

5.2 Les relations intergouvernementales : entre imposition et négociation

Au Québec, les relations entre le gouvernement et les municipalités se réalisent par le biais du ministère des Affaires municipales (MAM), créé en 1918[70]. Il s'agit cependant d'un rapport inégal, puisque les autorités provinciales ont un pouvoir total sur les

---

[69] Notons à cet égard l'affirmation d'un élu de la région métropolitaine de Montréal : « La question nationale influence toute la politique, indépendamment du parti au pouvoir » (entretien numéro 40).

[70] Son nom a changé depuis, toujours en gardant l'appellation ministère des Affaires municipales mais en ajoutant d'autres compétences selon les gouvernements. Dans la période que nous analysons, les noms ont été les suivants : ministère des Affaires municipales (MAM) (1992-1996); ministère de la Métropole (MM) (1996-1999); ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) (1999-2003); ministère des Affaires municipales, du Sport et du Loisir (MAMSL) (2003-2005) et ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) (depuis 2005).

municipalités. Deux exemples illustrent cette inégalité dans le rapport de forces : les dossiers de la réorganisation municipale et de la réforme de la fiscalité municipale.

Un premier exemple est la politique de regroupements municipaux dans les milieux rural et urbain lancée régulièrement par le gouvernement provincial depuis la fin des années 1950 (Collin, 2002). Au-delà de la couleur politique du parti au pouvoir, la révision des frontières des municipalités par décret gouvernemental et l'expérimentation institutionnelle est une stratégie de réorganisation municipale caractéristique de la culture politique québécoise (Jouve et Boudreau, 2005). Cette méthode se fait au détriment des solutions basées sur la coopération sectorielle et volontaire (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996). Effectivement, même dans le cas de la création de structures supramunicipales (communautés urbaines en 1969, communautés métropolitaines en 2000), des regroupements municipaux sont suggérés ou introduits simultanément (voir chapitre 6). Cette tradition est aussi présente dans la culture politique des autres provinces canadiennes, où les regroupements des municipalités sont aussi fréquents, autant dans le milieu urbain que rural (Sancton, 2001; Collin, Léveillée et Poitras, 2002). En milieu urbain, malgré l'opposition aux regroupements de certains groupes d'élus locaux (notamment, ceux des banlieues), les gouvernements provinciaux québécois et ontarien les ont effectués, en vertu de la distribution de compétences inscrite dans la Constitution canadienne qui accorde aux provinces la compétence exclusive dans les affaires municipales.

Un autre exemple des rapports inégaux entre les municipalités et le gouvernement provincial au Québec est le partage des ressources fiscales. Les auteurs soulignent l'incapacité des municipalités à défendre leurs intérêts lorsque le gouvernement se déleste de ses responsabilités. Les municipalités ont alors à assurer de nouveaux coûts, sans recevoir les ressources adéquates en contrepartie. À titre d'exemple, les réformes Ryan et Trudel ont eu pour résultat des « factures » de plus de 600 M$ pour les municipalités (Divay *et al.*, 2002). La première, en 1991 (avec le projet de loi 145), consistait à réaménager les responsabilités fiscales et comprenait, entre autres mesures, le transfert aux municipalités de plusieurs coûts liés au transport en commun, la sécurité publique ou

la voirie tertiaire (Léveillée, 1998), et ce, malgré l'opposition des associations municipales (Andrew, 1992). En 1997, le gouvernement a conduit une politique de réduction des dépenses provinciales pour rétablir l'équilibre budgétaire annuel. Dès juin 1997, il a proposé un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des responsabilités en échange d'une promesse de conclusion d'un « pacte fiscal » entre le gouvernement provincial et les unions municipales pour l'an 2000. Ainsi, dans la recherche du déficit budgétaire zéro, le gouvernement a imposé aux municipalités une contribution annuelle de 375 M$ sur trois ans (1998-1999-2000) au Fonds spécial de financement des activités locales (Guay, 1999).

Ces deux exemples témoignent, d'après certains auteurs, d'une intervention tranchante de la part du gouvernement provincial (Collin, 2002; Hamel, 2002). Alors que pour d'autres, l'État exerce de moins en moins le monopole d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs, en s'ouvrant au secteur privé et à la société civile par le partenariat, la concertation et la délibération (Jouve, 2004a), et ce, même au plan municipal. Selon cette perspective, voisine de celle de la gouvernance, le gouvernement provincial éprouve de plus en plus de difficultés à maîtriser les règles du jeu municipal, dans un contexte marqué par la complexité des enjeux et du système d'acteurs. Comme Belley l'affirme : « [le gouvernement provincial] est de ce point de vue un acteur à la fois contrôlant et contrôlé » (Belley, 2005: 204). Ainsi, les décisions venant du gouvernement supérieur seraient moins téléguidées, laissant plus de place aux initiatives locales et au leadership des élus locaux.

L'analyse des relations provinciales-municipales ne confirme que partiellement cette hypothèse. Même si des initiatives innovatrices (contrats de ville) coexistent avec des mécanismes traditionnels de concertation (Table Québec-municipalités[71] ou l'étude des projets de loi en commissions parlementaires), les premières sont plutôt l'exception que la règle. L'approche des contrats de ville, conçue à la fin du gouvernement péquiste (1994-

[71] La Table Québec-municipalités est formée du ministre des Affaires municipales et des Régions et des représentants des associations municipales. Il s'agit d'un espace de dialogue entre les deux paliers afin que les municipalités puissent négocier des règlements, des lois, des politiques et des programmes gouvernementaux qui les concernent.

2003), est une démarche « sur mesure » plutôt que « mur à mur » (Belley, 2003a: 26), permettant des ententes entre les villes et le gouvernement relatives aux besoins particuliers des villes « contractantes » (dans des domaines tels que la culture, le patrimoine, l'habitat, l'aménagement urbain ou le développement social et communautaire). Cependant, seul le contrat de la Ville de Montréal, signé en janvier 2003, a été partiellement mis en place. Suite aux élections d'avril 2003, le nouveau gouvernement du Parti libéral du Québec (PLQ) n'a pas étendu la démarche à l'ensemble des villes visées par la réforme (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Ceci dit, notons que le rôle du ministre des Affaires municipales est important dans les relations entre les paliers, le type de politiques conçues et la mise en œuvre de ces politiques. Son leadership et son poids au sein du parti est d'autant plus important que le MAM dirige des institutions aux compétences très larges dont l'exercice affecte de nombreux autres ministères[72]. Cette situation conditionne la tâche du ministre, puisqu'il doit maintenir une cohérence gouvernementale à l'égard du monde municipal (cohérence qu'il peut imposer, si nécessaire, profitant de sa supériorité législative) et en même temps répondre aux demandes municipales. Autrement dit, le représentant du gouvernement provincial dans les affaires municipales se retrouve dans une position ambiguë, entre l'imposition et la négociation[73]. Cette dialectique fut présente pendant la réforme Harel et influença le résultat de la réorganisation municipale (voir chapitre 9). La citation suivante illustre la complexité des relations provinciales-municipales :

> Le MAMM vit dans une tension continue entre deux rôles. Comme protecteur tutélaire des municipalités, il intercède le cas échéant en leur faveur, mais il leur impose aussi les décisions du gouvernement. Il dose à la fois complicité avec le monde municipal et solidarité avec le gouvernement selon un art toujours respecté mais différemment apprécié par les municipalités en fonction des décisions du moment. Imposition, négociation et conciliation se succèdent au gré des orientations; et la dernière décennie a été riche en changements de conjoncture (Divay *et al.*, 2002: 33).

---

[72] Par exemple, les ministères de l'Environnement, de la Sécurité publique, des Transports, de la Culture, de l'Agriculture et de l'Industrie et du commerce.

[73] Selon une fonctionnaire du MAM : « il y a un excès de paternalisme vers les municipalités de la part du gouvernement provincial. Et en même temps les municipalités jouent au double jeu de la liberté et de la responsabilité : pour certaines choses elles préfèrent que ce soit le gouvernement, pour d'autres elles mêmes, pour d'autres encore elles n'exercent pas leur pouvoir. C'est compliqué » (entretien numéro 9).

De leur côté, les municipalités considèrent que le gouvernement provincial leur impose ses décisions et que leur marge de manœuvre est très limitée (Quesnel, 1997). Cependant, il faut aussi tenir compte de l'incapacité des unions municipales – l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) – de faire front commun contre les autorités provinciales. L'UMQ regroupe principalement les municipalités urbaines qui appartiennent à la *Loi sur les cités et villes* ou qui ont une charte spécifique, et donc la grande majorité de la population du Québec. Pour sa part, la FQM représente surtout plus de 900 municipalités locales de petite taille et majoritairement rurales et la presque totalité des municipalités régionales du comté (MRC), couvrant ainsi 85 % du territoire québécois municipalisé. Les deux associations travaillent pour défendre les intérêts de leurs membres et ne parviennent pas à trouver des compromis. La négociation du pacte fiscal en 1999-2000[74] en est un exemple. Le manque de consensus entre les deux associations municipales et parmi leurs membres respectifs à l'égard du rôle des municipalités, de leurs ressources et de leurs compétences, a sérieusement miné la capacité de négociation des municipalités avec le gouvernement du Québec (Belley, 2003a). En effet, si le cadre juridique fait des municipalités des « créatures provinciales », le manque de cohésion des associations municipales accentue encore plus leur situation d'infériorité dans les rapports avec le gouvernement du Québec. Ce facteur est très important pour comprendre la réforme Harel et les stratégies des élus locaux devant la réforme.

En outre, et c'est pourquoi nous parlons d'une situation de « confort », les municipalités elles-mêmes contribuent à générer cette conception d'entités inférieures et la reproduisent quotidiennement. Dans leurs revendications concrètes, elles ne s'affirment pas en tant que troisième ordre de gouvernement et ce, d'autant plus qu'elles tendent à insister sur des aspects techniques (règlements, gestion administrative, aides financières) plutôt que sur des aspects touchant au partage de compétences ou à leur rôle au sein de la société

[74] Le cas du financement du transport scolaire illustre les différentes positions des deux unions. La FQM conseille de récupérer le transport scolaire des mains des commissions scolaires pour le confier aux MRC, le financement proviendrait des municipalités les plus riches dont la plupart membres appartiennent à l'autre union. Cette option ne plaît ni aux grandes villes ni aux commissions scolaires. L'UMQ, dont font partie Québec, Montréal et la plupart des banlieues, elle, propose de financer le transport scolaire par le biais d'une augmentation de la taxe scolaire et non plus par Québec (Cloutier, 1999).

québécoise. Cette attitude s'explique en partie par un manque de connaissances techniques et d'expertise. En effet, 92 % des municipalités québécoises ayant moins de 10 000 habitants, ont des moyens limités. Ainsi Collin et Léveillée remarquent que : « les municipalités demeurent plus préoccupées d'affirmer leur rôle d'administration locale que de combattre pour leur autodétermination » (Collin et Léveillée, 2003: 9). Au Canada, les chercheurs observent une tendance similaire quant à l'attitude « timide » des municipalités vis-à-vis des gouvernements provinciaux (Magnusson, 2005b: 907). Plusieurs auteurs constatent que, en règle générale, la fonction municipale en tant que productrice de services continue à prédominer aux dépends du rôle de représentation politique[75] (McAllister, 2004; Tindal et Tindal, 2004; Garcea et Lesage, 2005).

Cette ambiguïté se retrouve dans le dossier de la décentralisation : même s'il réapparaît périodiquement dans l'agenda du gouvernement, ce dossier n'a pas évolué durant les dernières 20 années (Belley, 2003a). Selon Belley (2003a), l'analyse de la révision du partage des compétences et des ressources fiscales entre le palier provincial et municipal révèle un manque de confiance réciproque. Nous avons en effet constaté l'existence d'une relation complexe entre les élus et fonctionnaires locaux et les fonctionnaires du MAM lors des entretiens. La citation suivante de Belley résume l'un des traits caractéristiques des relations entre les municipalités et le gouvernement du Québec :

> À la décharge du gouvernement du Québec, il faut bien admettre qu'en dépit de leurs discours, les élus municipaux n'ont jamais montré un enthousiasme solide et unanime à assumer davantage de nouvelles responsabilités, notamment à l'égard de celles qui touchent l'éducation et la santé. Il n'est pas certain non plus, également, malgré les discours, que les élus provinciaux soient eux-mêmes très favorables à l'idée de perdre une partie de leurs pouvoirs et de leurs ressources fiscales (Belley, 2003a: 26).

De plus, au Québec, le débat sur le rôle des municipalités et sur une éventuelle décentralisation est profondément marqué, notamment au cours de la première moitié des années 1990, par les relations provinciales-fédérales. Durant cette période, l'agenda gouvernemental au Québec a été accaparé par le dossier constitutionnel (l'échec de

---

[75] Selon Tindal et Tindal : « *If municipalities are to play an important role in the 21st century, they must reassert themselves as municipal* governments*, centred on elected bodies that make* political *decisions. The municipal council must be recognized as a political mechanism for expressing and responding to the collective concerns of members of the community* » (Tindal et Tindal, 2004: 371).

l'Accord du Lac Meech, la Commission Bélanger-Campeau, l'Accord de Charlottetown et le référendum de 1992) ainsi que par la relance de la souveraineté après la victoire du leader péquiste Jacques Parizeau en 1994 et la tenue du référendum de 1995 (Gagnon, 2003).

Un exemple concret de l'influence de la question nationale sur le dossier de la décentralisation peut être observé en 1995. Dans son projet référendaire, le PQ propose, dans le cas où la souveraineté du Québec adviendrait, de restructurer l'État québécois, de manière à permettre aux municipalités d'augmenter leurs revenus, en rapatriant notamment les impôts perçus à Ottawa, et de transférer certaines responsabilités aux municipalités (Quesnel, 1998b). Le *Livre vert sur la décentralisation : un choix de société* s'orientait notamment vers le partage de pouvoirs entre l'État et des régions renforcées. Le document décrivait l'articulation des composantes centrales et locales dans l'hypothèse d'un « État souverain décentralisé » (Gouvernement du Québec, 1995a). Selon Collin (2002), ce projet, dont l'accomplissement dépendait des résultats du référendum, était plutôt un énoncé de possibilités qu'une proposition précise sur le nombre, le statut et les compétences des instances de décentralisation. Après la défaite du « Oui » lors du référendum d'octobre 1995, le dossier de la décentralisation disparaît des priorités du gouvernement. En fait, tant que le Québec reste dans la fédération canadienne, le gouvernement provincial retient une vision centralisatrice de l'État (Quesnel, 1996) et notamment une attitude de contrôle vis-à-vis de leurs « créatures », afin de les protéger de l'intrusion du gouvernement fédéral[76] (Belley, 2005). N'oublions pas que les interventions fédérales à travers le ministère d'État aux Affaires urbaines (1971-79) avaient déjà suscité de fortes craintes parmi les gouvernements provinciaux, particulièrement celui du Québec (Haf, 2002).

Les municipalités subissent aussi les effets de la dynamique provinciale-fédérale en matière financière. Même si le gouvernement fédéral n'intervient pas directement dans les

[76] Selon une fonctionnaire du MAM : « le gouvernement du Québec ne veut pas accepter qu'il y ait des régions trop fortes par peur à qu'elles aient des relations directes avec Ottawa. C'est un État très centralisateur. Il ne décentralisera jamais » (entretien numéro 8).

affaires municipales, ses programmes de développement économique, logement ou transport affectent les municipalités (Smith, 1995). Ainsi, dans un contexte de réduction des dépenses fédérales, les provinces diminuent également leurs programmes de subventions (conditionnelles et inconditionnelles) aux municipalités, surtout en ce qui concerne le logement social, le transport en commun et les infrastructures (Belley, 2005). Les municipalités ont très peu de marge de manœuvre face à cet « effet domino ». Par conséquent, et en tenant compte du fait qu'elles sont de la compétence exclusive du gouvernement provincial, les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités sont quasi-inexistantes. Les programmes fédéraux qui touchent aux municipalités sont obligatoirement contrôlés par les gouvernements provinciaux, dans le cadre d'ententes de coopération tripartite (Andrew, 1995; Collin et Léveillée, 2003).

Cependant, depuis quelques années, le gouvernement fédéral libéral a montré des signes d'ouverture à l'égard des affaires urbaines, sous le nom de *New Deal* (Bradford, 2002). Plusieurs initiatives ont eu lieu : la mise sur pied, en 2001, d'un groupe de travail sur les questions urbaines afin de trouver des moyens d'améliorer les relations entre les municipalités et le gouvernement fédéral, la publication en 2002 d'un rapport consultatif par ce groupe, la *Stratégie urbaine du Canada* (Wolfe, 2003) et le pacte en 2005 qui octroie aux villes une part des revenus de la taxe sur l'essence ainsi qu'un remboursement des montants qu'elles payent en Taxe sur les produits et services[77] (TPS). Cette politique de *New Deal* n'a pas été poursuivie en raison de la victoire de Stephen Harper comme nouveau Premier ministre canadien en janvier 2006 et la constitution d'un gouvernement conservateur. Toutefois, certains éléments ont été maintenus. En ce qui concerne le transfert aux villes de la taxe sur l'essence et le remboursement de la TPS, ces transferts ont été renouvelés, lors du dernier budget fédéral 2007-2008, pour une période de quatre ans.

En même temps, les municipalités se sont mobilisées notamment à travers la Fédération canadienne des municipalités et le caucus regroupant les maires des 22 villes canadiennes

[77] Ces sommes sont remises directement aux villes, pour la TPS, et par l'entremise de la Société de financement des infrastructures locales du gouvernement du Québec pour la taxe sur l'essence.

de plus de 100 000 habitants (comme en témoigne le sommet tenu à Montréal en juin 2004). Cinq des plus importantes villes canadiennes (Toronto, Montréal, Vancouver, Calgary et Edmonton) ont aussi fait du lobbying auprès du gouvernement fédéral. Même si les demandes des municipalités ne sont pas complètement homogènes, elles s'accordent sur un point : le système municipal tel qu'il a été conçu au dix-neuvième siècle n'est plus adapté au contexte actuel. Les municipalités exigent ainsi des sources de financement plus variées et plus dynamiques que l'impôt foncier (Haf, 2002; Sancton et Young, 2004). Dans le cas des grandes villes, la diversification de leurs revenus devrait être accompagnée d'une clarification des compétences (Federation of Canadian Municipalities, 2001), ainsi qu'une reconnaissance constitutionnelle par les chartes (Collin et Divay, 2002). La politique à l'égard des affaires municipales du gouvernement libéral de Paul Martin a essayé de répondre partiellement à ces demandes.

En définitive, les municipalités ont réussi à prendre une place plus grande dans la politique canadienne au cours des dernières années. Cependant, elles continuent à ne pas être reconnues comme un troisième ordre de gouvernement : à la fois par la réticence des gouvernements supérieurs et par leur propre incapacité à consolider une vocation politique au-delà de leur caractère gestionnaire (McAllister, 2004; Tindal et Tindal, 2004; Garcea et Lesage, 2005). Cette situation est davantage visible dans les grandes villes comme Montréal.

5.3 Le blues de la métropole

Les caractéristiques des municipalités québécoises et leurs relations avec le gouvernement provincial analysées dans les sections précédentes s'appliquent à Montréal, mais avec des particularités qui relèvent de ses spécificités économiques, institutionnelles et culturelles.

Par rapport à l'*institutional hardware*, la région métropolitaine montréalaise souffre d'une superposition institutionnelle ainsi que d'un morcellement administratif et ce, même si la CMM agit à titre d'agence parapluie. Plusieurs éléments l'attestent. En premier lieu, la RMR comprend cinq régions administratives, Montréal et Laval dans leur totalité ainsi qu'une partie des Laurentides, de la Lanaudière et de la Montérégie (voir Carte 4). Entre

1992 et 2004, les deux premières dépendaient du MAM, tandis que les autres étaient liées au ministère de Développement économique. Cette situation qui a changé avec la fusion des ministères des Affaires municipales et des Régions, en 2005, et qui présuppose une meilleure cohérence territoriale. Les divisions territoriales en régions administratives servent notamment à structurer les services et les activités décentralisés du réseau de la santé et des services sociaux, du tourisme, de l'environnement, de la culture et les politiques et programmes de développement économique et régional du gouvernement du Québec. Dans la région métropolitaine de Montréal, ce découpage n'a pas manqué d'introduire une nouvelle fragmentation du territoire, en parallèle à celle des municipalités dont on tente cependant d'assurer une plus grande cohésion par la mise en place d'une communauté métropolitaine.

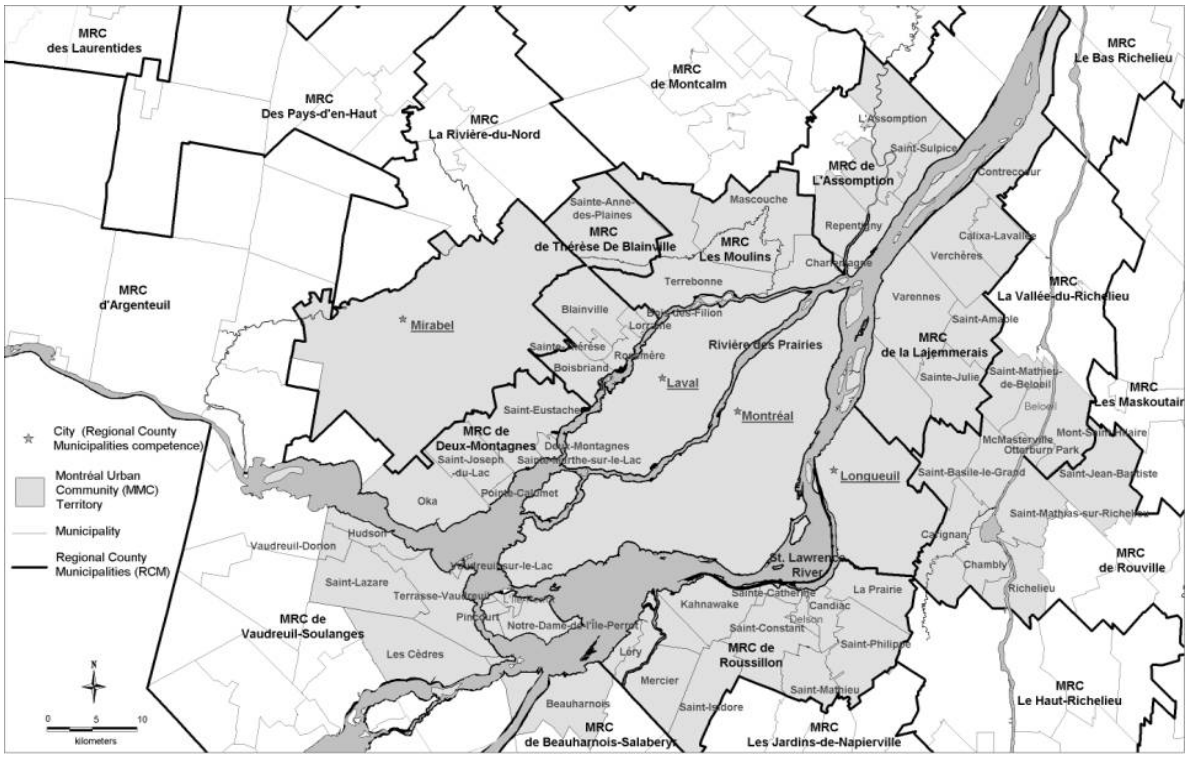
Carte 4 : Les régions administratives comprises dans le territoire de la CMM

Source : (Collin, 2001: 22)

En deuxième lieu, le territoire de la CMM, comprend quatre MRC (de Lajemmerais, des Moulins, de Roussillon, de Thèrese-de-Blainville) et des territoires partiels de six autres MRC (de Beauharnois-Salaberry, de Deux-Montagnes, de L'Assomption, de La Vallée-

du-Richelieu, de Rouville et de Vaudreuil-Soulanges) (voir Carte 5). Quatre villes disposent du statut et des compétences de MRC : Montréal, Laval, Longueuil et Mirabel. La création de la CMM a considérablement complexifié l'exercice des compétences pour des structures comme les MRC. Néanmoins, ces dernières ont été maintenues. Le gouvernement a en effet tenté de trouver des solutions mitoyennes pour permettre une cohabitation avec la CMM. C'est ainsi que le statut des MRC partiellement comprises sur le territoire a été modifié de telle sorte qu'elles doivent exercer leurs compétences de façon différente sur la partie de leur territoire située à l'intérieur des limites de la CMM et sur celle qui est à l'extérieur (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Carte 5 : Territoire de la CMM avec les MRC (2002)



Source : INRS-UCS

Enfin, en ce qui concerne l'île de Montréal, la réforme de 2000 a découpé la nouvelle ville en 27 arrondissements qui ont la charge des services de proximité (règlements de

zonage, parcs locaux, soutien financier aux organismes de développement économique local et communautaire, enlèvement des déchets, voirie locale, etc.). Toutefois, la définition des responsabilités entre les arrondissements et les services centraux de la Ville de Montréal demeure floue et peut laisser place à interprétation[78] (Collin et Robertson, 2005).

Outre la pluralité de structures, la région métropolitaine est caractérisée par un enchevêtrement de compétences et de mandats (voir Annexe F). On constate que plusieurs structures partagent le même champ de compétence, notamment en matière de développement économique, transport et aménagement du territoire (Belley, 2004). Bien qu'il s'agisse d'une situation commune à plusieurs régions métropolitaines (Jouve et Lefèvre, 2002; Heinelt et Kübler, 2005), l'absence d'adéquation entre les territoires fonctionnels et administratifs rend la coordination d'autant plus difficile et donne l'impression que les réformes sont demeurées inachevées (Rivard, Tomàs et Collin, 2004). En effet, l'une des demandes traditionnelles du maire de Montréal est la simplification des structures régissant le Grand Montréal.

Si la métropole se plaint d'être sur-gouvernée d'une part (en raison du nombre de structures et d'organismes opérant sur le territoire), elle se sent cependant sous-gouvernée d'autre part (Belley, 2002). À l'instar de l'ensemble des municipalités du Québec, celles de la région de Montréal n'exercent pas de compétences en matière de santé, de services sociaux et d'éducation. Bien qu'elles offrent certains services à caractère social (logement social, soutien à des organismes de développement communautaire), elles sont pratiquement absentes du domaine des soins de santé et des services sociaux. Ce réseau est sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux du gouvernement du Québec. L'administration du réseau est décentralisée et prise en charge par des régies s'articulant sur la base des régions administratives. En ce qui concerne l'éducation, même si les décisions sont prises au niveau local, les municipalités en

[78] Nous verrons plus loin que la nouvelle Charte de la Ville de Montréal, approuvée en 2003, clarifie le partage des compétences.

demeurent complètement exclues, puisque ce champ relève des commissions scolaires (Collin et Léveillée, 2003).

Il est toutefois important de noter qu'en vertu d'une entente particulière conclue avec le gouvernement du Québec, la Ville de Montréal offre les services de sécurité du revenu dans les neuf arrondissements issus de l'ancienne ville. En outre, la demande d'obtention d'un statut spécial qui la différencie des autres municipalités a été partiellement satisfaite avec la signature du Contrat de ville entre la Ville de Montréal et le gouvernement du Québec pour la période 2003-2007[79] (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Un autre trait propre à la Ville de Montréal est le fait qu'elle dispose d'une expertise et d'un ensemble de ressources inexistantes dans les autres municipalités de la région métropolitaine. Elle n'a pas besoin du même type d'assistance technique du MAM car elle compte plusieurs unités spécialisées[80]. De plus, la Ville de Montréal a développé une attitude beaucoup plus « entrepreneuriale » que les autres municipalités de l'agglomération tant dans sa dimension gestionnaire que politique[81]. Cette attitude est liée à son rôle de métropole du Québec, qui répond à une vocation stratégique et internationale et ce, au-delà de la responsabilité de fournir des services aux citoyens. Selon les termes mêmes des chercheurs de l'Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, Culture et Société, cela démontre une tension évidente entre deux conceptions de la municipalité : « une conception plus traditionnelle de la municipalité en tant que dispensatrice de services largement autonome et une conception plus nouvelle de la municipalité en tant que rouage gouvernemental » (Divay *et al.*, 2002: 23). Nous

---

[79] Cette demande a été particulièrement apparente lors Sommet de Montréal qui s'est tenu en juin 2002 et qui fut un processus de consultation et de concertation réunissant 3 000 personnes afin de définir une vision partagée de l'avenir de Montréal.

[80] C'est notamment le cas en matière de la planification territoriale. Déjà en 1936, le Service d'urbanisme et de recherche de la Commission métropolitaine de Montréal jetait les bases d'une planification régionale de l'île. Dans la Ville de Montréal, deux autres organismes sont créés en 1940 : le Service de l'urbanisme et le Service du bien-être social (Collin, 2001).

[81] Deux exemples seraient la création du réseau des Maisons de la Culture (services aux citoyens) et l'adoption de la Charte montréalaise des droits et responsabilités en 2006 (rôle politique).

verrons que cette dualité de conceptions concernant les municipalités est un élément saillant dans le débat métropolitain de Montréal (voir chapitre 8).

Malgré l'acceptation de ce rôle plus stratégique, il y a toujours eu un certain contrôle exercé par le gouvernement provincial sur sa « créature » la plus imposante. Au début du siècle, cela s'est manifesté par deux fois, la première lorsque Montréal a été sous la tutelle administrative de Québec entre 1918 et 1921 et en 1940-1944 suite notamment à des problèmes financiers (Linteau, 2000). Plus tard, la tension entre le gouvernement et la métropole s'est exprimée surtout lors du débat sur la gestion métropolitaine. Par exemple, certains responsables administratifs de la CMM voulaient que la nouvelle instance soit considérée par le ministère du Développement régional comme une région à part entière. Pour le gouvernement provincial, il était pourtant impensable de créer une nouvelle région administrative à partir des limites de la CMM qui représente à elle seule 50 % du PIB du Québec et 50 % de sa population et qui constituerait à terme un contre-pouvoir très puissant face à l'État québécois[82] (Rivard, Tomàs et Collin, 2004). La décision de consacrer un seul ministère aux questions montréalaises (le ministère de la Métropole) a seulement duré de 1996 à 1999; ce ministère a ensuite été fusionné au MAM. Le rapport à la fois d'autonomie et de dépendance avec l'État n'est cependant pas exclusif à Montréal : il est propre aux grandes villes[83] (Jouve et Lefèvre, 1999b).

A cela, il faut ajouter deux autres éléments du contexte institutionnel qui influencent le rapport avec le gouvernement provincial. En premier lieu, et comme nous l'avons noté

---

[82] Cet extrait d'un entretien de Lucien Bouchard à *L'Actualité* en 2001 l'atteste (dans ce cas, en faisant référence à l'île de Montréal) : « C'est sûr que le maire de Montréal, élu au suffrage universel dans une ville de 1,8 million d'habitants, est un personnage extrêmement puissant face à un Premier ministre qui, lui, est élu par une circonscription. Il s'agira pour le gouvernement de s'entendre avec les maires de Montréal, de Québec et des autres villes-centres » (Beaulieu et Cayouette, 2001: 16).

[83] Les relations entre Montréal et Québec sont très semblables aux rapports entre Barcelone et la Catalogne (territoire qui demande plus d'autonomie politique vis-à-vis de l'État espagnol). Les élus locaux barcelonais réclamaient un traitement spécifique à la réalité de la capitale économique et politique, mais la question métropolitaine est reléguée à un deuxième terme. L'exemple de la dernière législature (2003-2006) illustre cette tension. Le gouvernement catalan, qui est compétent en matière de réorganisation municipale (compétence partagée avec le gouvernement central), avait promis la réforme des structures métropolitaines. Toutefois, l'enjeu central de la législature est devenu l'adoption d'une nouvelle charte d'autonomie catalane, alors que l'enchevêtrement de compétences et des structures qui caractérisent la région métropolitaine de Barcelone est resté inchangé (Navarro et Tomàs, sous presse).

dans la section antérieure, la dynamique interprovinciale est un enjeu important de la relation Montréal-Québec (Andrew, 1995). En effet, la concurrence de Montréal avec Toronto et les autres agglomérations canadiennes incite le gouvernement du Québec à investir dans la métropole afin de préserver la position de Montréal. En même temps, le gouvernement craint l'émancipation de sa « créature » et notamment les liens directs entre Montréal et le gouvernement fédéral ainsi que l'intervention de ce dernier dans un champ de compétence provinciale (les affaires municipales).

En deuxième lieu, soulignons le fait que même si le pôle économique et démographique se situe autour de la Ville de Montréal, la capitale politique de la province québécoise est la Ville de Québec, dont la réalité socio-économique diffère des problèmes spécifiques de Montréal. C'est ainsi que le maire de la Ville de Montréal et les députés du caucus de la région de Montréal ont traditionnellement réclamé la reconnaissance de sa singularité par le gouvernement du Québec. Les entretiens montrent qu'il existe, chez les élus et les fonctionnaires de la région métropolitaine de Montréal, la perception que le gouvernement provincial a une vision très uniforme des régions québécoises et ne tient pas compte des besoins de la métropole[84]. Cette idée est souvent reprise par les principaux quotidiens québécois, dont les sièges sociaux sont à Montréal. L'extrait suivant de l'Éditorial de *La Presse* en 1994 l'atteste :

> Mais justement, Montréal n'est pas une région, c'est une métropole (…). Ses difficultés sont d'un autre ordre : une certaine animosité du Québec profond et, surtout, l'incompréhension par les bureaucrates québécois de la dynamique d'une métropole et la fâcheuse tendance de ceux-ci à traiter cette grande ville comme une région (Dubuc, 1994).

Cette citation soulève aussi l'existence d'un clivage entre l'urbain et le rural, entre les grandes villes et les villes moyennes et petites, entre Montréal et les régions ou l'expression « deux Québec dans un » formulée dans un rapport du gouvernement provincial (Conseil des affaires sociales, 1989). S'il existe chez les Montréalais

[84] Selon un fonctionnaire de la Ville de Montréal : « Il existe une incompréhension de Québec envers Montréal, surtout de la part de l'administration. Ils n'ont pas compris la complexité de Montréal, ne la connaissent pas. Ils sont de Québec, eux. Une ville cosmopolite, ils ne savent pas ce que c'est! » (entretien numéro 3). Il y a aussi des fonctionnaires du MAM qui reconnaissent la spécificité montréalaise : « c'est très important le développement régional mais il ne faut pas mélanger les choses, car le développement est une chose et créer de métropoles partout c'est autre chose. La seule métropole est Montréal, le reste n'est que des agglomérations. Ce n'est pas la même chose » (entretien numéro 5).

l'impression de ne pas être appuyés par le gouvernement provincial, cette perception est aussi partagée par les habitants de certaines régions, notamment les plus éloignées, pour qui leurs besoins en matière d'infrastructures, de culture, d'éducation ou de santé ne sont pas satisfaits. Dans un contexte où les régions québécoises sont de moins en moins peuplées[85], la question de l'équilibre territorial est périodiquement soulevée.

Au-delà des perceptions, les données indiquent qu'il existe une différence entre la métropole et le reste du Québec en ce qui concerne la composition culturelle et linguistique. La société montréalaise est pluriethnique et attire 88% des immigrants arrivés au Québec : 18,7 % de la population sont des immigrants (dont un tiers est arrivé depuis moins de dix ans), 75 langues sont parlées (majoritairement le français, puis l'anglais), 20,6 % des habitants parlent au moins deux langues à la maison (qui pour la moitié ne sont ni le français ni l'anglais) et on compte 120 communautés culturelles (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 10). Néanmoins, comparé aux deux autres grandes villes canadiennes, Toronto et Vancouver, Montréal est un pôle secondaire d'immigration. Dans ces villes, les immigrants représentent respectivement 43 % et 35 % de la population (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005: 34). Même si à Montréal le taux d'immigration est élevé par rapport aux villes québécoises, il reste très bas en comparaison des autres villes canadiennes. Derrière ces statistiques, nous retraçons un aspect intangible, celui touchant à l'imaginaire et aux conceptions de l'urbain. Le traits distinctifs du mode de vie urbain et métropolitain (ou métapolitain (Ascher, 1995)), tels que l'intensité des phénomènes sociaux, la mobilité ou l'anonymat, ont été examinés par des auteurs classiques en études urbaines (Simmel, [1910] 1992; Wirth, [1938] 1996). Inévitablement, le cosmopolitisme montréalais alimente les représentations sociales et les mythes que le reste des Québécois ont sur la métropole, tel que la peur de l'inconnu et de l'étranger ou la violence urbaine (Germain, 2002). Également, et tel que nous le verrons au chapitre 8, il existe des représentations de au sein de la région métropolitaine, puisque

[85] Selon les projections de l'Institut de la statistique du Québec, d'ici 2026, sur les 17 régions administratives, six connaîtront un déclin soutenu (Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, Côte-Nord, Abitibi-Témiscamingue, Saguenay-Lac-Saint-Jean, Bas-Saint-Laurent, Mauricie) et quatre connaîtront une phase de décroissance (Centre-du-Québec, Capitale-Nationale, Chaudière-Appalaches, Nord-du-Québec). Seulement sept régions du sud-ouest du Québec augmenteront en population (Laurentides, Outaouais, Lanaudière, Laval, Montréal, Montérégie, Estrie) (Institut de la statistique du Québec, 2003).

celle-ci est composée d'une pluralité de municipalités avec des différences sociales, économiques et géographiques[86].

D'autres représentations qui font partie de la culture politique québécoise touchent particulièrement à la perception du comportement politique vis-à-vis de la question nationale. Ainsi, selon l'imaginaire populaire, les Québécois issus de l'immigration seraient moins favorables à la souveraineté du Québec et auraient ainsi un comportement politique différent. Cependant, des études récentes montrent que les allophones jeunes apportent leur soutien à l'option souverainiste plus que les personnes âgées, de même que les personnes actives dans tous les groupes d'âges comparées à la population inactive (Gagné et Langlois, 2005). Lors des élections fédérales, le soutien des allophones et des anglophones montréalais au Bloc québécois demeure très faible, tandis que le vote francophone pour le Bloc est le plus élevé de toute la région métropolitaine de Montréal (Drouilly, 2004). Contrairement à l'imaginaire populaire, la métropole vote de manière plus souverainiste que d'autres régions, notamment celle de Québec, la capitale politique francophone[87].

La communauté anglophone, quant à elle, soutient la fédération canadienne et vote majoritairement pour le PLQ[88]. En effet, les circonscriptions du *West Island* de Montréal

---

[86] Dans la région, la densité moyenne se situe aux environs de 885 habitants au km², mais dans la Ville de Montréal, elle atteint les 5 590 habitants au km². On retrouve une île centrale plus urbanisée et dense (notamment, sa ville centre, Montréal) et deux pôles urbains au nord et au sud (Laval et Longueuil). Plus on s'éloigne de ces trois agglomérations, plus la densité s'affaiblie et plus le territoire est rural (Communauté métropolitaine de Montréal, 2005).

[87] Les sociologues parlent de « l'énigme de la région de Québec » (Gagné et Langlois, 2005) en référence au fait que tant le support au « Oui » en 1995 que le vote au Bloc québécois dans les deux dernières élections fédérales y est plus faible que la moyenne québécoise.

[88] La communauté anglophone s'est traditionnellement mobilisée pour un Canada uni. Jusqu'à la fin des années 1980, la mobilisation s'est réalisée essentiellement à travers la société civile, notamment grâce à Alliance Québec, une association financée par le gouvernement fédéral afin de protéger les droits des groupes linguistiques minoritaires. Toutefois, les positions des anglophones se sont radicalisées après l'adoption en 1988 de la loi 178 sur l'obligation d'afficher les signes commerciaux au moins en français. C'est ainsi qu'est né le *Parti Égalité*, qui prône l'égalité des droits linguistiques entre l'anglais et le français. L'un de ses fondateurs est Robert Libman, maire de Côte-Saint-Luc à l'époque. Le parti a réussi à avoir quatre députés à l'Assemblée nationale du Québec pendant une législature (1989-1993). Lors du référendum de 1995, les membres du parti ont rejoint le mouvement *partitioniste*, selon lequel, dans le cas d'une victoire du « Oui », il aurait fallu réorganiser le Québec à partir des territoires qui veulent rester au

sont traditionnellement un bastion libéral (Cermakian, 2004). Comme l'affirme Léveillée : « les clientèles électorales du Parti québécois sont, dans la région montréalaise, fortement concentrées dans les circonscriptions à l'extérieur de l'île de Montréal, plutôt que dans la Ville de Montréal et surtout dans le reste de l'île » (Léveillée, 1998: 141). Il s'agit d'une question importante dans la compréhension des réformes péquiste (1999-2001) et libérale (2003-2005).

En général, la Ville de Montréal ne se distingue pas en ce qui concerne la conception apolitique de la municipalité. Le manque d'intérêt dans les affaires municipales soulevé dans la section 5.1 est similaire. Par exemple, notons le fait que les élites locales montréalaises ont tourné le dos à la présence active de partis sur la scène politique municipale (Quesnel, 1994). Nous retrouvons aussi, dans l'histoire de Montréal, l'existence de maires populistes, comme Médéric Martin (1914-1928) et Camillien Houde (qui a gouverné entre 1928 et 1940 avec des interruptions et ensuite de 1944 à 1954) (Linteau, 2000). Quant à la participation électorale, comme dans les autres villes d'importance, elle est peu élevée (35 % lors des élections de 2005). Rappelons que c'est seulement en 1968 que le suffrage universel est instauré. Les Montréalais ont connu cinq maires depuis : Jean Drapeau (1954-1957; 1960-1986); Sarto Fournier (1957-1960); Jean Doré (1986-1994); Pierre Bourque (1994-2001) et Gérald Tremblay (depuis 2001). Notons qu'uniquement Doré appartient à un parti politique consolidé (le RCM), les autres maires appartenant à des équipes politiques créées autour de sa figure.

Dans les municipalités de banlieue, et notamment dans celles du *West Island*, les citoyens et les élus locaux montrent un attachement plus fort à la municipalité, comme l'atteste leur réaction à la réforme Harel. Comme nous le verrons plus loin, la communauté anglophone accorde une importance majeure aux enjeux municipaux et à la politique locale : la municipalité représente un espace politique très important dans son quotidien et autour duquel s'articule la vie communautaire (Radice, 2000; Boudreau, 2003a). La municipalité est l'une des institutions (avec les écoles et les hôpitaux) de reconnaissance

---

Canada et ceux qui veulent habiter un Québec indépendant. À Montréal, plusieurs municipalités du *West Island* ont adopté des motions *partitionistes* (Boudreau, 2003a).

de la spécificité culturelle et linguistique des anglophones, mais aussi un milieu de vie privilégié et propre à la classe bourgeoise. En effet, c'est seulement une petite fraction de la communauté anglophone, la plus fortunée, qui réside dans le *West Island* : la majeure partie de ce groupe a toujours habité à l'intérieur de la Ville de Montréal (Linteau, 2001). Il y a donc plusieurs facteurs qui expliquent la mobilisation anti-fusion des municipalités de banlieue, c'est pourquoi une analyse détaillée de leurs valeurs et leurs stratégies est nécessaire (voir à cet égard les chapitres 8 et 9).

En définitive, Montréal désire ne pas être considérée une région comme une autre, notamment sur le plan politique. Elle réclame une reconnaissance institutionnelle qui s'adapte à sa propre réalité – économique, culturelle – différente du reste du Québec. Ceci demeure la revendication la plus répétée de la métropole, notamment à partir des années 1990 : la quête de légitimité de la spécificité montréalaise est un facteur indispensable pour comprendre la réforme Harel.

Conclusion

La mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine est influencée par des variables à la fois macro (l'organisation de l'État et la culture politique) et micro (les valeurs et les stratégies des acteurs locaux). Dans ce chapitre, nous avons mis l'accent sur les variables institutionnelles qui configurent le système municipal au Québec et qui deviennent les règles du jeu pour les pratiques de coopération métropolitaine.

En premier lieu, le rapport asymétrique entre les municipalités et le gouvernement provincial est déterminé par l'organisation de la fédération canadienne qui ne reconnaît pas constitutionnellement les municipalités en tant que troisième ordre de gouvernement. Théoriquement, l'existence des municipalités est suspendue à la bonne volonté du gouvernement provincial, unique législateur en matière municipale. Le gouvernement use peu de ce pouvoir mais la fusion municipale a été un puissant exemple de cette prérogative. À cette variable institutionnelle s'ajoute une autonomie financière assez élevée, où la taxe foncière représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale. Ce paradoxe a pour résultat une culture politique caractérisée notamment par une

conception du palier local en tant qu'administration guidée par la performance de la production de biens et services publics au détriment d'un espace politique. En effet, l'espace municipal québécois occupe une place marginale dans la vie politique en raison des éléments suivants : manque d'institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes), manque de reconnaissance du métier d'élu local et faible participation électorale. L'importance de la question nationale explique aussi le manque d'intérêt pour les enjeux locaux et la politique municipale.

Un autre élément qui affecte le dossier municipal est l'importance des relations entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Le débat sur la décentralisation, qui n'a pas évolué au cours des derniers 20 ans, malgré de nombreuses tentatives de changement, en est un exemple. Le gouvernement provincial craindrait de céder trop de pouvoirs à ses « créatures », qui ont en même temps une attitude ambiguë quant à leur capacité de prendre en charge de nouvelles tâches. Même si les municipalités les plus grandes se sont mobilisées sur la scène canadienne pour accroître leurs responsabilités, nous pouvons conclure que les municipalités au Québec se trouvent face à un dilemme qui pourrait se résumer par la question de « gouvernement ou succursale », telle qu'évoquée dans le titre d'un colloque de l'UMQ de 1991. En ce sens, la réforme Harel et le débat sur la gestion métropolitaine témoigne de la complexité des relations entre les municipalités et le gouvernement du Québec.

Dans le cas de Montréal, la relation entre les paliers provincial et municipal est d'autant plus complexe que la métropole se différencie des autres régions sur le plan économique, institutionnel et culturel. La région métropolitaine de Montréal est le moteur économique du Québec et le pôle d'attraction des nouveaux arrivants, qui s'installent notamment sur l'île de Montréal. Les élus locaux demandent une simplification de l'organisation institutionnelle et un statut spécial en consonance à cette réalité. Le renforcement politique de la région métropolitaine demeure cependant un enjeu délicat, vu le poids démographique de celle-ci par rapport au reste du Québec. Sans vouloir trop insister sur une opposition Montréal-reste du Québec, il est vrai que l'île de Montréal constitue un espace particulier du point de vu sociologique.

Ces éléments structurels du cadre institutionnel expliquent en grande partie les politiques relatives à la question métropolitaine montréalaise et notamment la création d'un modèle hybride lors de la réforme péquiste. Selon le néo-institutionnalisme, les institutions changent très lentement : il y aurait une tendance à la continuité non seulement quant aux structures formelles (organisation de l'État) et aux valeurs partagées par la communauté (culture politique) mais aussi par rapport aux façons de faire et aux routines (March et Olsen, 1989). Cette idée de continuité a été spécialement étudiée par les adhérents du courant historique et a donné lieu à la popularisation du concept de *path dependence* ou « dépendance au sentier » (Pierson, 2000). Selon cette perspective, au moment de concevoir et mener une politique publique précise (par exemple, le regroupement des municipalités), il existerait une tendance à persister sur ce chemin et à maintenir des mesures exécutées antérieurement, en n'acceptant que des changements mineurs. Autrement dit, la mise en place de nouvelles institutions peut seulement se comprendre en fonction de l'histoire et des traditions propres à un contexte institutionnel (Kitschelt, 1996).

Le chapitre suivant est ainsi consacré à l'analyse de l'idée de *path dependence* à travers l'histoire de la gestion métropolitaine de Montréal. À la lumière des diverses formules de coopération métropolitaine conçues au cours du vingtième siècle, notre objectif est de comprendre si le modèle créé lors de la réforme Harel répond aux tendances antérieures ou si, au contraire, il représente une « déviance au sentier ».

CHAPITRE 6

LA QUESTION MÉTROPOLITAINE AU QUÉBEC : UNE APPROCHE EN CONTINUITÉ

Le modèle hybride de gestion métropolitaine mis en place à Montréal entre 1999 et 2001, formé de trois paliers (métropolitain, local et infralocal), s'inscrit dans une réorganisation territoriale à l'ampleur du Québec. La réforme Harel met l'accent sur l'échelle locale par le biais d'un nouveau découpage de la carte administrative : elle conduit à la création de huit grandes villes issues des fusions municipales. La réforme renforce aussi le palier supramunicipal au moyen de la création des communautés métropolitaines et l'octroi de nouveaux pouvoirs pour les municipalités régionales de comté (MRC). Simultanément, on assiste à l'introduction des arrondissements dans six nouvelles villes (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay et Sherbrooke). Le choix de l'expérimentation institutionnelle ne peut se comprendre si l'on ne tient pas compte des règles du jeu, fixées par les diverses composantes de l'organisation de l'État – distribution de compétences, statut des municipalités, structure de la fiscalité municipale, système électoral, degré d'institutionnalisation du système de partis municipal – et de la culture politique – participation politique, sentiment d'appartenance, reconnaissance de l'exercice du métier d'élu local. Ces éléments appartiennent aux variables institutionnelles, qui, conjointement aux pratiques de coopération métropolitaine, forment les trois facteurs explicatifs des modèles de gestion métropolitaine.

Ce chapitre a pour objectif de discerner le degré de continuité de la réforme Harel et du modèle de gestion métropolitaine de Montréal par rapport aux expériences antérieures. Autrement dit, il s'agit de déterminer jusqu'à quel point ce modèle hybride de gestion métropolitaine n'est que le simple résultat de pratiques passées ou la continuation « logique » de l'approche québécoise de la question métropolitaine, tant au niveau des

institutions formelles (les modèles antérieurs de gestion métropolitaine) qu'informelles (les façons de faire, pour ainsi reprendre le titre du Livre blanc sur la réorganisation municipale de 2000).

La question de la stabilité des institutions selon la perspective néo-institutionnaliste a été abordée dans le chapitre 2. Selon les auteurs de ce courant, les institutions tendent à la continuité plutôt qu'au changement : celui-ci est possible mais il est très lent. Les auteurs de la branche historique ont théorisé l'idée de continuité en introduisant le concept de *path dependence* ou « dépendance au sentier » (Steinmo, Thelen et Longstreth, 1992; Pierson, 2000). Selon cette conception, les phénomènes socio-politiques sont fortement influencés par les institutions – formelles et informelles –, qui délimitent la direction à suivre qu'il est alors difficile de changer. Certains dispositifs institutionnels et/ou politiques publiques tendent à se pérenniser, indépendamment de leur efficience initiale ou présente (North, 1990) et ce, grâce à l'existence de mécanismes d'auto-renforcement (l'idée des *increasing returns* développée par Paul Pierson) qui augmentent graduellement le coût du changement. Une lecture *path dependent* de la réforme Harel établirait que celle-ci est structurée par les réformes antérieures et par un sentier établit préalablement. Une fois qu'une direction a été empruntée (par exemple, la fusion municipale), il serait impossible de revenir en arrière et/ou d'en emprunter une autre. La conception d'une option alternative – par exemple, la coopération intermunicipale – serait impensable, parce que la décision initiale aurait laissé son « empreinte génétique » et ne permettrait pas la prise de décisions qui en dévieraient (Mény, 1993: 33-34). La continuité dans les pratiques et dans les attitudes est aussi assurée par des mécanismes d'auto-reproduction. Comme l'ont souligné les auteurs néo-institutionnalistes du courant sociologique, la définition de ce qui est « normal » tend à s'installer et se consolider parce qu'elle est intériorisée et reproduite par les acteurs (March et Olsen, 1989). De façon similaire au cas du *path dependence,* la logique de la conformité incite les individus à rester sur le sentier, interprété ici comme modèle de comportement et de croyances.

Nous avons déjà évoqué notre scepticisme en ce qui concerne la notion *path dependence*, issue des sciences économiques et très vite utilisée dans plusieurs domaines. L'une des

questions fondamentales reste de déterminer comment établir quelle est la décision « initiale » qui marque à jamais le sentier à suivre tant en termes d'institutions formelles qu'informelles. Par exemple, dans le cas de la réforme Harel, quelle est cette première décision? Faut-il penser aux annexions de la fin du dix-neuvième siècle ou seulement considérer les politiques publiques après la création du ministère des Affaires municipales en 1918, ou encore, après la Révolution tranquille? Il s'agit d'une question de précision méthodologique souvent absente dans les analyses qui font appel à cette notion. Ensuite, il faudrait trouver un consensus chez les auteurs néo-institutionnalistes concernant la définition de la « dépendance au sentier ». On retrouve des analyses où le *path dependence* est conçu comme une répétition rigoureuse des séquences d'une politique publique et d'un renforcement graduel de l'institution (Pierson, 2000). Alors que comme le constate Adrian Kay (2005), dans d'autres études le *path dependence* fait référence à l'importance de l'histoire et des héritages institutionnels (*policy legacies*), sans clarifier « l'ampleur du chemin » ou la force de la continuité (Kay, 2005).

De notre point de vue, l'idée de « dépendance au sentier » est intéressante parce qu'elle souligne la force des institutions et leur nature cumulative. Cependant, nous rejoignons l'avis d'Ève Fouilleux qui, lors de son analyse de la politique agraire commune, critique la mobilisation « fourre-tout et multi-usage » de cette notion (Fouilleux, 2002: 259). Afin d'être précis sur la nature de la reproduction des modèles de gestion métropolitaine de Montréal, nous soutiendrons l'idée de continuité par l'analyse des variables institutionnelles formelles – les solutions institutionnelles, le territoire d'application des politiques, les compétences accordées, le mode d'élection, la fiscalité municipale – et informelles – les façons de faire du gouvernement provincial. Sans s'attarder sur les détails de chaque proposition de réforme métropolitaine (mise en place ou recommandée), nous examinerons comment les éléments clé du débat métropolitain se sont répétés au cours des 100 derniers ans. À cet égard, les changements dans la forme de l'institution sont plus aisément observables que les transformations des façons de faire, qui restent la composante la plus subtile des institutions.

Si la fusion des municipalités de l'île de Montréal et la création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) sont la dernière tentative de coordination des enjeux métropolitains, la question de la coopération métropolitaine s'est posée à la classe politique montréalaise dès les années 1890, suite à une phase intense d'urbanisation qui a requis la mise en place d'infrastructures et de services supramunicipaux. À cette époque, les municipalités étaient déjà interpellées, d'une part, pour coopérer dans la fourniture de services et, d'autre part, pour faire l'effort fiscal requis. Ces questions vont être posées à plusieurs reprises tout au long du vingtième siècle et la réponse à ces enjeux et la façon d'y répondre a été similaire.

En premier lieu, le choix d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine est dominant et se traduit par la mise en place d'une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de structures supramunicipales) et ce, malgré une période où le gouvernement provincial a jonglé avec une approche proche du nouveau régionalisme (6.1). En deuxième lieu, la façon de concevoir le territoire appartenant aux institutions métropolitaines et la combinaison d'un traitement spécifique pour Montréal avec des mesures à l'échelle du Québec sont des éléments de continuité (6.2). Le type de compétences des institutions métropolitaines poursuit également une logique de continuité, bien que la CMM introduise des éléments nouveaux (6.3). Le mode d'élection et de représentation au sein des institutions est aussi stable, fondé sur l'imputabilité locale et accordant un leadership politique à la Ville de Montréal (6.4). En outre, le débat sur une réforme de la fiscalité locale se répète en des termes similaires et le gouvernement provincial continue sans changer la structure fiscale des municipalités (6.5). Enfin, il existe une continuité en ce qui concerne l'attitude ambiguë du gouvernement provincial vis-à-vis de la question métropolitaine, ce qui témoigne des relations complexes entre la métropole et la province relevées dans le chapitre antérieur (6.6).

Toutefois, certains éléments remettent en cause l'idée de « dépendance au sentier ». En effet, le modèle de gestion métropolitaine montréalais n'est pas une reproduction exacte des formules précédentes. La CMM est une structure de planification stratégique d'une nature différente de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), qui avait pour but la

gestion de services. En outre, il y a eu pour la première fois une institutionnalisation des arrondissements, qui n'ont été créés que lors de la fusion de toutes les municipalités de Laval en 1965, par exemple. Ce troisième pilier de la réforme constitue une innovation institutionnelle (Collin et Robertson, 2005). On observe donc des changements en ce qui concerne les institutions formelles. En ce qui concerne les façons de faire, la création de la CMM représente, malgré tout, cette reconnaissance du phénomène métropolitain si réclamée par les acteurs montréalais.

En définitive, nous interprétons l'essence du concept de *path dependence* dans la lignée de ce qui a été formulé par Francesca Gains, Peter John et Gerry Stoker (2005), c'est-à-dire : « *the common observation that the legacy of the past conditions our future, at the policy level and at the level of institutions* » (Gains, John et Stoker, 2005: 27). Selon notre point de vue, la réforme Harel et la création du modèle montréalais à trois paliers se nourrissent des idées, des façons de faire et des institutions antérieures, sans tomber dans le déterminisme et en reconnaissant l'existence d'une petite mais véritable « déviance au sentier ».

6.1 Le sentier réformiste : la double stratégie de recomposition territoriale

La réforme municipale de 2000 relève d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine, fondée sur la création de nouvelles structures administratives et politiques (communautés métropolitaines, nouvelles villes et arrondissements) et du renforcement des structures existantes (MRC). Cette conception n'est pas nouvelle; au contraire, elle est présente dans la plupart de réformes mises en place au vingtième siècle. Outre le caractère réformiste exhibé par le gouvernement provincial[89], l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec montre que ce gouvernement associe toujours deux stratégies de recomposition territoriale (Mévellec, 2005) : d'une part, la vision réformiste fondée sur le niveau local, moyennant l'annexion et la fusion de municipalités tant en milieu urbain (Montréal, Laval) qu'en milieu rural (par des politiques de regroupements volontaires

[89] Nous analysons dans ce chapitre l'approche du gouvernement provincial. Nous verrons que les acteurs locaux conçoivent eux aussi leur propre modèle de gestion métropolitaine (voir chapitres 7-8).

plus ou moins réussies) et d'autre part, l'approche réformiste fondée sur le niveau métropolitain et sur la création d'une structure fédérative à deux niveaux. Dans le cas de Montréal, cette approche a donné lieu à la création de quatre institutions : la Commission métropolitaine de Montréal (1921), la Corporation du Montréal métropolitain (1959), la Communauté urbaine de Montréal (1969) et la Communauté métropolitaine de Montréal (2000). Ces deux stratégies s'alternent dans une succession d'épisodes concernant la réorganisation municipale et métropolitaine : à certains moments l'accent mis sur le niveau local conduit à des tentatives de fusion, tandis que dans d'autres c'est la voie supramunicipale qui est privilégiée. Au moment de la réforme Harel, il y a combinaison des deux options.

Malgré cette continuité dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine, il semblerait que le gouvernement québécois se soit ouvert à une vision néo-régionaliste au milieu des années 1990. Deux structures métropolitaines sont proposées : un Conseil métropolitain en 1993 et une Commission de développement de la métropole en 1997. Néanmoins, cette approche ne se consolide pas et ne parvient pas à déplacer le « sentier réformiste » ou la dynamique fusionnelle québécoise selon Mévellec (2005). La réforme Harel finit par suivre la direction empruntée depuis le début de la question métropolitaine et se fonde sur la transformation des structures. Seule la CMM représente en quelque sorte l'héritage de cette ouverture timide vers une vision régionaliste de la gestion métropolitaine initiée dans les années 1990.

6.1.1 La lutte contre la fragmentation municipale (1890-1990)

L'idée qu'il y a trop de municipalités au Québec est une constante tant dans le discours du gouvernement provincial que dans la traduction qui en est faite au niveau des politiques publiques. À la fin du dix-neuvième siècle, l'une des solutions envisagées pour diminuer le nombre de municipalités était l'absorption par la ville centre des banlieues[90] (Collin, 2001). En utilisant sa compétence exclusive en matière de réorganisation municipale, le gouvernement provincial décréta, entre 1883 et 1918, l'annexion de 23 municipalités à la

[90] Déjà la première Charte de Montréal en 1832 permet d'absorber les faubourgs.

Ville de Montréal[91]. Les raisons de telles annexions répondaient à la fois aux arguments chers à l'école de la réforme (meilleurs services, efficience dans la gestion, économies d'échelle) et aux particularités du contexte montréalais. En effet, plusieurs petites municipalités sur l'île se trouvaient dans une situation financière très délicate, n'ayant pas les moyens économiques pour s'acquitter des dettes contractées pour le développement des services et des infrastructures. La Ville de Montréal hérita de ce fardeau fiscal et son équilibre budgétaire en fut lui-même menacé (Collin, 2001); à partir de ce moment, le déficit budgétaire est devenu un problème structurel de la métropole (Sancton, 1985: 27).

En 1919, la question de la réalisation d'annexions supplémentaires se posa à nouveau[92]. La réponse du gouvernement fut là encore réformiste. Toutefois en 1921, il fut décidé de mettre en place une structure supramunicipale : la Commission métropolitaine de Montréal (COMM), chargée de superviser les finances des municipalités de la partie centrale de l'île (Pineault, 1998) plutôt que de changer les limites administratives. Le rôle de la COMM a été remis en question dans les années 1950, en raison de l'expansion de l'urbanisation à la périphérie de Montréal; cela causait des problèmes de circulation, de transport et de coordination de la protection policière. Malgré la mise sur pied en 1951 de la Commission de transport de Montréal[93], l'enjeu de la coordination des services métropolitains amena le gouvernement de Duplessis à créer une Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal (la Commission Paquette), qui siégea entre 1952 et 1955. Le rapport final constate que, pour garantir la mise en commun de services et répondre aux besoins des municipalités, il fallait créer une nouvelle structure métropolitaine sur l'île (Gouvernement du Québec, 1955).

---

[91] La loi adoptée le 4 juin 1910 permet, par exemple, l'annexion des faubourgs de Ville-Saint-Louis, Notre-Dame-de-Grâce, Ville-Émard, Ville-Saint-Paul, Côte-des-Neiges, Longue-Pointe, Rosemont, Ahuntsic, Bordeaux, Côte-Saint-Luc et une partie de Saint-Laurent.

[92] Quatre autres municipalités déficitaires (Montréal-Nord, Pointe-aux-Trembles, Saint-Michel et Laval-de-Montréal) demandent leur annexion à Montréal. Cette proposition n'est pas bien accueillie par la Ville de Montréal, qui souffre des conséquences financières des annexions précédentes. Selon la Ville, il faudrait absorber également les autres municipalités de l'île (Westmount, Outremont, etc.) qui, grâce à leur meilleure situation financière, permettraient de compenser l'effet des annexions.

[93] Cette institution gère le transport en commun au niveau municipal et en fait un service métropolitain dont les coûts seront partagés par les municipalités de banlieue (Divay et Collin, 1977)

La Commission métropolitaine fut abolie en 1958 et remplacée par la Corporation du Montréal métropolitain (CORMM), créée le 5 mars 1959. En théorie, la CORMM bénéficiait de plus de pouvoirs que la COMM (l'aide à l'urbanisme, aux services des incendies et à l'élaboration d'un réseau routier métropolitain). En pratique, le désaccord entre les membres empêcha l'exercice réel des compétences de la CORMM et le bilan de ses activités demeura plutôt mince (Divay et Collin, 1977; Collin, 1998). L'approche réformiste fondée sur la création d'une structure fédérative ne semblait pas être satisfaisante pour Montréal.

Dans ce contexte, l'approche réformiste à un niveau (par l'annexion et/ou la fusion municipale) réapparu avec force, tant à Montréal que dans le reste du Québec. Dans la métropole, le maire Jean Drapeau[94] lança l'idée de l'annexion de toutes les municipalités voisines, sous le slogan *une île, une ville*[95]. Pour Drapeau, la Ville de Montréal devait être le maître d'œuvre de la région métropolitaine. En effet, une seule administration pour toutes les municipalités de l'île permettrait, selon lui, de consolider Montréal comme métropole du Canada et du monde de façon efficiente, démocratique et moderne (Bédard, 1965: 21). Avec l'aide du président du comité exécutif de la Ville, Lucien Saulnier, Drapeau entreprit de nombreuses démarches (rédaction de documents, rencontres, conférences, etc.) afin de réaliser son modèle. Finalement, cette politique tourna court et donna tout au plus lieu à l'annexion de quelques municipalités : Rivière-des-Prairies, Saraguay et Saint-Michel dans les années 1960, puis Pointe-aux-Trembles, en 1982 (le maire Drapeau termine son mandat en 1986).

À l'échelle du Québec, après avoir entamé la régionalisation administrative et scolaire, le gouvernement libéral de Jean Lesage considéra qu'une modernisation de la gestion locale était nécessaire (Boisvert et Hamel, 1998). Sous le leadership de Pierre Laporte, ministre des Affaires municipales depuis l'été 1962, le gouvernement adopta plusieurs mesures

---

[94] Drapeau avait déjà été maire de Montréal entre 1954 et 1957 en tant que membre de la Ligue d'action civique. En 1960, il se présenta en tant que membre du Parti civique.

[95] Selon Bédard, *une île, une ville* connaît sa première manifestation favorable en 1893 (Bédard, 1965: 85). Elle sera reprise 100 ans plus tard par le maire de Montréal, Pierre Bourque, qui s'inspira explicitement de la politique du maire Drapeau.

concernant le monde municipal[96]. Selon Meynaud et Léveillée (1973), Laporte remit en question la conception traditionnelle de l'organisation municipale, selon laquelle l'on créé progressivement des municipalités en fonction du processus d'urbanisation. Le Québec compte plus de 1 600 municipalités et l'approche dominante favorise les ententes intermunicipales et les annexions, jugées par le ministre comme une réponse adéquate à la demande croissante de services municipaux, dans un contexte de crise de la fiscalité municipale. Selon Laporte, il faut moderniser le système municipal québécois et créer de grandes agglomérations, puisque le regroupement rationnel des municipalités permet de constituer des pôles de croissance et des centres de services plus efficaces[97] (Gouvernement du Québec, 1964). 40 ans plus tard, la ministre Louise Harel utilise ce même raisonnement lors de la réforme péquiste, d'où l'idée que la réorganisation municipale de 2000 vise à parachever la Révolution tranquille. Pourtant, dans les années 1960, les fusions étaient perçues comme une solution innovatrice, contrairement à la perception de la réorganisation récente selon laquelle les regroupements municipaux est une solution « ancienne ».

Le gouvernement décide donc d'encourager les regroupements par l'adoption de la loi 13, adoptée le 8 avril 1965. La politique repose sur la réalisation de fusion volontaire à l'initiative des municipalités. Cela signifie que les conseils municipaux bénéficient d'un pouvoir exclusif pour décider de la réalisation des regroupements. Les chiffres révèlent pourtant le faible succès de cette politique (autour du 5 %), notamment en milieu rural. Un des éléments récurrents de l'histoire municipale du Québec est le bilan mitigé de la

---

[96] Pour une analyse détaillée de cette période, voir (Meynaud et Léveillée, 1973).

[97] Selon Laporte, les fusions renverseront les tendances suivantes : la transformation du « Québec dans une seule région fortement industrialisée et surpeuplée » (celle de Montréal); la stérilité de la concurrence entre municipalités et l'inefficacité des services municipaux; « l'esprit de clocher, l'égoïsme municipal, le séparatisme municipal » (Meynaud et Léveillée, 1973: annexe I). Le ministre réalise une tournée provinciale pour promouvoir les bienfaits des regroupements municipaux. Meynaud et Léveillée reproduisent des extraits d'un discours prononcé par le ministre Laporte, le 25 septembre 1964, au 43ème Congrès annuel de l'UMQ, à Québec, en faveur des fusions : « Notre ambition, et je sais que vous la partagez, est de fournir à tous les citoyens du Québec des services nombreux, économiques, efficaces. Pour les obtenir, les contribuables doivent comprendre que dans certaines régions le regroupement municipal sera la première condition à obtenir de ces services. Quand les structures ne permettent plus l'épanouissement du citoyen et le progrès de la communauté, elles doivent être modifiées parce qu'elles ne réalisent plus la fin pour laquelle ont été instituées » (Meynaud et Léveillée, 1973 : annexe I).

politique des fusions du gouvernement. En effet, le gouvernement provincial a proposé des regroupements volontaires à plusieurs reprises et ce, malgré les faibles résultats obtenus lors des expériences précédentes. Pour les tenants du *path dependence*, la répétition d'une politique publique (dans ce cas, les fusions volontaires) en dépit de l'échec antérieur et de l'inefficience de la solution démontre la force du sentier (North, 1990).

En milieu urbain, le gouvernement se penche plutôt par une politique contraignante de fusions. Suite aux recommandations du rapport Sylvestre, résultat des travaux de la Commission d'étude pour l'île de Jésus, le gouvernement a adopté la loi 63 du 6 août 1965, qui impose la fusion de 14 municipalités au nord de Montréal et la création de la Ville de Laval. La nouvelle ville vient remplacer la Corporation interurbaine de l'île Jésus qui existait depuis 1959. Sa création provoque un dialogue de sourds très semblable à celui présenté en 2000[98], entre ses détracteurs et ses défenseurs. Sur la Rive Sud, quelques fusions ont aussi eu lieu : la plus importante permit à la Ville de Longueuil d'absorber la Ville de Jacques-Cartier en 1969. Nous constatons que, comme en 2000, le gouvernement provincial favorisa la consolidation des villes centre par le biais de la fusion : totale à Laval (qui réalise sa propre *une île, une ville*) et partielle à Longueuil et Montréal. Ces éléments aident à comprendre la réforme Harel, qui devait permettre de compléter ces tentatives de recomposition territoriale.

Après ces regroupements, l'élan fusionniste fut freiné et le nouveau gouvernement unioniste opta par la création, en 1969, de trois structures supramunicipales : les Communautés urbaines à Montréal, à Québec et dans l'Outaouais[99]. À nouveau, le gouvernement choisit une approche réformiste, mais cette fois à deux niveaux; les communautés urbaines étant des organismes multifonctionnels de prestation de services structurés comme une fédération de municipalités, dotées d'une existence propre et de pouvoirs spécifiques. Ces communautés ont constitué un nouveau palier administratif

---

[98] Voir à cet égard l'ouvrage de Bédard, 1965.

[99] L'élément déclencheur de la création de ces structures est la grève des policiers de Montréal, le 7 octobre 1969, qui rend évident le besoin de coordination du service de police sur l'île de Montréal (Collin, 1998).

s'ajoutant aux municipalités locales sans les modifier[100]. La création de ces structures et en général les recommandations des commissions s'inspiraient du mouvement de la réforme dominant dans l'ensemble de l'Amérique du Nord, dont l'objectif était la fusion d'instances locales et/ou la création de paliers métropolitains[101].

La création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), dont les compétences s'étendent à l'île de Montréal, ne signifiait cependant pas que l'idée de réduire le nombre de municipalités avait disparu de la pensée gouvernementale. En effet, le texte de la loi créant la nouvelle structure prévoyait la réduction du nombre des municipalités locales. La revue de presse réalisée par Meynaud et Lévéillée révèle les déclarations du ministre favorables au regroupement des 29 municipalités de l'île en cinq ou six villes, ainsi que de la formation d'une seule ville anglophone dans l'Ouest (Meynaud et Léveillée, 1973: 107). Cela rejoignait la recommandation de la Commission Blier, qui proposait la fusion, l'intégration et/ou la coordination de tous les services municipaux et fonctions municipales définis comme régionaux ou communautaires, ainsi que le partage du coût de ces services et fonctions entre tous les contribuables (Gouvernement du Québec, 1964).

Suivant toujours le sentier réformiste, le ministre Robert Lussier présenta, peu avant l'élection de 1970, un plan de réforme des structures municipales (connu comme le Renouveau municipal et régional ou plan REMUR). Le rapport dénonçait les effets de la fragmentation municipale au Québec et proposait, à nouveau, la combinaison des deux formules : au niveau supramunicipal, la formation de quatre nouvelles communautés urbaines et de 16 communautés régionales et au niveau local, la constitution progressive de « municipalités viables » (c'est-à-dire, un regroupement municipal permettant la création d'entités de 8 000 à 10 000 habitants et plus) (Gouvernement du Québec, 1970).

---

[100] L'Annuaire du Québec de 1971 définit la Communauté urbaine de Montréal comme : « une recentralisation de compétences décentralisées » (cité par Meynaud et Léveillée, 1973: 103).

[101] Plusieurs exemples en témoignent : *Twin Cities Metropolitan Council* (1967); réforme du *Metro Toronto* (1967); consolidation des villes et des comtés de Jacksonville (1967) et d'Indianapolis (Unigov, 1969); création de la ville unifiée de Winnipeg (*Unicity*, 1970).

Après la victoire du gouvernement libéral de Robert Bourassa (en 1970), le nouveau ministre des Affaires municipales, Maurice Tessier, proposa une réforme municipale prévoyant la création de fédérations de municipalités ou de communautés municipales. Dévoilée dans un Livre blanc, cette réforme s'inscrivait dans la continuité des propositions faites durant les années précédentes (Gouvernement du Québec, 1971). En décembre 1971, le gouvernement approuva une loi afin d'encourager les fusions volontaires, la loi 276 (*Loi favorisant le regroupement municipal*). Toutefois, selon Meynaud et Léveillée (1973), cette loi était moins contraignante que la loi 13 de 1965 et les résultats encore plus mitigés.

La question de la gestion métropolitaine de Montréal fit à nouveau l'objet de l'attention gouvernementale deux ans plus tard. Une Commission d'étude de la Communauté urbaine fut créée en 1972 et donna lieu au rapport Hanigan de 1973, qui recommandait la réduction de 29 à 19 municipalités et la création d'instances régionales. Un nouveau document fut produit par le Groupe de travail sur l'urbanisation en 1976 (le rapport Castonguay). Il allait encore plus loin que le rapport antérieur : il reprenait l'idée de diminution du nombre de municipalités à 19 et en même temps proposait d'élargir la CUM à un territoire plus large que l'île de Montréal. Malgré ces recommandations, dans la ligne réformiste, le gouvernement provincial ne prit aucune action.

Entre 1975 et les années 1990, la question métropolitaine a été reléguée à un plan secondaire, à l'exception de la refonte de la loi de la CUM en 1982. Elle permit l'élargissement du mandat de l'institution, la création de cinq commissions permanentes et le changement dans la distribution des sièges au comité exécutif (voir section 6.3). Durant cette période, il y eut aussi la création de la Commission de transport de la CUM (1970–1985) qui devint plus tard la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) (1985–2002). Elle permit l'implantation de la carte mensuelle régionale, une certaine concertation au sein des diverses sociétés de transport existantes dans le Grand Montréal et le lancement de la question des trains de banlieue (Lamonde, 1986). A part ces mesures relatives à la gestion métropolitaine, le gouvernement s'est plutôt consacré à la révision de la démocratie locale et à la mise en place d'une stratégie

d'aménagement (la Loi sur l'aménagement du territoire, la création des MRC et des régions administratives). Selon Collin (2001), cette pause dans le débat métropolitain était analogue à la situation dans l'ensemble du Canada et des États-Unis.

6.1.2 Un dérapage dans le sentier réformiste? L'essor du nouveau régionalisme

Le débat concernant l'enjeu métropolitain réapparaît seulement au début des années 1990, sous un jour toutefois différent des propositions faites depuis le début du siècle. La justification de la gouvernance métropolitaine passe d'un cadre interprétatif réformiste à un discours teinté de nouveau régionalisme. Les rapports du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) et de la Commission de développement de la métropole (CDM) ont été jugés comme une opportunité historique de reprendre le discours régionaliste et de changer l'approche traditionnelle de la gestion du secteur public local (Fischler et Wolfe, 2000a; Quesnel, 2000; Hamel, 2001; Collin, 2002). L'existence de cette période de renouvellement de l'approche de la gestion métropolitaine remet en cause l'idée de *path dependence*, puisque d'autres options au-delà de la stratégie habituelle de recomposition territoriale (la fusion municipale et la création de structures supramunicipales) sont proposées, débattues et même approuvées (c'est le cas de la CDM). Néanmoins, l'orientation réformiste n'a pas été complètement écartée par le gouvernement provincial, puisque l'idée des fusions est présente, même si c'est de façon discrète. Finalement, l'émergence de l'approche régionaliste n'est pas assez solide pour dévier le sentier réformiste, qui finit par s'imposer lors de la réforme Harel, mais elle a néanmoins laissé une empreinte qui se traduit par la création de la CMM.

En 1993, le rapport du GTMR[102] proposa la création d'un gouvernement métropolitain dirigé par un Conseil métropolitain et la simplification des structures administratives sur

[102] La création du GTMR en 1992 répond à une demande de la Ville de Montréal au ministre des Affaires municipales. Elle souhaite la mise sur pied d'une commission spéciale sur le rôle de Montréal pour débattre du futur de nombreux sujets, tels que l'aménagement du territoire, la fiscalité, le développement économique et culturel, la qualité de vie, les rapports de la ville centre avec les autres municipalités et gouvernements, les structures politiques, etc. Entre les mois d'avril et décembre 1992, le groupe tient 58 séances de travail et de consultation selon les thèmes à étudier réunissant autour de 200 personnes (élus locaux, syndicats, chambres de commerce, professionnels). Afin de découvrir les expériences étrangères, le GTMR rencontre des experts et réalise aussi une mission à Toronto. En janvier 1993, le Groupe dépose un premier rapport d'étape, dont les propositions ont été discutées au mois de mars, lors de la présentation

le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de 1991 (Gouvernement du Québec, 1993a). La mise en place d'une structure supramunicipale devait permettre de combattre les problèmes de la métropole, notamment le manque de vision commune de la région et la faible compétitivité de la région[103]. Le concept de « ville-région », sur lequel s'appuie le rapport, reflète les trois dimensions du nouveau régionalisme (Champagne, 2002a) : a) les diverses composantes de la région sont interdépendantes; b) une vision régionale est nécessaire pour améliorer le développement économique, élément central dans un contexte de mondialisation qui pousse les régions urbaines à être compétitives à l'échelle internationale; et c) il faut encourager la solidarité régionale et le développement viable et durable de la région. Le diagnostic du GTMR a été considéré comme le début d'une nouvelle approche de la gestion métropolitaine. Même si cette perspective demeure encore latente en 1993, elle permet de comprendre la création postérieure de la CMM[104].

Toutefois, malgré le caractère novateur de cette proposition, nous observons que l'absence de la perspective typiquement réformiste orientée vers l'adéquation des frontières municipales et fonctionnelles n'est pas totale. Le fait de proposer la création d'un gouvernement métropolitain (au lieu d'une agence souple de concertation, par exemple) est proche de l'école de la réforme[105]. En effet, la réforme est toujours axée sur les structures et le changement des limites administratives, même s'il s'agit de niveaux supérieurs : proposition touchant les MRC et les régions administratives ainsi que la création d'Organismes intermunicipaux de services (OIS)[106]. Il est vrai que le rapport ne

---

de 89 mémoires durant les séances publiques (voir Annexe G). De janvier à octobre 1993, 70 séances de travail additionnelles ont lieu, pour aboutir en décembre 1993 à la publication du rapport final.

[103] Comme il est écrit dans le rapport d'étape : « la région métropolitaine est davantage la somme de ses particularismes locaux que le fruit d'un effort commun et cohérent de développement » (Gouvernement du Québec, 1993b: 7). Le rapport final véhicule une vision d'avenir mobilisatrice : *Montréal, une ville-région efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale et au service de ses citoyens.*

[104] Comme l'affirme un spécialiste de la question métropolitaine et membre du comité de transition de 2001 : « Cette idée de région métropolitaine n'a pas abouti. Maintenant on a la CMM, c'est une sorte de continuation » (entretien numéro 33).

[105] Ceci confirme le débat du chapitre 1, selon lequel le nouveau régionalisme pourrait être interprété comme une réactualisation de la conception de la réforme sous l'angle de la mondialisation (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000).

[106] Les OIS sont lieux de concertation permanents et obligatoires entre les municipalités d'une même aire géographique. Par exemple, la Communauté urbaine de Montréal, par sa situation insulaire, deviendrait

traite pas de la question toujours épineuse des fusions municipales et que pour une fois, les débats au sein du Groupe et entre les acteurs omettent cette option. Cependant, la menace des fusions est présente. Citons deux extraits du rapport final qui abordent cette question :

> Le GTMR confirme d'abord le respect des pouvoirs actuels des municipalités mais afin de mieux répondre aux besoins du citoyen, il recommande une nouvelle formule de regroupement volontaire, les OIS. Il faut espérer qu'avec le temps, ces regroupements inciteront plusieurs municipalités à unir davantage leurs efforts et, pour certaines d'entre elles, à se fusionner (Gouvernement du Québec, 1993a: 14).
>
> Même si la fusion de municipalités avait été retenue comme voie de solution, le GTMR estime qu'elle n'aurait pas constituée en soi une solution satisfaisante (…). Le GTMR reconnaît cependant que le nombre des municipalités de petite taille dans la région métropolitaine de Montréal est trop élevé et que des regroupements municipaux s'imposent (Gouvernement du Québec, 1993a: 24).

L'idée que le nombre trop élevé de municipalités rend la concertation et le partenariat dans la ville-région plus compliqués est néanmoins soutenue. Ainsi, le rapport final établit que les OIS devront faire des études et des recommandations sur les regroupements municipaux. Cela coïncide avec la pensée du ministre des Affaires municipales en ce qui concerne l'ensemble de la politique municipale. En effet, Claude Ryan considère le nombre des municipalités (1 451) comme un obstacle à la prestation efficiente des services. Le ministre annonce, avant des élections, une série de mesures volontaires pour encourager les regroupements municipaux, qui se transformeront dans le futur en des politiques plus contraignantes[107] (Andrew, 1993). Les arguments des années 1960 sont toujours présents et l'option des regroupements volontaires fait son apparition dans le débat politique, même si c'est sur un plan secondaire.

---

l'OIS de Montréal. Selon le gouvernement, les OIS permettraient les bénéfices suivants : améliorer la coordination supramunicipale; rationaliser l'organisation des services intermunicipaux existants; favoriser la solidarité entre les municipalités. Un OIS serait administré par l'assemblée des maires des municipalités associées disposant d'un nombre de voix proportionnel à leur population. L'assemblée se choisirait un président à la majorité des voix et nommerait un Comité de direction. De plus, cette assemblée désignerait les représentants au Conseil métropolitain de Montréal. Les compétences des OIS seraient déléguées sur une base volontaire par les municipalités membres. Toutefois, avec une majorité des 2/3 des voix, un OIS pourrait déclarer sa compétence en totalité ou en partie sur un service avec des pouvoirs qui lui seraient exclusifs, sans droit de retrait pour les municipalités membres (Gouvernement du Québec, 1993a).

[107] Le Parti libéral du Québec perd les élections de 1994 en faveur du Parti québécois.

La deuxième étude, celle de la Commission de développement de la métropole[108] (CDM) en 1997, propose la création d'une structure consultative à l'échelle régionale de Montréal composée d'élus municipaux, du ministre de la Métropole et de représentants des milieux socio-économiques. Le modèle prôné[109] n'est ni un palier administratif ni un gouvernement métropolitain; il s'agit plutôt d'une plate-forme de concertation entre les acteurs régionaux permettant d'établir des orientations pour le développement de la région métropolitaine, dans une perspective partenariale et de gouvernance horizontale. Le ministre de la Métropole Serge Ménard rappelle plusieurs fois que la Commission est un premier pas vers une dynamique nouvelle qui favorisera l'émergence d'une pensée métropolitaine. L'accent est donc mis notamment sur un changement des mentalités et des façons de faire, plutôt qu'une transformation des institutions[110]. Le gouvernement va plus loin que dans le cas du GTMR, dont les recommandations n'ont pas été appliquées :

---

[108] Le gouvernement provincial réalise un travail antérieur à la mise sur pied de la commission parlementaire. Il y a d'abord la création d'un Forum de consultation, le 7-8 novembre de 1996, dont le but est connaître l'avis des acteurs de la région métropolitaine de Montréal sur le modèle de gestion métropolitaine.

[109] Le rapport préliminaire propose trois modèles qui, malgré prendre comme référence le territoire de la RMR, se distinguent quant aux compétences, aux membres et au financement. Un premier modèle est une commission métropolitaine consultative, conçue comme un lieu d'échange entre les acteurs métropolitains, de composition mixte, avec un financement provincial et dotée d'un leadership provenant du ministre d'État à la Métropole. Le deuxième modèle est une commission métropolitaine dotée de pouvoirs décisionnels : elle planifie et finance les activités de développement économique et touristique, dont la réalisation est confiée à des mandataires. Elle a une composition mixte et un financement propre. Enfin, la troisième proposition est une commission de développement prenant la forme d'un conseil métropolitain, qui s'occupe de la planification et de la coordination dans les domaines suivants : l'aménagement du territoire, le développement économique, l'environnement, le transport et la culture. L'élection des 22 membres se réalise au suffrage universel, tandis que les acteurs socio-économiques participent aux comités du conseil. Ce conseil est autonome et a un financement propre, et sa mise en place entraîne la révision des structures existantes dans la région métropolitaine (Gouvernement du Québec, 1996e).

[110] La déclaration du ministre Serge Ménard lors de la présentation du projet de loi 92 témoigne de cette perspective : « Nous voulons également que la commission soit le lieu où se développe une vision métropolitaine. Une vision qui nous permettra d'affronter notre vraie concurrence, celles des autres villes-régions du monde. Une vision qui nous rendra plus enclins à créer de la richesse, plutôt que de nous disputer celle qui nous reste. Une vision qui amènera les partenaires métropolitains à se sentir encore plus responsables et solidaires de l'avenir de leur région, à prendre le goût, éventuellement, d'assumer de nouvelles responsabilités. La métropole a souvent déploré certaines décisions du gouvernement à son endroit : elle aura maintenant l'occasion de participer directement au processus décisionnel. C'est en partenariat constant avec le gouvernement que cet apprentissage du pouvoir métropolitaine se concrétisera (…). C'est donc dans la poursuite des politiques nationales que s'inscrit le travail de la commission. Le gouvernement lui, pourra enfin compter sur un interlocuteur qui lui permettra de prendre les meilleures décisions pour la métropole » (Ménard, 1996: 2-3).

la CDM est créée en juin 1997 lors de l'approbation du projet de loi 92 (*Loi créant la Commission de développement de la métropole*).

L'option des regroupements municipaux semble avoir disparue du débat politique pour une fois et l'orientation réformiste est définitivement écartée. Le texte de la loi 92 ne comporte pas de proposition précise de fusions municipales[111]. Même les spécialistes semblent convaincus du changement d'approche. L'analyse de Quesnel en témoigne : « personne n'ose dire ouvertement que les milieux municipaux s'en sortent relativement bien, ayant échappé au traitement à la 'Harris' (…) qui vient d'imposer une fusion complète des six villes de la communauté urbaine de Toronto pour former une 'Mégacité' de 2,3 millions d'habitants » (Quesnel, 1997: 9). Cependant, cette pensée régionaliste n'est pas encore solide : la CDM ne siégera jamais et personne ne requerra la poursuite de l'expérience[112]. Selon Léveillée (1998), la CDM est : « plutôt un compromis entre les expressions favorables à une solution métropolitaine plus traditionnelle et celles qui expriment la nécessité d'une approche substantiellement différente, mais encore mal définie » (Léveillée, 1998: 140). Le manque d'enracinement de cette conception expliquerait en grande partie le fait que l'option réformiste ne disparaît pas de la pensée gouvernementale. Ou à l'inverse, l'alternative de l'approche québécoise de la gestion métropolitaine ne réussit pas à se consolider en tant qu'option logique et viable aux yeux du gouvernement.

En effet, si l'option des fusions est absente dans le cas de Montréal, qui relève du nouveau ministère de la Métropole (MM) (créé en 1996), elle demeure à l'agenda politique pour les municipalités du reste du Québec. A l'initiative du ministère des Affaires municipales (MAM), le dossier de la réorganisation municipale prend un nouvel

---

[111] La seule référence apparaît dans l'article 51.1, selon lequel : « La Commission formule au gouvernement des recommandations sur (…) les structures municipales, régionales ou gouvernementales présentes sur son territoire, notamment en vue de leur simplification » (Gouvernement du Québec, 1997a).

[112] Durant l'entrevue avec un fonctionnaire du ministère de la Métropole qui a contribué de très près à la création de la CDM, celui-ci exprime sa surprise devant la non application de la loi 92 : « personne n'a pas protesté, ni à l'intérieur du ministère ni à l'extérieur. Il n'y pas a eu de critiques! Certains étaient contents que rien ne se soit passé, ils considéraient la Commission comme trop compliquée, trop complexe » (entretien numéro 10).

essor en mai 1996, lors du lancement de *La politique de consolidation des communautés locales* par le ministre Rémy Trudel. Cette politique comporte trois volets. Le premier volet vise le regroupement de plus de 411 municipalités, tels que les villages-paroisses et les petites agglomérations de moins de 10 000 habitants. Le second volet concerne spécialement aux municipalités des agglomérations de plus de 10 000 habitants et des six régions métropolitaines. Enfin, le troisième volet s'applique aux communautés formées d'une seule municipalité et pour lesquelles il est plutôt envisagé un recours accru à une mise en commun au niveau de la MRC. Les municipalités doivent réaliser d'abord des études préparatoires financées par le MAM. Puis, si les délais d'exécution sont respectés, les municipalités ont accès à des subventions pour réaliser les regroupements (Gouvernement du Québec, 1996a). À l'instar des tentatives précédentes d'incitation aux fusions volontaires, le bilan de cette politique est mitigé[113] (Collin, 2002). Les résultats des politiques antérieures n'auraient pas permis de tirer des leçons sur la pertinence de cet instrument de recomposition territoriale : l'option réformiste a poursuivi son chemin.

6.1.3 La réforme Harel : le retour sur le sentier réformiste

C'est dans ce contexte marqué, d'une part, par le manque de consolidation d'une nouvelle approche de la gestion métropolitaine de Montréal et, d'autre part, par l'échec des tentatives de regroupement volontaire en milieu rural que Louise Harel devient en 1998 la ministre des Affaires municipales et de la Métropole. La mise sur pied de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) semble changer l'approche gouvernementale, dorénavant centrée sur la révision de la fiscalité municipale. En outre, le mandat de la Commission inclut aussi les structures municipales : son rapport, *Pacte 2000*, rendu public en avril 1999, recommande la réforme institutionnelle des régions métropolitaines. Il propose trois options : a) la collaboration municipale, soit par la mise en commun de services, la conclusion d'ententes ou les fusions volontaires; b) une politique contraignante visant à maximiser les fusions de municipalités locales; et c) un renforcement majeur du palier supramunicipal (Gouvernement du Québec, 1999).

---

[113] Les deux derniers volets n'ont pas réellement démarré, même si une opération spéciale de mises en commun a été mise en œuvre en marge de l'entente d'octobre 1997 sur la contribution municipale à l'assainissement des finances publiques (Quesnel, 1997).

Les membres de la Commission décident de rejeter le statu quo et considèrent que la première option n'est pas souhaitable. Les autres solutions possibles sont clairement d'inspiration réformiste, et leur réalisation diffère selon les agglomérations. Le rapport Bédard (du nom du président de la Commission, Denis Bédard) établit que celles de Chicoutimi-Jonquière, Sherbrooke, Trois-Rivières et Outaouais disposent d'un an pour décider avec l'aide d'un médiateur de la formule à mettre en place. Pour Montréal et Québec, le rapport prévoit deux options, correspondant aux deux positions au sein du groupe : a) le maintien de structures locales et le renforcement du palier supralocal et b) les fusions municipales et la mise en place d'une instance métropolitaine stratégique.

Dans le premier cas, il s'agirait à nouveau d'une approche réformiste. Toutefois, le rapport Bédard introduit un élément innovateur : la création d'un gouvernement métropolitain composé de dirigeants élus au scrutin universel direct et bénéficiant de sources de revenus autonomes[114]. Selon le rapport, cette instance métropolitaine, qui remplacerait la CUM et les MRC et intégrerait l'Agence métropolitaine de transport (AMT)[115], résoudrait la fragmentation municipale et les effets de débordement. Cette option permettrait aussi d'améliorer l'équité fiscale, d'assurer une imputabilité accrue du palier supramunicipal et de rendre possible un meilleur exercice des responsabilités par rapport aux enjeux métropolitains, tout en conservant les municipalités locales et en évitant les difficultés d'un processus de fusion massive (Gouvernement du Québec, 1999: 98-99). Cette option signifie la pleine reconnaissance institutionnelle du fait métropolitain, mais le choix d'un gouvernement métropolitain élu au suffrage universel est unanimement rejeté, tant par les députés provinciaux que par les élus locaux.

Dans le deuxième cas, il est considéré que la réalisation de fusions municipales permettra de mieux répartir le fardeau fiscal, de réduire la concurrence intermunicipale et de créer une plus grande synergie et ce, malgré les doutes quant aux économies que cela permettra

---

[114] Selon Collin (2001), cette proposition est déjà faite lors du débat sur la création de la CUM, en 1969, mais n'est pas prise en compte.

[115] C'est une agence de planification du transport provinciale créée en 1996 (voir plus loin).

effectivement de réaliser. Finalement, le rapport privilégie la deuxième option et présente des scénarios de regroupements. Dans l'île de Montréal, les municipalités devraient être réduites à trois ou cinq et dans la RMR, à 20 municipalités. Le rapport préconise aussi la disparition de la CUM et de l'AMT en faveur d'une nouvelle instance métropolitaine bénéficiant de pouvoirs stratégiques. Le rapport conseille en outre que les nouvelles villes aient des arrondissements déconcentrés (Gouvernement du Québec, 1999).

Les recommandations de la CNFFL reflètent les deux tendances qui cohabitent dans l'approche gouvernementale depuis le début du siècle : des changements institutionnels au niveau local et le renforcement du palier supralocal. Malgré l'introduction d'arguments propres au nouveau régionalisme (concurrence internationale des régions métropolitaines, importance des orientations stratégiques, nécessité d'une vision régionale), l'accent est toujours mis sur les structures, sur l'imputabilité des élus locaux et sur une action contraignante de la part du gouvernement provincial. Les recommandations sur les possibles regroupements dans les grandes agglomérations ne laissent aucun doute sur l'approche du gouvernement de la question métropolitaine : la restructuration du palier local est prioritaire par rapport au renforcement du pouvoir métropolitain.

Cette pluralité de conceptions de la gestion métropolitaine est particulièrement apparente chez les fonctionnaires du MAM interviewés. Il s'agit d'un groupe d'une dizaine de personnes qui, sous le leadership de la ministre Louise Harel, ont conçu et appliqué la réorganisation municipale de 2000 : ils se connaissent bien, la plupart entre eux ayant fait carrière au sein du ministère et ayant vécu toutes les étapes du débat métropolitain. Lors des entretiens, on remarque qu'ils ne partagent pas la même conception de la gestion métropolitaine et qu'ils sont conscients de cette pluralité au sein du ministère.

Un groupe de fonctionnaires expriment explicitement leur accord avec les objectifs et la forme de la réorganisation municipale (entretiens numéro 4, 6, 9, 27). Ils soutiennent les regroupements municipaux comme étant la meilleure manière de résoudre les problèmes de Montréal et de toutes les villes centre du Québec. Pour les personnes appartenant à ce groupe, les fusions municipales sur l'île de Montréal sont logiques et ce, d'autant plus

qu'elles conçoivent l'île de Montréal comme le seul centre de l'agglomération. Sans vraiment tenir compte des autres composantes de l'agglomération – les couronnes et les deux autres villes centre, Longueuil et Laval –, les problèmes de la métropole sont, selon ce groupe, les problèmes de l'île de Montréal. Autrement dit, ils ne pensent pas aux interrelations socio-économiques entre les diverses municipalités de la RMR. La fusion de toutes les municipalités montréalaises apparaît donc logique aux yeux de ces personnes : c'est la solution la plus simple et la plus efficiente, parce qu'elle élimine la fragmentation institutionnelle et fait coïncider la nouvelle Ville de Montréal avec la région administrative numéro six[116]. Ce groupe conçoit en effet le territoire québécois à travers le schéma mental des régions administratives : pour ces fonctionnaires, la région métropolitaine de Montréal n'existe pas en tant qu'entité politique. Le Québec est conçu à partir de la région administrative de l'île de Montréal, de la Lanaudière, de la Montérégie, etc. : ils n'ont pas de représentation de la région métropolitaine. Cette idée est renforcée par la présence des cartes des régions administratives du Québec dans les bureaux des personnes interviewées. On n'a pas compté tous les bureaux ayant ces cartes, parce que nous n'avons pas réalisé tous les entretiens dans les bureaux des fonctionnaires. Cependant, nous avons observé à plusieurs reprises la présence de cartes du Québec divisé en régions administratives, alors que les cartes incluant les communautés métropolitaines étaient plutôt rares (nous les retrouvons à la CMM). C'est un indice symbolique mais important selon nous puisque les représentations du territoire font partie de ce que l'on considère normal et adéquat, légitimant ainsi certaines options politiques parmi toutes les autres possibles (March et Olsen, 1989).

Il y a des fonctionnaires qui au contraire appuient la création d'un gouvernement métropolitain puissant plutôt que des regroupements municipaux (entretiens numéro 7, 8, 36, 39)[117]. Nous considérons qu'ils ont une représentation réformiste de l'agglomération mais à deux niveaux : ils sont réformistes parce qu'ils envisagent une formule

---

[116] Cette représentation réformiste est critiquée par d'autres fonctionnaires. Notons à cet égard le commentaire d'une personne interviewée : « les régions administratives sont très artificielles. Il faut créer une région différente, la région métropolitaine réelle. Il faut charcuter les régions administratives et définir la région métropolitaine selon des critères réels » (entretien numéro 10).

[117] Le refus opposé aux fusions est plus ou moins fort selon les personnes interviewées.

métropolitaine impliquant un fort degré d'institutionnalisation. Cependant, ils considèrent la formule fédéraliste à deux paliers comme la plus adéquate pour résoudre les problèmes, qui ne sont pas de nature locale mais métropolitaine. En effet, les problèmes tels l'étalement urbain ou les inégalités sociales et fiscales existent dans l'ensemble de la région métropolitaine et pas seulement sur l'île de Montréal. La création d'une instance politique avec des compétences et des ressources permettant de résoudre ces problèmes est la solution optimale selon ces personnes d'autant plus que les fusions municipales ne résolvent pas ces problèmes et ne contribuent pas au développement de la métropole. Notons donc l'existence de deux représentations réformistes qui sont déjà apparues lors de la CNFFL et qui permettent de comprendre le choix gouvernemental pour certaines fusions municipales (représentation réformiste à un niveau) jumelées à la création d'une nouvelle instance métropolitaine (représentation réformiste à deux niveaux).

À ces deux conceptions, nous ajoutons une représentation régionaliste, selon laquelle la région métropolitaine est un tout dont les parties sont liées et interdépendantes[118] et sur laquelle il faut agir en utilisant des mécanismes flexibles de coordination (entretiens numéro 5, 10, 32, 38, 45). Comme nous l'avons noté dans le premier chapitre, le courant du nouveau régionalisme est très hétérogène, et cette diversité est aussi présente chez les fonctionnaires interviewés. Par exemple, en suivant le modèle des communautés d'agglomération françaises, il s'agit selon un fonctionnaire de doter la région métropolitaine d'un outil efficace de développement : « tout en gardant l'autonomie municipale et en ayant des pouvoirs en planification en ce qui concerne l'agglomération » (entretien numéro 38). Cette vision régionaliste qui vise notamment l'amélioration de la coordination institutionnelle contraste avec la vision d'une autre personne interviewée, qui soutient une conception régionaliste « à l'américaine ». En effet, il s'agit d'une représentation métropolitaine axée sur la compétitivité économique : il faut surtout trouver les moyens adéquats – comme les partenariats publics-privés et la planification

[118] Selon un fonctionnaire interviewé : « toutes les municipalités de la région métropolitaine sont des quartiers de Montréal » (entretien numéro 10). Autrement dit, cette personne pense que toutes les composantes de la région métropolitaine sont liées et font partie du Grand Montréal. L'extrait suivant illustre la même idée, exprimée par un autre fonctionnaire : « Si tu mets Westmount au milieu de la Gaspésie, ça ne vaut rien. C'est valorisé par ce qui est aux alentours, par sa proximité à Montréal » (entretien numéro 32).

stratégique – pour rendre la métropole compétitive à l'échelle internationale (entretien numéro 5). Cette vision régionaliste ne réussit pas à se consolider vis-à-vis d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine, mais existe et devient visible au milieu des années 1990.

Dans cette analyse, nous avons mis l'accent sur l'échelle locale et métropolitaine. Néanmoins, un élément de nouveauté apparaît à l'échelle infralocale : celui des arrondissements. En effet, la décentralisation vers le palier infralocal est introduite pour la première fois lors de la réforme Harel. Cette idée n'est pourtant pas nouvelle dans les débats montréalais. Au contraire, elle est soutenue depuis le début du vingtième par des élus des municipalités de la banlieue de l'île et certains acteurs privés (voir à cet égard le chapitre 8). La conception de ces acteurs est différente de celle du Parti québécois (PQ) sur un point : l'île de Montréal est une confédération de *boroughs* où la Ville de Montréal est considérée comme un arrondissement comme un autre. Il s'agit d'un modèle que le mandataire du gouvernement Louis Bernard récupère en 2000 dans son rapport de recommandation pour les structures sur l'île de Montréal. En revanche, le modèle de la réforme Harel privilégie la ville centre et crée des instances déconcentrées. Malgré les différences, la question de la décentralisation vers les arrondissements a son origine dans un mouvement antérieur et qui a été le protagoniste de plusieurs débats pendant le vingtième siècle.

En définitive, malgré une brève période de propositions régionalistes, le gouvernement du Québec retient une approche réformiste de la gestion métropolitaine, selon laquelle l'espace métropolitain est une unité victime de la fragmentation institutionnelle. Le changement des limites administratives devient ainsi inévitable afin d'adapter la région politique à la région fonctionnelle[119]. Le lien entre l'adéquation politique et le territoire se

[119] La citation suivante du Livre blanc atteste de cette conception : « Les comités [d'élus] devront examiner les diverses hypothèses de regroupements possibles, y compris la création de villes regroupant toutes les municipalités des communautés urbaines actuelles, ou même des regroupements encore plus larges, pouvant aller jusqu'à la création d'une ville unique pour chaque RMR » (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000: 65).

trouve en effet au cœur du débat métropolitain : il est un autre élément caractéristique de l'approche québécoise de la gestion métropolitaine.

6.2 Le débat sur le territoire

La question métropolitaine est directement liée au territoire et pose la question suivante : quels doivent être les membres de la communauté métropolitaine? Comment en tracer les limites? Nous observons deux tendances dans l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. Premièrement, il y a un débat constant sur la pertinence des limites choisies pour définir les diverses structures métropolitaines (6.2.1). Deuxièmement, les réformes conçues pour Montréal sont influencées par des transformations simultanées à l'échelle du Québec. Autrement dit, la mise sur pied d'une solution pour Montréal s'accompagne de réformes plus larges : la reconnaissance de la spécificité métropolitaine serait ainsi diluée dans le caractère national des réformes (6.2.2).

6.2.1 Le décalage entre la politique et la réalité

La question du décalage structurel entre la région politique et la région fonctionnelle (Young et Garside, 1982) se pose au Québec durant tous les exercices de réflexion sur les modèles de gestion métropolitaine. En effet, on constate périodiquement qu'il y a inadéquation entre le territoire visé par les politiques du gouvernement et celui désigné par les données statistiques (les critères de Statistique Canada) ou le territoire « réel », reflet des échanges et des dynamiques métropolitaines.

En 1921, lors de la mise en place de la COMM, le territoire sur lequel la compétence de cette dernière s'applique est limité à la partie centrale de l'île[120]. Quand cette première structure est remplacée par la CORMM, en 1959, le territoire demeure inchangé et ce, malgré l'urbanisation croissante en périphérie de la ville centre. La question du territoire se pose notamment au moment de la création de la CUM, dix ans plus tard. Cette

[120] Cela comprend les villes suivantes qui forment le District métropolitain : Montréal, Outremont, Westmount, Lachine, Verdun, Pointe-aux-Trembles, Saint-Michel, Montréal-Nord, Montréal-Est, LaSalle, Saint-Pierre, Hampstead, Mont-Royal, Saint-Laurent et Montréal-Ouest.

structure est en charge de toutes les municipalités de l'île de Montréal (les 29 municipalités insulaires plus l'île Bizard), ce qui soulève un débat quant à sa pertinence. En effet, le développement économique et urbain déborde déjà largement le territoire insulaire. Plusieurs rapports gouvernementaux ainsi que les chercheurs recommandent d'inclure dans la CUM une partie de Laval et de la Rive Sud et d'exclure les extrémités de l'île de Montréal pour tenir compte des interdépendances les plus fortes[121] (Gouvernement du Québec, 1976, 1993b; Collin, 1998). Mais cela n'a pas de suites concrètes.

Finalement, il faut attendre le milieu des années 1980 et le rapport Picard (commandé par le gouvernement fédéral) et surtout les années 1990 pour que le débat sur la question métropolitaine cesse de prendre l'île de Montréal comme territoire de référence. Le gouvernement reconnaît désormais que la région métropolitaine de Montréal s'étend tant au nord qu'au sud. Malgré ce consensus, les rapports successifs utilisent des définitions distinctes. Le GTMR, en 1993, reprend la délimitation du Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal[122], englobant 136 municipalités. Selon le rapport d'étape, ce territoire constitue déjà un territoire de référence pour ses habitants : « les liens d'interdépendance multiples qui se sont déjà établis au sein de la région métropolitaine constituent la preuve qu'existe déjà un sentiment d'appartenance qui prend forme au-delà du quartier et de la ville de résidence » (Gouvernement du Québec, 1993b: 6). Dans le rapport final, la définition du territoire appartenant au Conseil métropolitain à créer est plus petite. Il s'agit de la RMR de 1991, c'est-à-dire, 102 municipalités reparties dans 13 MRC et la CUM.

---

[121] Nous constatons que celle-ci est une représentation présente chez certaines personnes interviewées : l'agglomération montréalaise s'étendrait dans un sens nord-sud, c'est-à-dire, en incluant la partie centrale de l'île de Montréal, Laval et Longueuil, mais pas les extrêmités de l'île montréalaise (entretiens numéro 3 et 12).

[122] Créé en 1991 par le gouvernement du Québec, le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal réalise un diagnostic des problèmes dont souffre la métropole (*Le plan de relance du Grand Montréal: pour un redressement durable*). Parmi ces derniers, le rapport dénonce l'absence d'un organisme de concertation pour l'ensemble de la région, la grande fragmentation institutionnelle et le manque de vision régionale de la part des élus locaux (Gouvernement du Québec, 1991).

Dans le cas de la CDM, c'est le territoire correspondant à la RMR de 1996 qui est pris comme unité : 107 municipalités locales, 15 MRC et cinq régions administratives. C'est aussi le cas pour la structure proposée par le rapport *Pacte 2000*; il s'agit du même territoire mais avec moins de municipalités en raison des fusions municipales recommandées. Finalement, la création de la CMM, en 2000, suit les tendances antérieures et prend théoriquement le territoire de la RMR comme référence. Toutefois, le découpage final n'inclut pas toutes les municipalités qui, selon les critères statistiques, devraient appartenir à la CMM; c'est le cas par exemple de Saint-Jérôme. Invoquant le fait qu'elle était également la ville la plus importante d'une autre sous-région (les Basses Laurentides), il fut décidé que l'agglomération de Saint-Jérôme ne ferait pas partie de la CMM. La nouvelle instance se bâtit donc en décalage des données objectives, ce qui nous ramène vers la composante idéologique et politique de la question métropolitaine.

Bref, la définition de ce qui est considéré comme « métropolitain » change avec le temps, reflet de l'évolution de la région métropolitaine elle-même. En fait, la définition administrative ou politique de la région métropolitaine s'est faite en décalage de la définition statistique (voir Tableau 7). Dans le cas de Montréal, le politique a entre une et deux décennies de retard. Toutefois, vu le conflit permanent entre les élus locaux de la région métropolitaine (voir chapitres 8 et 9), on pourrait penser que le gouvernement prend en fait de l'avance puisqu'il impose des institutions qui ne seraient pas créées volontairement par les élus.

Tableau 7 : Évolution du territoire des structures métropolitaines

	COMM	**CORMM**	**CUM**	**GTMR**	**CDM**	**CNFFL**	**CMM**
Municipalités	15	28	29	102	107	20[3]	63[3]
MRC	-	-	-	-[1]	15	14	14
Régions administratives	-	-	-	5[2]	5	5	5

[1] Abolition des MRC.

[2] Le rapport Pichette prévoit l'unification des cinq régions administratives sur le territoire en une seule.

[3] Après les fusions municipales.

En observant l'évolution récente du territoire métropolitain, nous constatons que celui-ci se stabilise autour de 14 MRC et de trois millions de personnes; cela représente presque la moitié de la population du Québec. La question du comment aborder la spécificité montréalaise sans oublier les besoins des autres territoires québécois s'est posée à plusieurs reprises et explique aussi le résultat des politiques publiques en matière municipale.

6.2.2 L'équilibre territorial

L'histoire de la gestion métropolitaine au Québec révèle l'effort de la part du gouvernement pour contrebalancer un traitement spécifique accordé à Montréal par des mesures pour l'ensemble de la province. C'est seulement au début du vingtième siècle, quand la question métropolitaine ne se pose qu'à Montréal, que le gouvernement provincial adopte des lois pour la métropole (création de la COMM et de la CORMM) sans le faire pour le reste du Québec. Plus tard, dans les années de la Révolution tranquille, la mise en place de structures métropolitaines se fait à l'échelle du Québec, en reconnaissant la réalité métropolitaine non seulement à Montréal mais aussi à Québec et dans l'Outaouais (création des communautés urbaines)[123].

Successivement, les ministres Laporte, Lussier et Tessier conçoivent des réformes municipales à l'échelle du Québec, sans accorder une attention particulière au cas de Montréal. Ainsi, dans le cas du Livre blanc de 1971, il est écrit que les compétences des nouvelles instances supramunicipales envisagées sont limitées par le gouvernement, celui-ci assurant de cette manière un certain degré d'homogénéité dans l'ensemble de la province (Gouvernement du Québec, 1971). Après la victoire péquiste en 1976, le nouveau gouvernement de René Lévesque a adopté des mesures en faveur de la décentralisation et de la démocratisation du monde municipal dans l'ensemble de la

[123] À cet égard, plusieurs personnes interviewées constatent que le contexte de nationalisation affecte le traitement des problèmes de Montréal. Comme un élu de la Ville de Montréal l'affirme : « avec la montée du nationalisme, le Québec devient le plus important, plus important que Montréal. On devient des Québécois plutôt que des Canadiens français. Le développement du Québec est prioritaire » (entretien numéro 14).

province. Ce sont, notamment, la création des MRC, la réforme de la fiscalité municipale et les lois sur le financement des partis politiques municipaux. Collin (2001) souligne que la création des MRC s'explique justement par la volonté du gouvernement de compenser l'équilibre territorial après la création des communautés urbaines. Selon l'auteur : « [Les MRC] deviennent surtout un instrument supplémentaire de défense de l'autonomie municipale face aux volontés expansionnistes ou régionalistes de Montréal et de la CUM » (Collin, 2001: 19).

La question métropolitaine à Montréal réapparaît au début des années 1990, avec le GTMR. Parallèlement, le ministre Ryan crée la Table ronde sur les villes centre[124]. Même si au début cet exercice s'adresse aux maires des grandes villes – Montréal, Québec, Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi –, le gouvernement de Jacques Parizeau invite les maires des autres villes centre du Québec (24) à participer aux travaux. Un premier rapport, déposé en décembre 1994, traite des problèmes des villes centre sans faire de distinction quant à la taille[125] (Gouvernement du Québec, 1994). L'élargissement de la problématique des villes centre n'est pas bien reçu par les maires des six villes les plus grandes, qui adopteront leur propre stratégie. En effet, ce n'est pas seulement Montréal qui se plaint de ne pas bénéficier d'une attention particulière de la part du gouvernement; ce sont aussi les maires des cinq autres villes centre des régions métropolitaines qui considèrent que, malheureusement, le gouvernement adopte des mesures « mur à mur ». Comme l'affirme Belley : « si les six villes-centres obtiennent ainsi pour la première fois une forme de 'statut particulier' et la mise à l'agenda politique de leurs problèmes, les solutions proposées devront toutefois convenir à plusieurs catégories de villes-centres dans toutes les régions du Québec » (Belley, 2005: 213).

---

[124] Les objectifs de cette table-ronde sont trois : a) élaborer un rapport sur la problématique des villes centre; b) identifier les problèmes prioritaires; c) proposer les modalités de suivi à ces travaux.

[125] Le rapport parle notamment de la difficulté dans la gestion de l'urbanisation en raison d'une absence de vision régionale dans l'aménagement du territoire. Il souligne la concurrence entre municipalités, ce qui rend difficile de faire des ententes et d'animer une concertation régionale. Le thème de la fiscalité municipale est aussi abordé, sous l'idée que le régime fiscal est mal adapté aux villes centres. Afin de contrer la multiplicité d'administrations locales, le rapport recommande : « renforcer les incitatifs aux annexions ou aux regroupements des municipalités situées dans les agglomérations urbaines » (Gouvernement du Québec, 1994: 54). Ensuite, trois sous-comités sont formés : a) urbanisme et aménagement du territoire; b) organisation territoriale et relations intermunicipales; c) fiscalité et programmes d'aide financière. Chaque comité produit de nouveaux rapports.

Après l'échec du référendum de 1995, le Premier ministre, Lucien Bouchard, met l'accent sur la problématique métropolitaine. Pour une fois, il semblerait que le gouvernement provincial prend en main le dossier montréalais[126]. En effet, son action est vigoureuse depuis le début, sous le slogan *Oser la métropole*, titre de la campagne d'information sur les priorités du gouvernement[127]. Lors de la formation du nouveau Conseil de ministres, Bouchard nomme un ministre d'État à la Métropole (Serge Ménard), une première dans l'histoire du Québec. Cette nomination permet de croire que le gouvernement a la volonté d'octroyer un statut particulier à la région métropolitaine, comme d'autres avant lui ont accordé une priorité aux régions (Quesnel, 1997). La pensée du Premier ministre est claire : pour relancer les régions du Québec sur le plan économique il faut d'abord renforcer l'économie montréalaise, et pour ce faire, il faut doter la métropole d'outils de développement. L'extrait de son premier discours à l'Assemblée nationale en témoigne :

> Il n'y aura pas de relance de l'économie québécoise sans relance de la métropole québécoise. Cette relance se fera notamment grâce à l'ensemble de mesures que je viens d'évoquer, mais la complexité des problèmes de la métropole nécessite un traitement particulier et, je dirais plus, la création d'un pouvoir métropolitain spécifique (Bouchard, 1996a: 7).

Outre la CDM, deux autres initiatives sont prises à l'égard de la métropole durant cette période. On assiste, d'une part, à la fondation de Montréal International, organisme privé sans but lucratif dont l'objectif est de contribuer au développement économique du Grand Montréal et d'accroître son rayonnement international. D'autre part, il y a la création de l'Agence métropolitaine de transport (AMT), organisme gouvernemental de transport métropolitain qui a pour mission d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes en favorisant l'utilisation des transports en commun dans la région de Montréal[128]. Ces

---

[126] L'allocution du Premier ministre à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain atteste de cette volonté d'agir : « Le sujet n'est pas nouveau, les rapports Picard et Pichette ont montré la nécessité de mieux développer une vision régionale et de coordonner les actions. Ce qui a manqué, dans le passé, c'est la volonté politique. Maintenant, nous l'avons » (Bouchard, 1996b: 4).

[127] Tel qu'écrit dans la brochure d'information : « Oser la métropole, c'est participer à l'ambitieux défi de façonner une métropole qui nous habite, de susciter un état d'esprit métropolitain qui favorise l'émergence d'une vision commune et d'une prospérité nouvelle » (Gouvernement du Québec, 1996c: 1).

[128] Le Conseil d'administration de l'AMT est formé de membres nommés par le ministre de la Métropole. L'Agence dispose de sources particulières de revenus (taxe sur les immatriculations des automobiles et surtaxe sur l'essence). L'AMT a juridiction sur un territoire qui comprend les îles de Montréal et Jésus et également les couronnes nord et sud (encore que ce territoire ne corresponde qu'approximativement à

deux gestes sont interprétés comme une reconnaissance institutionnelle de l'étendue de la région métropolitaine de Montréal : un territoire qui n'est plus centré sur l'île de Montréal mais qui comprend aussi les couronnes nord et sud (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

La reconnaissance de la spécificité de la métropole s'accompagne pourtant de mesures touchant à l'ensemble des régions et des municipalités québécoises. Un nouveau comité ministériel des affaires régionales et territoriales présidé par le Premier ministre est constitué afin de coordonner l'action gouvernementale et de lancer le processus de régionalisation[129]. Ceci se concrétise en 1997 lors du dépôt de la *Politique de soutien au développement local et régional*, qui propose, parmi d'autres mesures, la création du ministère des Régions et des Centres locaux de développement (CLD)[130] (Gouvernement du Québec, 1997b). La formation du nouveau ministère confirme la relance de la régionalisation au détriment de la décentralisation. Selon Quesnel : « Le ministre ne cache pas, toutefois, que ce ministère [des Régions] joue un rôle stratégique et politique en ce qu'il offre une place propre au sein du Conseil des ministres aux intérêts des régions, à côté de celle qui est réservée à la métropole » (Quesnel, 1998b: 4).

Entre 1998 et 2000, tant le rapport de la CNFFL que le Livre blanc proposent des mesures à la fois pour les trois régions métropolitaines du Québec – Montréal, Québec, l'Outaouais – et pour l'ensemble des agglomérations urbaines québécoises. La réforme démontre, encore une fois, l'effort du gouvernement pour traiter de la spécificité

---

celui de la RMR). Elle s'occupe de la gestion du réseau des trains de banlieue et coordonne les tarifs afin d'assurer l'équité entre les réseaux des trois sociétés de transport et les 14 corporations intermunicipales de transport (Collin, 2001).

[129] Ce comité ministériel, outre Bouchard et le ministre Guy Chevrette, qui agit à titre de vice-président, est composé des 12 ministres responsables d'une région et du ministre d'État à la Métropole. De plus, chacun des ministres régionaux est épaulé par un député qui porte le nouveau titre de Secrétaire régional (Gouvernement du Québec, 1996b).

[130] Les CLD sont des nouvelles instances à l'échelle des MRC composées de représentants des différents milieux (des affaires et du travail, municipal, coopératif, communautaire et institutionnel) chargées d'appliquer localement les décisions gouvernementales d'investissement dans le développement local. Ainsi, selon Quesnel, les CLD présentent le paradoxe que nous avons souligné dans le chapitre 5 : elles sont à la fois sous le contrôle du gouvernement provincial et doivent suivre les directives du haut mais en même temps obligent les municipalités à travailler en partenariat avec d'autres intervenants du milieu, ce qui s'éloigne du rôle traditionnel des municipalités, en les encourageant à prendre le leadership (Quesnel, 1998b).

montréalaise sans toutefois négliger les besoins du reste du Québec[131]. La question des compétences des structures métropolitaines confirme aussi cette idée : au moment de créer les communautés urbaines en 1969 et ensuite les communautés métropolitaines en 2000, la loi prévoit le même type de pouvoirs (même si la loi de la création de la CMM est adoptée avant celle de la Communauté métropolitaine de Québec). L'analyse des compétences des diverses structures métropolitaines démontre en outre que certaines compétences demeurent stables au cours des décennies. Cependant, le rôle des institutions métropolitaines a changé avec la réforme Harel.

6.3 Les pouvoirs métropolitains : de la gestion à la planification

Selon la pensée réformiste, les institutions métropolitaines doivent disposer de compétences exclusives et de revenus autonomes. À cet égard, nous constatons trois tendances dans l'histoire de la gestion métropolitaine québécoise depuis les années 1960. En premier lieu, trois compétences sont toujours présentes : l'aménagement du territoire, le transport en commun et le développement économique. En deuxième lieu, les compétences des structures métropolitaines s'orientent de plus en plus vers la coordination et la planification, au détriment de la gestion. En troisième lieu, les pouvoirs attribués aux instances métropolitaines ne sont pas exclusifs et dans aucun cas un pouvoir de taxation n'est octroyé. Bref, il ne s'agit pas de gouvernements métropolitains forts. Afin de développer cette idée, nous résumerons brièvement les responsabilités des diverses instances métropolitaines qui ont été conçues pour Montréal[132] dans le Tableau 8.

La COMM est créée afin d'administrer et de contrôler l'exercice du pouvoir d'emprunt des municipalités de banlieue. Elle a pour mandat le rétablissement de l'équilibre financier dans les municipalités en crise et contrôle le budget de toutes les municipalités à

---

[131] Un exemple est celui de la réforme des commissions scolaires dirigée par Pauline Marois. La laïcisation du système scolaire québécois faisait l'objet d'un débat principalement à Montréal depuis les années 1960. Le gouvernement décide, en 1998, de créer les commissions scolaires linguistiques qui se substituent aux commissions confessionnelles : la réforme se fait dans l'ensemble du Québec (Levine, 1990).

[132] Nous considérons toujours le modèle qui est recommandé à la fin d'un processus de travail et pas les autres alternatives présentées.

l'exception de Montréal. Grâce à la garantie du District métropolitain, la Commission emprunte afin de payer les dettes des municipalités, les coûts des emprunts étant repartis sur les municipalités en proportion des valeurs imposables de chacune. De cette façon, l'organisme permet de contrôler les dépenses et en même temps d'emprunter à un meilleur taux (Divay et Collin, 1977). Au fil des ans, les pouvoirs de la Commission s'accroissent, notamment en matière d'expropriation, lorsqu'elle a pour mandat la planification et la réalisation d'une autoroute traversant l'île de Montréal (le Boulevard métropolitain). Si le rôle de la COMM est jugé favorablement au niveau financier – de 1921 à 1958, aucune municipalité membre ne fait faillite –, en ce qui concerne ses autres champs de compétence le bilan est maigre (Gouvernement du Québec, 1955). Par exemple, le démarrage de la construction du Boulevard métropolitain est retardé jusqu'en 1958 en raison du manque de consensus. Par ailleurs, plusieurs tentatives d'élaboration d'un plan d'ensemble de l'île de Montréal seront entamées sans succès (Collin, 1998). Quant à la CORMM, elle détient plus de compétences que la COMM : urbanisme, services de protection contre les incendies, élaboration d'un réseau routier métropolitain, etc. Toutefois, la Corporation ne parvient pas à les réaliser, notamment à cause du désaccord entre ses membres (Divay et Collin, 1977).

L'une des raisons de la création de la CUM est le constat que certains problèmes ne sont pas réglés, comme la situation des forces de police et du transport en commun. La nouvelle instance a la charge de ces deux domaines ainsi que des responsabilités en promotion économique, culture et environnement (l'établissement et l'aménagement de parcs régionaux, l'amélioration de la qualité de l'air, l'inspection des aliments, l'assainissement des eaux usées et la récupération et le recyclage des déchets). Le bilan des réalisations de la CUM des années 1970 est mitigé. L'analyse de Divay et Collin (1977) démontre que la CUM est restée inactive dans plusieurs de ses champs de compétence, notamment dans le réaménagement des limites territoriales, l'élimination des déchets, les codes de construction, la circulation, les services de protection contre les incendies et les loisirs. Par contre, les auteurs relèvent une intervention marquée en matière de protection policière, de traitement des eaux usées, d'assainissement de l'air, d'inspection des aliments, de promotion économique, de planification régionale et, dans

une moindre mesure, de transport en commun. En fait, l'évaluation de l'amélioration des services est variable selon les secteurs. Selon Divay et Collin : « la CUM présente une performance décevante comme structure métropolitaine, mais respectable pour un organisme sous-régional de service » (Divay et Collin, 1977: 229).

Le rapport du GTMR souligne que la CUM a accompli des tâches importantes telles que le prolongement du métro, le système de police intégré, l'assainissement des eaux usées et de l'air et les parcs régionaux. Par contre, le document révèle le manque d'action dans la gestion des déchets et relève plusieurs insatisfactions de la part des municipalités membres, par exemple en matière de sécurité publique. Quant au schéma d'aménagement entré en vigueur le 31 décembre 1987, le rapport considère que sa portée est très limitée et que le territoire d'application est inadéquat, puisque le schéma ne tient pas compte de l'incidence des orientations proposées sur les territoires voisins et sur l'ensemble de la région (Gouvernement du Québec, 1993b). La structure proposée par le rapport Pichette vient donc combler les lacunes de la CUM, en accordant au Conseil métropolitain des responsabilités de planification et de coordination dans les domaines suivants : le développement et l'aménagement du territoire, le développement économique, l'environnement, les arts et la culture, le transport et la sécurité publique. Il y a un changement dans la fonction de l'instance métropolitaine, puisque la gestion des services est confiée aux OIS, tandis que le Conseil exerce un rôle de coordonnateur. La CDM reflète la même tendance, mais encore plus accentuée. Elle a trois compétences principales de type consultatif qui peuvent s'élargir si besoin : la planification du transport, du développement économique et de l'aménagement du territoire. Elle peut aussi conseiller le gouvernement sur d'autres sujets d'intérêt métropolitain, mais elle n'a pas la gestion des services.

Dans le cas de la proposition retenue dans le *Pacte 2000*, la structure présentée s'apparente beaucoup à la CMM. Elle est une instance de type stratégique plutôt qu'une instance métropolitaine forte et englobant toutes les fonctions de type supralocal. Finalement, le rôle de la CMM est clairement stratégique, dans la ligne d'autres structures légères et s'inspirant du discours régionaliste. En raison du bilan plutôt négatif de la

CUM, le gouvernement aurait décidé de changer le type de compétences et d'en faire une instance de coordination plutôt qu'un organisme de gestion. En outre, la CMM se distingue par une compétence de type redistributif, le logement social. Il s'agit d'une nouveauté dans l'historique des institutions métropolitaines, qui s'explique, selon les personnes interviewées, par une décision de Louise Harel et son souci d'équité (entretiens numéro 2, 3, 29, 39).

Tableau 8 : Compétences principales des différentes structures métropolitaines

	COMM	CORMM	CUM	GTMR	CDM	CNFFL	CMM
Partage des coûts des services	X	X	X	X		X	X
Aménagement du territoire			X	X	X	X	X
Service des incendies			X	X			
Services de police et de sécurité publique			X	X/OIS			
Réseau routier métropolitain	X	X	X			X	X
Transport en commun			X	X/OIS	X	X	X
Développement économique			X	X	X	X	X
Aménagement de parcs régionaux			X	X/OIS			X
Qualité de l'air			X	X/OIS			X
L'inspection des aliments			X	OIS			
L'assainissement des eaux usées			X	X/OIS			X
La récupération et le recyclage des déchets			X	X/OIS			X
Culture			X	X			
Logement social							X

À la lumière du Tableau 8, on constate que les structures métropolitaines proposées présentent trois caractéristiques stables : a) l'exercice de pouvoirs est partagé avec le gouvernement et/ou les municipalités; b) elles n'ont pas un pouvoir de taxation; et c) elles ont une vocation de plus en plus stratégique. Dans ce cas, on ne peut pas parler de gouvernements métropolitains puissants tel que le prévoit l'école de la réforme, puisque les structures représentent des municipalités du territoire métropolitain plus qu'un

« intérêt métropolitain ». Cela est particulièrement apparent à l'examen de la question de l'imputabilité des élus qui est à l'enseigne également de la continuité.

6.4 Qui gouverne?

Durant le vingtième siècle, il existe une continuité dans les propositions concernant la représentation politique à l'échelle métropolitaine. Soulignons deux éléments; premièrement, le gouvernement provincial considère, dans la plupart des cas, les élus locaux comme les seuls représentants légitimes pour siéger dans les institutions métropolitaines. Ainsi, la question de la participation d'autres acteurs est rarement posée et considérée comme inappropriée surtout par les élus locaux (6.4.1). En ce sens, l'approche québécoise de la gestion métropolitaine est beaucoup plus proche du gouvernement – représentation politique classique – que de la gouvernance – qui inclut la participation d'acteurs de la société civile. De plus, il s'agit d'une direction ou d'un sentier renforcé vigoureusement par les élus locaux : ceux-ci deviennent les défenseurs principaux de l'imputabilité locale.

Deuxièmement, le gouvernement provincial estime que la gestion des institutions sera plus facile s'il y a un leadership politique clair. Dans la plupart des structures supramunicipales mises en place, la Ville de Montréal s'est ainsi vue accorder la majorité des sièges (6.4.2). Ce privilège est la raison de l'une des plaintes traditionnelles des élus des autres municipalités (notamment, ceux de la banlieue de Montréal) et explique en partie l'existence de pratiques de coopération métropolitaine conflictuelles.

6.4.1 La question de l'imputabilité

Plusieurs choix doivent être faits autour de la question de l'imputabilité. Faut-il que les représentants soient directement élus par la population? Doit-on inclure d'autres acteurs que les élus locaux? Le gouvernement du Québec décide que la représentation à l'échelle métropolitaine se fera uniquement par l'élection indirecte des élus locaux. Ce sont donc les élus municipaux qui sont responsables devant la population : ni les acteurs d'autres milieux ni les conseillers élus à l'échelle métropolitaine ne sont acceptés. À ce titre, les

élus locaux doivent composer à la fois avec les besoins régionaux et ceux de leurs citoyens. En effet, dans toutes les structures qui ont existé (COMM, CORMM, CUM et CMM), c'est cette formule qui a été choisie.

Au sein de la CUM la question de l'imputabilité se pose lorsqu'en 1982 le poste de président de son comité exécutif obtient plus de visibilité. Les membres du conseil sont au départ de simples élus municipaux; mais une fois nommé président, ce simple élu doit démissionner de son poste d'élu local pour se consacrer entièrement à la Communauté. Néanmoins, le fait que le président soit un élu qui n'est plus redevable devant les électeurs provoque des doutes quant à cette figure. Dans un tel contexte, le poste du président de la CUM est constamment remis en question (Boisvert et Hamel, 1998).

Dans les années 1990, il y a un débat sur la possibilité d'inclure des acteurs des milieux socio-économiques dans les structures métropolitaines. Par exemple, dans le cas du GTMR, le rapport établit que le Conseil métropolitain est formé par des élus locaux, mais que des commissions mixtes peuvent exister. Ces dernières sont ainsi formées d'élus et de non-élus (intervenants socio-économiques, experts, délégués de toutes sortes), choisis par les membres du Conseil métropolitain. Elles ont un pouvoir de recommandation auprès du Conseil métropolitain : leur rôle est d'étudier toutes les questions concernant la ville-région et leur présidence est assurée par un membre du Conseil métropolitain. Les séances sont ouvertes au public et les décisions sont prises à la majorité des voix (Gouvernement du Québec, 1993a).

La CDM va encore plus loin, puisque la composition de son conseil est mixte. Le gouvernement provincial reconnaît, pour la première fois, que des acteurs autres que des élus municipaux ou le ministre de la Métropole, tels que les syndicats, le milieu des affaires et le milieu communautaire, doivent participer à la formation d'une vision régionale. Certes, il s'agit d'une nouveauté dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine. Néanmoins, rappelons que la CDM devait être une structure consultative sans de véritables pouvoirs et qu'elle n'a finalement jamais vu le jour. C'est pourquoi il est impossible de confirmer un véritable changement de cap du gouvernement quant à la

question de la représentation. Par ailleurs, tous les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal sont contre cette idée. Selon eux, les intervenants socio-économiques peuvent participer à des commissions consultatives et sans droit à vote. Le processus de la création de la CDM révèle ainsi deux visions de la représentation : une représentation élective versus une représentation fonctionnelle (Léveillée, 1998). Nous pouvons affirmer que c'est la représentation élective qui domine l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec[133].

À quelques reprises, un débat sur la possibilité de créer un gouvernement métropolitain directement élu a eu lieu. C'est une question présente notamment dans les débats sur la CDM, la CNFFL et la CMM. Dans tous les cas, tant les élus locaux que provinciaux ont été unanimement opposés à une institution métropolitaine dont les membres seraient élus directement. Il n'y a pas d'intérêt à créer une identité régionale, surtout au Québec, où la crainte d'affaiblir l'État québécois est très présente. Cependant, le cas de l'élection directe des préfets des MRC pourrait réfuter cette hypothèse. Introduit en juin 2001, le projet de loi 29 permet à toutes les MRC qui le désirent de faire élire leur préfet au suffrage universel, à l'exception des dix MRC situées sur le territoire de la CMM. Cette option demeure pourtant très exceptionnelle et démontre combien le milieu municipal demeure réfractaire à la représentation directe au niveau supramunicipal. En 2005, seuls sept préfets ont été élus au suffrage universel[134] (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005b).

Bref, l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec confirme que la question de la représentation à l'échelle métropolitaine reste entre les mains des élus des municipalités locales, qui représentent les intérêts à la fois locaux et métropolitains lorsqu'ils siègent au sein des institutions supramunicipales. Mais comment s'exerce cette représentation des élus au sein des institutions?

---

[133] La présence des acteurs socio-économiques est au contraire fortement ancrée en ce qui concerne la gestion régionale et ce, même dans la région de Montréal, avec le conseil régional de concertation et de développement (CRDIM).

[134] Il s'agit des préfets des MRC du Haut-Saint-François, des Pays-d'en-Haut, de Témiscouata, du Granit, des Basques, de La Haute-Gaspésie et de La Vallée-de-la-Gatineau.

6.4.2 Le contrôle de l'institution

La question du leadership des institutions est au cœur de l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec, tant sur le territoire de l'île de Montréal que dans l'ensemble de la région métropolitaine. Le gouvernement provincial hésite entre une représentation égalitaire de la ville centre et de la banlieue au sein des institutions métropolitaines. Dans la plupart des cas, il préfère assurer une majorité politique dans les structures métropolitaines en faveur des élus des villes centre (d'abord Montréal, ensuite Montréal, Laval et Longueuil). Dans certains cas, un représentant du gouvernement provincial siège également d'office.

Au sein de la COMM, la Ville de Montréal a la majorité absolue (huit sur 15). Quatre municipalités de banlieue ont un représentant (Outremont, Westmount, Lachine et Verdun), tandis que les villes de l'Est (Pointe-aux-Trembles, Saint-Michel, Montréal-Nord et Montréal-Est) et de l'Ouest (LaSalle, Saint-Pierre, Hampstead, Mont-Royal, Saint-Laurent et Montréal-Ouest) sont représentées par deux élus. Un représentant du département des Affaires municipales du Québec siège d'office au sein du nouvel organisme. Le même scénario se répète lors de la création de la Commission de transport de Montréal, en 1951. La Ville de Montréal détient le contrôle des décisions, au grand mécontentement des autres municipalités (Collin, 1998).

Le gouvernement change d'avis avec la création de la CORMM, en 1958. En suivant les recommandations de la Commission Paquette, la nouvelle structure de l'île compte des membres – 14 chacun – provenant à part égale de la ville centre et de la banlieue, avec un représentant du gouvernement provincial (Gouvernement du Québec, 1955). La paralysie de cette institution (Collin, 2001), amène le gouvernement à donner à nouveau une majorité aux représentants de la Ville de Montréal lors de la création de la CUM. Cette institution est dirigée par un Conseil et un comité exécutif. Le Conseil est l'autorité décisionnelle de la CUM, composé du maire de chacune des municipalités membres (29 maires) plus tous les conseillers de la Ville de Montréal (autour de la cinquantaine). Même si la représentation politique et le vote sont proportionnels à la population, les décisions sont prises à la double majorité, d'une part, des représentants de la Ville de

Montréal, et d'autre part, de ceux de la banlieue. La situation est différente au comité exécutif, qui dirige la CUM au quotidien : il comprend 12 membres issus du conseil et la Ville de Montréal y détient une majorité de sièges (sept). Le comité exécutif est chargé d'élaborer le budget. Ce dernier est adopté automatiquement dans le cas d'un manque de consensus au conseil. Cette situation de pouvoir « partiel » amène les élus des municipalités de banlieue à se regrouper dans une nouvelle association (la Conférence des maires de la banlieue de Montréal) dont l'objectif est de contrecarrer le poids de la Ville de Montréal et de demander une réforme de la CUM (Divay et Collin, 1977).

Au fil des années 1970, les protestations des banlieues concernant la composition du conseil exécutif de la CUM se font plus fortes; elles demandent une représentation politique plus fidèle à la réalité. En effet, la population de la Ville de Montréal représente, en 1961, 68 % de la population de l'île, tandis qu'en 1976 ce pourcentage tombe à 58 %. Au chapitre de l'emploi et des activités économiques, le déplacement vers les autres municipalités de l'île est encore plus accentué, notamment par rapport au secteur manufacturier (Divay et Collin, 1977: 34). Le gouvernement provincial décide ainsi de changer la composition du comité exécutif de la CUM, en 1982, pour assurer une parité entre les membres de la ville centre et ceux des autres municipalités de l'île. Toute décision doit dorénavant recueillir 50 % des votes de la banlieue et 50 % des votes de Montréal au sein du conseil exécutif (la double majorité). Nous verrons que ce processus témoigne d'une évolution dans la mentalité des élus des municipalités de banlieue, qui adoptent progressivement une attitude proactive à l'échelle métropolitaine[135].

Dans le cas de la proposition du GTMR, les recommandations concernant la composition du Conseil métropolitain ne respectent pas la parité au sein de la CUM. Selon le rapport, le conseil est formé par 21 élus locaux (un représentant pour 150 000 habitants), dont 12 proviennent de l'île de Montréal (sept de la ville, cinq des municipalités de la banlieue) et neuf des couronnes suburbaines (quatre du Nord, quatre du Sud et un du Sud-Ouest). Nous observons déjà une tendance qui s'établit depuis le rapport Pichette : les maires de

[135] Cette transformation des mentalités est considérée par Divay et Collin (1977) comme le pas menant de la ville centrale à l'île centrale, ou la prise de conscience des enjeux communs sur l'île.

Montréal, Laval et Longueuil sont représentés d'office au Conseil métropolitain en raison du poids de ces municipalités. La représentation *de facto* des trois villes centre se fait aussi au sein du comité de direction, formé de sept membres. Quant au président du Conseil, il est choisi par les membres du conseil métropolitain à la double majorité de Montréal et des autres municipalités. Les réunions du Conseil métropolitain sont ouvertes aux citoyens et les décisions sont prises à la double majorité des voix (Gouvernement du Québec, 1993a).

La CDM a 40 membres, 26 provenant du milieu municipal, 13 représentant les groupes socio-économiques[136] et un représentant du gouvernement provincial (le ministre d'État à la Métropole). Les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil sont aussi désignés d'office. Toutefois, on élargit le cercle des membres : les préfets de chaque MRC, la présidente du comité exécutif de la CUM et le président de la Conférence des maires de banlieue. Ces 26 membres sont répartis entre l'île de Montréal et les couronnes nord et sud, ce qui fait diminuer le poids de Laval et de Longueuil. Chaque membre dispose d'une voix et les décisions sont prises à la majorité des voix, le président n'ayant pas droit de vote. Le comité exécutif est formé du président et des vice-présidents du conseil ainsi que de cinq autres membres désignés par le conseil pour la durée qu'il détermine, dont trois parmi les membres issus du milieu municipal et deux parmi les membres nommés par le gouvernement (Gouvernement du Québec, 1997a).

Le rapport de la CNFFL ne donne pas de détails précis sur la composition de l'instance métropolitaine. Dans le cas de la CMM, le gouvernement provincial accorde à nouveau le contrôle de l'institution à la Ville de Montréal. En effet, après les fusions municipales, la nouvelle Ville de Montréal détient la moitié des sièges (14) et son maire en est le président d'office et dispose d'un vote prépondérant. Les villes de Longueuil et de Laval ont chacune trois représentants, dont leur maire. Les huit autres membres sont des maires de municipalités des couronnes nord et sud, élus au sein des MRC comprises entièrement ou partiellement dans le territoire de la CMM. Quant au comité exécutif, de huit

[136] Le milieu des entreprises, le milieu de la main-d'œuvre, le milieu culturel, le milieu communautaire, le milieu de l'environnement, le milieu des transports, le milieu agricole et le milieu touristique.

membres, le maire de Montréal en est le président d'office. Les maires de Longueuil et de Laval en sont aussi membres *ex-officio*. Les autres sièges du comité exécutif sont comblés, d'une part, par trois conseillers de la Ville de Montréal et, d'autre part, par un maire de chacune des couronnes nord et sud.

Le tableau suivant résume l'évolution de la représentation au sein des structures métropolitaines. Même s'il y a une alternance dans l'équilibre territorial, on constate que, dans la plupart des institutions créées, la Ville de Montréal garde la majorité des sièges, donc le pouvoir de décision. Nous verrons plus loin comment ce choix du gouvernement est interprété par les divers groupes d'élus locaux.

Tableau 9 : Pourcentage des différents groupes d'élus locaux aux institutions métropolitaines

<table>
<tr><th></th><th>COMM[1]</th><th>CORMM</th><th>CUM[2]</th><th>GTMR</th><th>CDM[4]</th><th>CMM[5]</th></tr>
<tr><td>Ville de Montréal</td><td>53 %</td><td>50 %</td><td>67 %</td><td>33 %</td><td>28 %</td><td rowspan="2">50 %</td></tr>
<tr><td>Banlieue de Montréal</td><td>40 %</td><td>50 %</td><td>33 %</td><td>24 %</td><td>20 %</td></tr>
<tr><td>Ville de Longueuil</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td rowspan="2">24 %[3]</td><td>4 %</td><td>11 %</td></tr>
<tr><td>Rive Sud</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>20 %</td><td>14 %</td></tr>
<tr><td>Ville de Laval</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>10 %</td><td>8 %</td><td>11 %</td></tr>
<tr><td>Couronne Nord</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td><td>10 %</td><td>20 %</td><td>14 %</td></tr>
</table>

[1] Il y a aussi un représentant du département des Affaires municipales du Québec.

[2] La représentation au sein du conseil est proportionnelle à la population, mais les décisions sont prises à la double majorité. Entre 1969 et 1982, la parité existe dans le Conseil mais pas dans le comité exécutif. Cette parité est acquise en 1982.

[3] Dans le rapport du GTMR, Longueuil et la Rive Sud forment un groupe (OIS Sud-Est), tandis que l'OIS Sud-Ouest a un représentant.

[4] Ces élus représentent deux tiers des membres (26). On ne compte que 25 puisque le président de la CUM ne représente pas un territoire. L'autre tiers correspond aux acteurs socio-économiques et le ministre des Affaires municipales en est aussi membre.

[5] Composition lors de la réforme du PQ, en 2002, après les fusions municipales et la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil.

En outre de la question du contrôle des institutions métropolitaines, il y a chez les élus locaux l'impression que le gouvernement provincial favorise la Ville de Montréal sur le plan financier. En effet, l'un des enjeux majeurs de la gestion métropolitaine concerne le partage des coûts métropolitains, ce qui provoque l'affrontement entre élus de la région métropolitaine. Le gouvernement provincial intervient à plusieurs reprises afin d'introduire des mécanismes de distribution des coûts : souvent, sa réponse est la création de nouvelles structures.

6.5 L'enjeu de la fiscalité municipale

Plusieurs chercheurs considèrent que le véritable enjeu de la gestion métropolitaine au Québec est celui de la fiscalité municipale, qui s'appuie sur deux axes (Hamel, 2001; Collin, 2002). D'une part, depuis le début du vingtième siècle il existe un conflit entre les municipalités de la région métropolitaine sur le financement des services et sur la redistribution des coûts générés par la concentration d'activités et des personnes au sein des régions métropolitaines[137]. Le gouvernement provincial crée des instances métropolitaines avec un certain pouvoir de redistribution des coûts, mais il n'instaure pas de véritable mécanisme de partage et de redistribution des richesses. D'autre part, les municipalités québécoises et notamment la Ville de Montréal demandent une réforme de la fiscalité locale afin de changer leur dépendance à l'impôt foncier, qui représente environ trois quarts de leurs revenus. Malgré les demandes municipales pour une réforme de la fiscalité locale, la réponse du gouvernement provincial est invariablement le changement des structures municipales. Ces deux éléments sont présents dans toutes les tentatives de création d'une instance métropolitaine pour la région métropolitaine de Montréal.

[137] Les valeurs se trouvant derrière de ce désaccord, ainsi que les positions des acteurs, seront analysées dans le chapitre 8.

À l'origine la COMM est de nature financière : Montréal ne veut plus absorber de municipalités déficitaires sans intégrer également les plus riches[138]. Le gouvernement décide ainsi de mettre en place une nouvelle structure qui veille sur la santé des finances locales. Entre 1935 et 1940, la Ville de Montréal prélève deux taxes – sur le revenu et sur la taxe de vente – dans 11 municipalités, touchant pratiquement l'ensemble de la population de l'île. Après la déduction des frais d'administration et de perception, les revenus nets sont redistribués par la COMM entre les municipalités membres selon leur poids démographique, ce qui peut s'interpréter comme un premier pas vers une solidarité régionale. Selon Collin (2001), le prélèvement de la taxe de vente favorise les municipalités de banlieue, tandis que la ville centre et les municipalités ouvrières[139] sont les grandes gagnantes de la formule de répartition de l'impôt sur le revenu.

Pendant les années 1950 et 1960, Montréal demande la création d'une formule de partage de l'assiette fiscale (par exemple, la taxe sur l'essence) et d'autres programmes de subventions afin de pouvoir développer des projets métropolitains et diversifier les revenus. La substitution de la CORMM à la COMM ne signifie pourtant pas un changement dans le financement métropolitain, malgré l'urbanisation croissante et l'étalement urbain vers les couronnes (Collin, 2001). Le gouvernement provincial reconnaît qu'il y a une insuffisance de revenus municipaux et une inégalité dans les revenus (Gouvernement du Québec, 1964). La Commission Bélanger, créée pour analyser la problématique financière et fiscale des municipalités, recommande d'ailleurs d'adopter une politique de regroupement municipal (Gouvernement du Québec, 1965). La réponse du ministre des Affaires municipales, Pierre Laporte, est de rédiger une loi sur les fusions volontaires.

Le débat autour de la fiscalité réapparaît lors de la création de la CUM, dont les objectifs principaux sont d'assurer la dispensation de services à caractère intermunicipal à la

---

[138] Avant la création de la COMM, la Ville de Montréal demande régulièrement l'imposition d'une taxe sur les salaires des non-résidents dont le travail est à Montréal. La Ville exige ainsi soit d'absorber les banlieues riches, soit « d'imposer le navetteur » (Collin, 2001).

[139] Saint-Laurent, Montréal-Nord, Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, Saint-Michel et Verdun.

population des municipalités de leur territoire et la redistribution de façon plus équitable du coût de ces services. La fiscalité de la CUM est indirecte : elle facture les municipalités qui doivent inscrire la contribution à la CUM dans leur budget et taxer leurs citoyens en conséquence. La facturation de la quote-part des municipalités se fait sur la base du potentiel fiscal, ce qui doit inciter le développement de la solidarité régionale[140]. Le gouvernement provincial essaie donc de répartir les coûts entre toutes les municipalités de l'île et d'alléger le fardeau fiscal de Montréal, ce qui suscite le refus des élus des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal. Divay et Collin (1977) soulignent deux traits relatifs à la CUM. D'abord, elle permet une redistribution des coûts, mais pas une redistribution de la richesse. En outre, Montréal est la principale bénéficiaire de cette redistribution des coûts.

Après la création de la CUM, le gouvernement libéral de Robert Bourassa (élu en 1970), définit deux priorités : la réforme de la fiscalité et la réforme municipale. Le premier objectif consiste donc à doter les institutions municipales des revenus nécessaires pour assumer leurs obligations, réduire les inégalités entre contribuables des différentes municipalités et maintenir l'effort fiscal des contribuables. Dans un contexte où 80 % des revenus municipaux sont autonomes, le gouvernement envisage de transférer graduellement aux municipalités l'impôt foncier scolaire (Meynaud et Léveillée, 1973). Toutefois, la réponse du gouvernement passe par l'adoption, en décembre 1971, d'une loi afin d'encourager les fusions volontaires, sans toucher à la structure de la fiscalité municipale.

Pendant les années de pause dans le débat métropolitain (1975-1990), plusieurs groupes de travail sont créés afin de réfléchir sur la question de la fiscalité, comme le Groupe de travail sur l'urbanisation présidé par Claude Castonguay en 1976 et la Commission d'étude sur les municipalités formée en 1985, dirigée par Jacques Parizeau. Dans les années 1990, la question fiscale ne fait pas seulement l'objet d'études mais aussi de

[140] Comme l'affirme un ancien membre du comité exécutif, Hubert Simard : « au delà des relations politiques, des services, des infrastructures, le partage fiscal des revenus de la taxe foncière est le facteur communautaire le plus déterminant de la Communauté urbaine de Montréal » (Simard, 1998: 11).

mesures. La réforme menée par Claude Ryan en 1991 présuppose le réaménagement des responsabilités fiscales et comprend un délestage des responsabilités et des coûts vers les municipalités, la Ville de Montréal et les municipalités de la CUM étant particulièrement affectées par la réforme Ryan en ce qui concerne les dépenses liées au transport en commun, à la sécurité publique et à la voirie tertiaire (Léveillée, 1998).

La question du partage des coûts à l'échelle métropolitaine est un élément central des débats du GTMR (1992-93). La structure métropolitaine recommandée par la Commission Pichette devra être financée par des sources municipales (notamment la taxe touristique et sur les immatriculations) et en fonction de la richesse foncière des municipalités. Le rapport propose aussi d'harmoniser la fiscalité municipale, en faisant un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement qui allouera aux municipalités des moyens adéquats et équitables[141]. Les recommandations du comité sur la fiscalité de la Table ronde sont similaires, mais elles ne sont pas appliquées (Gouvernement du Québec, 1995b). La loi 92 créant la CDM est par contre très vague en ce qui concerne son financement (une subvention gouvernementale) et la distribution des coûts. Du fait du caractère consultatif de la CDM et de sa composition, la question du partage de la richesse n'est plus centrale. Pour le Premier ministre Lucien Bouchard, c'est la relance économique de Montréal qui permettra avant tout de diminuer son fardeau fiscal (Bouchard, 1996b). En outre, l'objectif du gouvernement Bouchard est d'atteindre le déficit zéro, d'abord dans les secteurs de la santé et de l'éducation et ensuite au niveau municipal. Dès juin 1997, il propose un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des responsabilités en échange d'une promesse de la conclusion d'un « pacte fiscal » entre le gouvernement provincial et les unions municipales pour l'an 2000. Par conséquent, les municipalités doivent contribuer au Fonds spécial de financement des activités (375 M$ annuels pour trois ans) (Guay, 1999).

---

[141] Selon le rapport d'étape : « Les municipalités du Grand Montréal font face à une contrainte majeure : les ressources financières à leur disposition sont de plus en plus restreintes alors que les difficultés structurelles et conjoncturelles de l'économie montréalaise ne leur permettent pas de les accroître. (…) Or, ces besoins ont une ampleur plus grande au centre de la région, là où les villes comptent de moins en moins de gens et d'entreprises pour en assumer le fardeau » (Gouvernement du Québec, 1993b: 13).

Le gouvernement met aussi en place la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, présidé par Alban d'Amours. Le chapitre 7 du rapport qu'elle rédige est consacré au financement des services publics locaux. Parmi ses recommandations, la Commission conseille aux deux paliers de gouvernement – provincial et fédéral – de verser aux municipalités la pleine compensation qui tient lieu de taxes foncières à l'égard de leurs immeubles et de ceux des réseaux parapublics. La Commission conseille aussi le transfert de responsabilité des équipements et du transport scolaires aux municipalités ou aux MRC[142]. En outre, elle recommande d'introduire une taxe régionale dont le bénéfice reviendra aux villes de Montréal et Québec, et de l'étendre à d'autres villes centre en cas de succès. Enfin, la Commission conseille d'imposer des redevances de développement aux promoteurs immobiliers, afin d'associer le coût véritable à la localisation (Gouvernement du Québec, 1996d). Ces recommandations ne seront pas appliquées.

Finalement, la CNFFL est créée en 1998 pour traiter des finances et de la fiscalité municipales. Le diagnostic du rapport *Pacte 2000* s'inscrit dans la continuité des analyses précédentes. Les membres de la Commission recommandent, pour l'ensemble du Québec, une révision du partage des responsabilités en matière de détermination, de financement et de gestion des services publics locaux afin d'accroître la décentralisation. Le rapport conseille également le partage des sources de revenus entre les instances responsables des services publics locaux. Pour la région métropolitaine de Montréal, le rapport conseille la mise en place d'une fiscalité d'agglomération avec deux axes : a) la prise en charge par l'instance supramunicipale du financement et de la gestion des activités, services et équipements à portée métropolitaine; et b) la mise en place d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière (*tax base sharing*). La fiscalité d'agglomération permettrait d'améliorer l'équité du financement des services publics locaux et régionaux, de réduire la concurrence intermunicipale et de favoriser l'émergence d'un sentiment de solidarité et d'une dynamique de coopération à l'échelle métropolitaine (Gouvernement du Québec, 1999).

---

[142] Par rapport aux MRC, la Commission n'exclut pas l'idée d'une source de revenus autonomes. Toutefois, en suivant le principe de *no taxation without representation*, l'attribution de pouvoirs fiscaux aux MRC impliquerait une élection directe de leurs dirigeants au suffrage universel.

Les travaux de la Commission ont été jugés très audacieux (Quesnel, 2000). Cependant, dans le court terme, le gouvernement provincial n'applique pas les recommandations du *Pacte 2000* en ce qui concerne les mesures fiscales. La priorité du gouvernement passe par l'élaboration d'un Livre blanc sur la réorganisation municipale. Le gouvernement provincial tient ainsi compte des orientations du *Pacte 2000* en ce qui concerne la réforme des structures municipales (regroupement des municipalités et création des communautés métropolitaines), mais il laisse de côté la plupart des recommandations en matière de finances et de fiscalité locales.

La nouvelle CMM créée en 2000 n'intègre que partiellement la mesure sur le partage des richesses conseillée par le *Pacte 2000*. En effet, la CMM a un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière des municipalités membres qui sert à financer des projets de développement sur le territoire de la CMM. On propose également la création d'un fonds métropolitain de logement social, responsable de la gestion des contributions des municipalités au financement des nouveaux logements sociaux. Malgré cette mesure, la question du partage des coûts et des ressources fiscales municipales n'est pas résolue. Pour le gouvernement provincial, l'équité sociale et fiscale passe par la réforme des structures municipales[143], alors que la vraie réforme, celle de la fiscalité municipale, n'est pas encore réalisée (Collin, 2002)[144].

Bref, nous pouvons confirmer que la question de la réforme de la fiscalité municipale est constamment reportée par le gouvernement provincial qui opte plutôt pour la réforme des institutions municipales sans diversifier l'assiette fiscale municipale et sans instaurer de

---

[143] Selon un fonctionnaire du MAM : « le changement de structures est plus intéressant pour les politiciens que le changement de la fiscalité, qui demeure un réforme plus technique et plus lourde » (entretien numéro 31).

[144] Les discours des élus locaux recueillis dans les audiences de la CNFFL expriment une frustration sur la structure de la fiscalité municipale au Québec. Dans ce cas, nous reproduisons les propos du maire de Québec, Jean-Paul L'Allier, au nom du Groupe des six villes centre du Québec : « C'est une question qu'on ne peut s'empêcher de se poser effectivement et nous mêmes quand on parle de réforme fiscale au niveau des villes-centres, on est bien conscient que si le gouvernement disait oui à ça, il dit oui en même temps à une réforme fiscale point. Parce qu'il faut la réformer la fiscalité pour faire ça, on peut pas réformer juste un morceau de la fiscalité, c'est l'ensemble des conséquences sur les autres composantes de la fiscalité » (Groupe des six villes-centres du Québec, 1998).

vrais mécanismes de partage des coûts métropolitains. Cette réponse à un enjeu majeur de la gestion métropolitaine, celui de la fiscalité municipale, alimente la perception qu'ont les élus et chercheurs d'une certaine ambiguïté du gouvernement provincial en ce qui concerne les affaires municipales et la question métropolitaine.

6.6 Les façons de faire

Ce chapitre a débuté par l'analyse de la double stratégie de recomposition territoriale du gouvernement provincial, qui suit pendant le vingtième siècle un sentier réformiste. En effet, la réponse gouvernementale en ce qui concerne les institutions formelles ne varie pas et se traduit par l'utilisation des fusions municipales et des structures fédératives à l'échelle métropolitaine. Nous avons constaté aussi que d'autres éléments liés aux institutions formelles telles que le mode d'élection des représentants politiques, la délimitation du territoire d'application des politiques, les compétences octroyées ou la structure de la fiscalité municipale peuvent aussi être interprétés dans une logique de continuité. La séparation analytique entre les institutions formelles et informelles est très compliquée. Ainsi, par exemple, le mode d'élection des institutions métropolitaines privilégie l'élection indirecte des élus locaux qui siègeront dans ces institutions. Cette question ne peut pas se comprendre sans tenir compte de la culture politique au Québec, où la création d'un gouvernement métropolitain directement élu n'est politiquement pas acceptée. L'importance des représentations est également présente dans le débat sur la structure de la fiscalité locale, influencé par une conception des municipalités en tant qu'instances de gestion de services locaux au détriment des espaces politiques.

Malgré l'union des variables « organisation de l'État » et « culture politique », nous tenterons de nous concentrer dans cette section sur la dimension informelle des institutions. Celle-ci relève des symboles et des attitudes : dans le cas présent, de la façon dont le gouvernement provincial traite de la question métropolitaine. Selon le néo-institutionnalisme, les dynamiques créées au sein d'une institution sont très difficiles à changer, puisqu'il existe une logique de conformité (*logic of appropriateness*) selon laquelle les acteurs reproduisent un modèle de réponse qui leur permet de minimiser les risques du changement (March et Olsen, 1989). D'après cette conception, propre aux

auteurs du courant sociologique, l'institutionnalisation de la logique de ce « qui paraît approprié » est légitimée et ainsi renforcée par les acteurs. Selon cette vision, le changement dans les façons de faire est donc très lent.

Notre analyse de la position du gouvernement provincial vis-à-vis de la question métropolitaine montréalaise confirme cette stabilité appréciée par les auteurs néo-institutionnalistes. Il y a deux éléments principaux qui appartiennent à l'idée d'institutions au sens large, propre à ce courant de science politique : l'habitude du gouvernement de consulter les spécialistes et les chercheurs ainsi que de tenir compte des expériences étrangères (6.6.1) et l'ambiguïté du gouvernement au moment de passer à l'action (6.6.2). C'est surtout ce dernier point qui reflète la relation complexe entre les paliers provincial et local, caractéristique du système municipal québécois.

6.6.1 L'expertise

Dans tous les exercices de réflexion sur la question métropolitaine entamés par le gouvernement, nous constatons le recours à la comparaison internationale afin de légitimer ses décisions. Le gouvernement provincial consulte également de façon régulière les experts sur la gestion métropolitaine et introduit plusieurs concepts théoriques issus des spécialistes dans l'argumentation gouvernementale.

Le recours aux expériences étrangères est constant dans l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. Dans la plupart de rapports, mémoires ou documents proposant des réformes la comparaison avec d'autres villes et pays est récurrente. Dans le cas de la création des communautés urbaines, c'est surtout avec la France – où il y a eu la mise en place de structures semblables – et Toronto – le *Metro Toronto*[145]. Ultérieurement, la référence est surtout nord-américaine et la comparaison avec Toronto,

[145] Nous verrons que les élus des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal utilisent surtout l'exemple de Londres comme modèle de référence.

de plus en plus utilisée[146]. Par exemple, le GTMR réalise une mission à Toronto, tandis que le document de consultation de la CDM présente en annexe une synthèse d'une recherche universitaire sur les modèles de gestion métropolitaine aux États-Unis et au Canada (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996). La CNFFL commande plusieurs études sur les différents modèles d'organisation des institutions locales et régionales et organise des rencontres avec des chercheurs québécois et ontariens. Ces derniers sont invités dans le but de connaître les dernières réformes dans l'ensemble de la province et plus particulièrement à Toronto. Il est important de noter cet échange d'expériences puisque le type de mesures adoptées par le gouvernement du Québec en 2000 sont, sur le plan institutionnel, semblables à celles du gouvernement ontarien. En effet, la réforme Harris (ainsi nommée en référence au Premier ministre ontarien) a précédé de plusieurs années la réforme Harel. Même si la réorganisation municipale à Toronto a des objectifs différents – délestage de responsabilités, reconfiguration des rapports politiques entre la ville centre et les banlieues[147] – il y a recours aux fusions municipales et aux comités de transition dans le processus de réforme (Le Blanc, 2006).

En deuxième lieu, le gouvernement privilégie la création de commissions d'étude composées experts. Déjà en 1952, le gouvernement met en place la Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal (la Commission Paquette). Cette formule, qui est une tradition canadienne (Fischler et Wolfe, 2000a), est de plus en plus utilisée et s'intègre dans l'élaboration des politiques publiques du gouvernement. Dans les années 1990, il y a une présence accrue des experts, avec lesquels les ministres ont des rencontres privées. On leur demande généralement d'élaborer des rapports et de réaliser des conférences et des séminaires. Par exemple, le GTMR est composé par des

[146] Dans le cas des arrondissements, le regard est davantage porté sur l'Europe et notamment la France, où les expériences de la décentralisation vers les arrondissements sont plus habituelles qu'en Amérique du Nord (Ministère des Affaires municipales, 2003).

[147] Selon plusieurs experts, la réforme à Toronto s'inscrit dans la « *Common sense revolution* », qui vise à diminuer les dépenses publiques. Elle suppose le délestage des responsabilités du gouvernement provincial aux municipalités, sans pourtant transférer les ressources nécessaires (Slack, 2000; Le Blanc, 2006). Un deuxième objectif de la réorganisation à Toronto serait la neutralisation de la force politique de la ville centre. En effet, la fusion des banlieues (de tendance conservatrice) avec la ville centre (de tendance progressiste) favoriserait un vote conservateur aux élections (Keil, 2000; Boudreau, 2004). Pour une analyse du comportement politique entre les villes centre et les banlieues au Canada, voir notamment les travaux d'Alan Walks (Walks, 2001, 2003).

représentants du milieu des affaires, du milieu universitaire et du milieu culturel. Ce groupe travaille très étroitement avec le Groupe de travail sur la décentralisation gouvernementale et fiscale, composé de chercheurs parrainés par la Ville de Montréal, parmi lesquels nous retrouvons des spécialistes sur la politique métropolitaine et municipale, tels que Jacques Léveillée, Jean-Pierre Collin, Pierre J. Hamel et Robert Petrelli. La CNFFL est également formée de professeurs d'université, de consultants, d'ex-fonctionnaires et d'ex-élus. Le président en est Denis Bédard, chercheur à l'École nationale d'administration publique et ancien secrétaire du Conseil du trésor, et le vice-président est Jean-Pierre Collin, professeur à l'Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, culture et société.

L'influence des spécialistes se reflète dans le contenu même des politiques publiques. Le gouvernement libéral promoteur du GTMR, par exemple, conçoit le Grand Montréal comme une « ville-région », ce qui est un néologisme emprunté au groupe de chercheurs qui travaillent pour la Ville de Montréal à l'époque. Dans le cas de la réforme péquiste de 2000, le gouvernement utilise la notion « d'agglomération » empruntée à une étude commandée à des chercheurs (Collin, Hamel, Léveillé *et al.*, 1999). Lors de l'entretien avec la ministre Louise Harel, elle affirme que ce dernier rapport permet de légitimer la décision d'élargir la réforme à toutes les agglomérations urbaines du Québec : la notion théorique d'agglomération est adaptée pour des propos politiques[148]. C'est aussi le cas pour les régions métropolitaines, dont la délimitation se fait en suivant le concept de la région métropolitaine de recensement. Il s'agit d'une notion définie par Statistique Canada, du gouvernement fédéral, et que le gouvernement du Québec s'est approprié afin de légitimer le découpage des communautés métropolitaines. Même si le découpage final est un peu modifié, le gouvernement fait un effort d'objectivité en fondant sa décision sur une définition théorique. Nous verrons plus loin que les élus locaux critiquent justement l'utilisation d'un concept qu'ils considèrent abstrait.

[148] Cette idée est confirmée par deux de ses attachés politiques (entretien numéros 29 et 39).

Le cas de la politique métropolitaine québécoise semble confirmer la thèse de Sabatier et de Jenkins-Smith (1993) selon laquelle les experts participent de plus en plus à l'élaboration des politiques publiques. Ces auteurs soulignent l'importance des éléments cognitifs dans le processus de définition des politiques publiques et dans la structuration de groupes ou coalitions partageant les mêmes valeurs. Ils considèrent que les experts, les chercheurs et les journalistes contribuent à générer, divulguer et évaluer le contenu des politiques publiques (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993: 17). Cependant, dans le cas de la gestion métropolitaine de Montréal, la participation d'experts ne permet pas d'assurer que le gouvernement provincial prenne en compte leurs propos au moment de définir les priorités politiques. En effet, l'histoire de la question métropolitaine contient plusieurs épisodes démontrant un manque de volonté politique lorsqu'il s'agit d'effectuer des changements et ce, malgré l'existence d'une succession de rapports et d'études des spécialistes qui recommandent une réforme métropolitaine[149].

6.6.2 L'ambiguïté du gouvernement provincial

Le chapitre antérieur traite des tensions existantes entre le gouvernement provincial et les municipalités au Québec. L'existence de ces relations complexes se confirme encore plus dans l'analyse de la question métropolitaine. Le gouvernement provincial éprouve une certaine difficulté pour passer à l'action et fait preuve d'ambiguïté dans la mise en œuvre des réformes. Ce dernier trait n'est pas typiquement québécois : la prudence des gouvernements face aux réformes est associée aux risques politiques de réaliser des réorganisations majeures (March et Olsen, 1989: 85-86).

L'histoire de la gestion métropolitaine au Québec fournit plusieurs exemples de la difficulté pour le gouvernement d'accomplir les réformes. On observe qu'il analyse longuement la situation, souvent par la création d'une commission d'enquête. Ensuite, la commission élabore un diagnostic et, une fois qu'une proposition est sur la table, le rapport est « tabletté » et oublié : c'est le cas du rapport Pichette ou du *Pacte 2000*, des

[149] Selon un fonctionnaire du MAM : « un bon document technique ne sert à rien sans une volonté politique » (entretien numéro 38).

rapports pourtant jugés très audacieux. L'exemple le plus distinctif est peut-être celui de la CDM : même si la structure est créée par une loi, elle ne siège jamais et disparaît discrètement de la scène publique. Dans ce cas, le refus des élus locaux est très important pour la compréhension de cet échec, ainsi que le manque de leadership du ministre, qui ne réussit pas à convaincre le gouvernement de la pertinence de son projet[150]. Après l'adoption de la loi créant la CDM il y a un remaniement ministériel : le ministre Serge Ménard est remplacé par Robert Perrault et le projet de la CDM est avorté (Lévesque, 1998a).

Le nouveau ministre Perrault considère que pour résoudre les problèmes de Montréal il faut plutôt changer l'organisation du transport en commun[151]. Il essaie de conclure une entente avec Longueuil, Montréal et Laval pour fusionner les trois sociétés de transports, mais son initiative échoue aussi (Lévesque, 1998c). Entre 1996 et 1998, deux tentatives différentes de réformes sont réalisées, avec deux approches différentes, mais avec le même résultat. Il faudra attendre à 1999 pour que le gouvernement provincial, toujours présidé par Lucien Bouchard, décide de réaliser une réforme et confie cette tâche à une ministre plus déterminée : Louise Harel. Malgré la polémique provoquée par ce processus de réforme et plusieurs incidents (voir chapitre 9), les personnes interviewées sont d'accord pour déclarer que Louise Harel a fait preuve d'un courage politique et d'une force dont les ministres précédents ont manqué[152].

Souvent, et indépendamment du leadership du ministre des Affaires municipales concerné, une réforme est freinée suite à un changement de gouvernement. La couleur

---

[150] Il est étonnant de constater que la plupart des personnes consultées oublient l'existence de la CDM et du ministre d'État à la Métropole, Serge Ménard, quand elles font l'historique des réformes municipales au Québec.

[151] Selon un fonctionnaire du MAMM : « Après l'été, le dossier de la CDM est tabletté et on passe à autre chose, au transport. Le transport est concret et le ministre voulait une action radicale » (entretien numéro 10).

[152] Comme l'affirme un fonctionnaire du MAM : « C'est Harel qui a fait avancer le dossier urbain. Elle venait de Montréal, elle connaissait les problèmes. Elle a adhéré au concept d'agglomération. Elle y croyait. Le rôle de Madame Harel est crucial, avec l'appui du Premier ministre et des ministres, même si elle n'avait pas beaucoup d'appuis. Il fallait beaucoup de courage pour faire ça, beaucoup de volonté politique » (entretien numéro 38).

politique ne compte pas, puisque tant les nouveaux gouvernements unionistes, que libéraux et péquistes préfèrent enterrer les propositions antérieures et recommencer à zéro. L'analyse que Divay et Collin (1977) font des premières années de la CUM illustre toute l'histoire de la gestion métropolitaine à Montréal. En effet, malgré l'existence de plusieurs rapports (Hanigan, Castonguay) recommandant d'élargir la CUM à un territoire plus large que l'île de Montréal, le gouvernement provincial ne prend aucune action jusqu'au début des années 1980. Même si elle a été rédigée en 1977, l'analyse de ces chercheurs pourrait parfaitement s'appliquer à la situation vécue ces dernières années. Selon ces auteurs :

> Si la régionalisation reste toujours à l'ordre du jour, on hésite à l'entreprendre et on ne sait pas comment le faire. Chaque geste qui est posé, chaque proposition qui est mise en avant ne constitue toujours qu'une tentative qui est rapidement mise en cause. En particulier, on a vu que l'organisation régionale dans l'île de Montréal est fortement tributaire de la conjoncture politique provinciale (Divay et Collin, 1977: 61).

Cette ambiguïté ne disparaît pas de l'application des réformes. Le cas de la réforme du PQ en 2000 est significatif, puisque la création de la CMM, par exemple, n'implique pas la simplification d'autres instances déjà en place et dont les compétences se chevauchent (MRC, régions administratives, AMT). Le manque de volonté politique pour accomplir des réformes complètes ou les « demi-mesures » qui sont finalement adoptées est critiqué par certains groupes d'experts, qui se manifestent à plusieurs occasions dans les médias écrits (Hamel, Collin, Mongeau et al., 1999; Dansereau, Germain, Poitras et al., 2000). Les journalistes expriment aussi le mécontentement par rapport à la politique municipale du gouvernement. Un journaliste de *La Presse*, Mario Roy, exprime ainsi son étonnement face au processus de rédaction du Livre blanc :

> Car le reste et le plus difficile est à venir, au bout d'un affligeant dédale de comités, d'études, de rapports et de livres blancs qui, s'ils ont le mérite de n'écarter aucune hypothèse, ont le tort de n'en choisir aucune. La chose est tout bonnement déposée sur la table d'un... comité, quoi d'autre? le millième à se pencher sur le sujet depuis des décennies. Lequel, pour être sûr de ne rien rater, se voit confier le mandat d'étudier tout aussi bien la thèse d'"une île, une ville" que divers scénarios de regroupements partiels sur les deux rives, sans oublier –excusez du peu– la création d'une seule ville sur le territoire métropolitain! (Roy, 2000).

Enfin, le gouvernement provincial se trouve pris entre la dualité d'imposer (puisqu'il détient la compétence exclusive des Affaires municipales) et de consulter. Ainsi en ce qui concerne la question métropolitaine, le gouvernement met en place des commissions

parlementaires où les acteurs peuvent présenter des mémoires. Il y a donc souvent un processus de consultation. Mais d'autre part, le gouvernement provincial contrôle l'information du processus de consultation et fixe les règles dans lesquelles se déroulent les échanges, ce qui diminue la capacité d'influencer les décisions et démotive les acteurs. L'attitude du gouvernement vis-à-vis de la question métropolitaine est définie par Léveillée (1998) de la façon suivante : « [le gouvernement provincial] calque son comportement selon son évaluation prudentielle à l'effet qu'il ne doit pas aller ni trop loin, ni trop vite, tout en exerçant un leadership de bon aloi » (Léveillée, 1998: 139).

En même temps, cette position ambiguë du gouvernement provincial favorise l'ouverture d'espaces permettant l'influence des acteurs. En effet, la prudence et l'hésitation du gouvernement permettent aux acteurs entrepreneurs d'inclure leurs préférences et aux boycotteurs de freiner les propositions gouvernementales. La réforme Harel et la réforme libérale postérieure sont une preuve de la contribution des acteurs locaux à la création du modèle de gestion métropolitaine de Montréal.

Conclusion

Au Québec, le vingtième siècle témoigne de diverses tentatives de réforme métropolitaine qui s'inscrivent dans une logique de continuité plutôt que de changement. On observe certains éléments qui se répètent dans les modèles de gestion métropolitaine mis en place ou conçus à Montréal : une tendance à utiliser une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de paliers supramunicipaux), le décalage permanent entre la politique et le territoire fonctionnel, l'effort pour assurer un équilibre territorial par des réformes, des pouvoirs métropolitains de plus en plus voués à la planification plutôt qu'à la gestion, une imputabilité réservée aux élus locaux et notamment à ceux de la Ville de Montréal, l'enjeu du partage et de la redistribution des coûts, la réforme manquée de la fiscalité municipale, l'importance des experts et finalement l'ambiguïté du gouvernement provincial quant à la question métropolitaine. L'analyse de ces éléments confirme l'idée de la « pesanteur historique ». Nous observons en effet l'importance de l'accumulation des expériences passées, tant sur le plan des structures mises sur pied que sur le plan des façons de faire. L'histoire de la question métropolitaine au Québec est

comme un chemin fait d'allers-retours, de contradictions et de tentatives ratées, qui suit malgré tout une logique de continuité.

L'analyse du cadre institutionnel dans une perspective historique permet de conclure que la réforme Harel ne sort part significativement des sentiers battus. Elle est, au contraire, d'abord et surtout le résultat des grandes tendances historiques qu'elle poursuit tout simplement sur certains aspects mais qu'elle modifie sur d'autres. Sans adopter une perspective trop déterministe, on voit que le résultat de cette réforme est dans la continuité des institutions créées auparavant et s'inscrit dans une façon de traiter du dossier montréalais propre au gouvernement québécois. Le projet *une île, une ville* à Montréal est une reprise de la politique d'annexion et de fusion municipale en milieu urbain (Montréal, Laval, Longueuil). En milieu rural, le gouvernement essaie aussi de réduire la fragmentation institutionnelle par des politiques de regroupements volontaires, qui présentent des bilans mitigés. La création de la CMM s'inspire à son tour d'une approche fédérative qui a donné lieu à la création de trois structures supramunicipales – la Commission métropolitaine de Montréal (1921), la Corporation du Montréal métropolitain (1959) et la Communauté urbaine de Montréal (1969) – en sus de plusieurs tentatives ratées – le Conseil métropolitain suggéré par le rapport Pichette en 1993, la Commission de développement de la métropole en 1997 et le gouvernement métropolitain recommandé en 1999 par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. La réalisation de la réforme Harel s'explique également par une période d'échecs en matière métropolitaine qui amènent le Premier ministre Lucien Bouchard à « oser la métropole » et à achever la Révolution tranquille par un projet municipal à l'échelle du Québec.

La logique du *path dependence* est cependant désavouée par l'implantation d'une CMM qui dépasse pour la première fois les limites de l'île de Montréal et qui a des compétences de type stratégique. En effet, à la différence des structures antérieures, la communauté métropolitaine de 2000 embrasse pratiquement les limites fonctionnelles de la région métropolitaine définies par Statistique Canada, en incluant Laval, Longueuil et les couronnes nord et sud. En outre, elle n'est pas qu'une agence de gestion de services : son

rôle est beaucoup plus stratégique et de planification. Un deuxième élément innovateur est l'introduction des arrondissements. Même si cette idée a son origine chez les élus des municipalités de la banlieue montréalaise, le gouvernement provincial institutionnalise pour la première fois le palier infralocal – selon un modèle pourtant différent que celui souhaité par ces élus. La question du statut linguistique des municipalités explique qu'il soit nécessaire de créer cette instance afin d'assurer en même temps le caractère francophone de la nouvelle Ville de Montréal.

Selon March et Olsen (1989), le changement peut avoir lieu grâce aux échecs précédents. Ces auteurs du courant néo-institutionnaliste sociologique conçoivent les réformes comme l'aboutissement de plusieurs épisodes qui, malgré le fait qu'ils n'aient pas été réalisés, laissent une empreinte qui se consolide graduellement et permet la substitution de la logique de conformité antérieure. Autrement dit, l'accumulation de rapports, de commissions parlementaires et de débats sur la question métropolitaine à Montréal auraient permis de construire l'idée de la nécessité de la réforme Harel et de son bien-fondé. Ces auteurs affirment ainsi que :

> *Reorganization studies provide concepts and ideas; they keep theories and proposals alive. They create precedents. They develop a logic of argument that is carried over to subsequent reorganization efforts. They develop "solution" waiting for "problems" and circumstances. They organize support and motivation for administrative change. (...) Proposals for change that have been made in the context of reorganization committees frequently are implemented years later* (March et Olsen, 1989: 87).

L'exemple montréalais confirme les conclusions des différents écrits sur la gestion métropolitaine, selon lesquels il y a des modèles stables en fonction de l'organisation institutionnelle de l'État, sa culture politique et l'attitude des acteurs locaux (Jouve, 2003; Heinelt et Kübler, 2005). Cependant, ces mêmes études reconnaissent l'existence de changements non seulement par rapport aux modèles précédents – par exemple, les différences entre les communautés urbaines françaises de années 1960 et les communautés d'agglomération de la fin des années 1990 (Baraize et Négrier, 2001; Mévellec, 2005) – mais aussi au sein d'une institution – l'exemple de la Communauté urbaine de Lille entre 1964 et 2003 (Desage, 2005). La thèse de Fabien Desage (2005) montre en effet que, malgré la continuité des institutions, les transformations ont lieu par la main des élus locaux et en raison de leur réflexivité stratégique : si les acteurs agissent

dans un cadre contraignant qui ne dépend pas d'eux (dans ce cas, la communauté urbaine), c'est pourtant par leurs pratiques qu'ils font exister ce cadre d'action et contribuent à sa transformation. L'hypothèse de la reproduction des institutions est ainsi contestée notamment par le renouvellement des acteurs soumis à un ordre institutionnel et par l'introduction de nouvelles pratiques de coopération métropolitaine.

En définitive, malgré l'existence d'une direction historique qui permet de comprendre la prise de décision et la manière dont les réformes sont exécutées, les modèles de gestion métropolitaine comme celui mis en place à Montréal entre 1999 et 2001 ne peuvent pas être interprétés sans inclure les stratégies et les valeurs des acteurs locaux. Outre les variables institutionnelles (organisation de l'État et culture politique), les acteurs locaux participent, par leurs pratiques de coopération, à la création d'une vision commune de l'agglomération. Ils agissent dans le cadre des règles du jeu fixées par les variables institutionnelles, ce qui reflète la dimension relationnelle des institutions et s'éloigne d'une vision trop rigide de l'institutionnalisation (Jessop, 2001).

Pour comprendre la nature et la portée du rôle des acteurs locaux, il faut d'abord connaître quels sont ces groupes et comment se structurent leurs rapports. Le chapitre suivant est ainsi consacré à l'analyse de la configuration locale des acteurs montréalais.

CHAPITRE 7

LA CONFIGURATION LOCALE DES ACTEURS MONTRÉALAIS

Les deux chapitres précédents ont illustré l'importance des variables institutionnelles pour la compréhension du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers mis en place à Montréal entre 1999 et 2001. Tant l'organisation des compétences et la structure du système municipal – *institutional hardware* – que la culture politique du Québec et les façons de faire du gouvernement – *institutional software* – sont des éléments clés pour interpréter la réforme Harel et le modèle montréalais. Ces variables définissent les règles du jeu métropolitain et dictent les conditions dans lesquelles les interactions et les négociations ont lieu (Lowndes, 2005). Elles définissent les idées légitimes et le comportement approprié dans chaque situation (March et Olsen, 1989). Dans le cas de Montréal, l'analyse des différentes tentatives métropolitaines montre que certaines tendances restent inchangées. Sans vouloir être déterministes, nous distinguons depuis les derniers 100 ans, en ce qui concerne les modèles de gestion métropolitaine, un sentier réformiste, fondé sur une double stratégie de recomposition territoriale, qui a été emprunté à plusieurs reprises par le gouvernement provincial. La première stratégie est celle du regroupement des municipalités. À Montréal, l'idée de réaliser *une île, une ville* a été avancée à plusieurs occasions : la naissance de la nouvelle Ville de Montréal le 1er janvier 2002 s'inscrit dans cette tendance historique. La deuxième stratégie concerne le palier supramunicipal : trois structures fédératives sur l'île de Montréal ont vu le jour avant que le gouvernement ne décide de créer, en juin 2000, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Nonobstant, le modèle de gestion métropolitaine de Montréal n'est pas le résultat automatique d'une culture politique et d'une organisation étatique spécifiques : quelques changements par rapport aux tendances antérieures ont eu lieu. En premier lieu, la CMM

est innovatrice en raison du territoire qu'elle couvre – la presque totalité de la région métropolitaine de recensement (RMR) – et des compétences de caractère stratégique. En deuxième lieu, la loi 170 sur la réorganisation territoriale à Montréal, Québec et l'Outaouais, adoptée en décembre 2000, a introduit la création d'un nouveau palier infralocal dans six nouvelles villes (les arrondissements).

Dans quelle mesure les acteurs locaux ont-ils contribué à ce modèle de gestion métropolitaine à trois paliers? Selon notre cadre d'analyse, les acteurs locaux influencent les modèles de gestion métropolitaine par leurs pratiques de coopération métropolitaine, c'est-à-dire par la relation de leurs représentations métropolitaines d'une part et leurs stratégies d'action d'autre part. Le rapport entre institutions et individus est bidirectionnel et ne peut pas se comprendre seulement comme l'influence des premières sur les seconds. Les acteurs contribuent aussi à la création, au maintien et à la transformation institutionnelle par leurs pratiques quotidiennes et ce, parce qu'ils interprètent et ajustent les règles du jeu en fonction de leurs intérêts et de leurs visions du monde (Lowndes, 1996). Une analyse relationnelle des institutions (Jessop, 2001), qui tient compte de la double relation entre institutions et acteurs, expliquerait pourquoi on retrouve, par exemple, des différences entre des modèles de gestion métropolitaine mis sur pied dans le même pays et avec les mêmes mécanismes (i.e. la France).

Plusieurs auteurs ont identifié six groupes d'acteurs locaux participant dans les modes de coopération métropolitaine : le milieu institutionnel ou politique (élus et fonctionnaires), le milieu des affaires (Chambre de commerce, industriels), le milieu communautaire (groupes de citoyens, associations de professionnels, de propriétaires, etc.), les syndicats, les experts et les médias (Marando, 1974; Feiock et Carr, 2001; Heinz, 2004). Les acteurs politiques (élus et fonctionnaires) participent toujours au processus, tandis que la participation du reste des groupes dépend des règles du jeu et notamment du modèle de gestion métropolitaine que l'on veut implémenté.

Dans le cas du Québec, le modèle de gouvernance accorde un rôle très important à l'intervention de l'État et des institutions (7.1). Quant au dossier métropolitain, les règles

du jeu ont fait en sorte que les acteurs politiques, en fin du compte, soient les principaux sinon les seuls protagonistes dans la réforme de 2000. Ceci explique que nous ayons décidé d'interviewer seulement des élus et des fonctionnaires à l'échelle locale et provinciale (en sus des experts dans le cadre du travail exploratoire) et que nous accordons plus d'importance au rôle des élus locaux pendant la réforme Harel. Le point de vue d'autres catégories d'acteurs doit néanmoins être pris en compte, c'est pourquoi ce chapitre analysera la position des acteurs de la société civile, tandis que le chapitre 8 est consacré aux pratiques de coopération métropolitaine chez les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal.

Un point en commun entre les acteurs de la société civile et les élus locaux est la grande hétérogénéité des positions au sein de toutes les catégories d'acteurs, ce qui rend difficile l'adoption d'une stratégie commune face à la réforme Harel (7.2). En effet, les acteurs du Grand Montréal n'ont pas les mêmes représentations de la gestion métropolitaine. Ils ont d'abord une conception différente des valeurs à réaliser : l'équité (sociale et fiscale), la démocratie (imputabilité et participation), l'efficience (minimisation du coût des services et efficacité dans la gestion des services) et la compétitivité (développement économique et attractivité). En outre, il faut y ajouter la conception de l'échelle adéquate pour l'accomplissement de ces valeurs (locale, métropolitaine) et le degré d'institutionnalisation de la coopération (majeur ou mineur). En fonction de ces représentations, les acteurs locaux réagissent de façon différente devant le modèle de gestion métropolitaine à trois paliers (local, infralocal et métropolitain) proposé par le gouvernement. La question des regroupements municipaux divise davantage les élus locaux. Par contre, l'idée de la coordination d'efforts à l'échelle métropolitaine en matière de développement économique afin de faire de Montréal une métropole plus compétitive est moins polémique. Dans ce sens, nous observons une normalisation du discours régionaliste ou l'acceptation par la majorité des acteurs locaux montréalais que la valeur de la compétitivité métropolitaine est souhaitable (Boudreau et Keil, 2006). Enfin, la question des arrondissements, qui constitue le troisième pilier de la réforme (Collin et Robertson, 2003), est surtout contestée par les groupes communautaires montréalais, qui

craignent que l'équité sociale et fiscale soit menacée par la division de la nouvelle ville en arrondissements.

7.1 Le modèle québécois de gouvernance

L'expérience de la réforme municipale conçue et exécutée par le Parti québécois (PQ) entre 1999 et 2001 reflète une monopolisation de celle-ci par les acteurs politiques (Mévellec, 2005; Hamel et Rousseau, 2006) et ce, notamment en raison de la culture politique du Québec et du modèle québécois de gouvernance. Cette affirmation est partagée par une équipe de recherche composée de quatre spécialistes des questions urbaines (Pierre Hamel, Bernard Jouve, Julie-Anne Boudreau et Roger Keil). Ce groupe a réalisé une recherche comparative sur la gouvernance métropolitaine à Montréal et à Toronto[153], dont le résultat souligne les différences dans leurs configurations locales d'acteurs et leurs culture politiques (Boudreau, Hamel, Jouve *et al.*, 2006). En outre, selon ces chercheurs, les acteurs locaux montréalais et torontois se distinguent par les relations entre les villes centre et les banlieues, entre les municipalités et les gouvernements provincial et fédéral.

Dans la région métropolitaine de Toronto, les auteurs soulignent la participation active du milieu des affaires et de la société civile aux dépends des acteurs institutionnels, qui y participent mais de manière moins importante qu'à Montréal. Quant aux acteurs économiques, ils forment un cercle très réduit, puissant et très influent dans la politique provinciale. Cette élite économique entretient aussi des liens directs avec le gouvernement fédéral, qui ne sont pas autant médiatisés par le gouvernement provincial, comme au Québec (Keil et Boudreau, 2005). En ce qui concerne les groupes communautaires, ils ont été particulièrement actifs pendant la période précédant la fusion (décrétée en 1998), grâce à la coalition *Citizens for local democracy*, qui rassemble des groupes de toutes les couleurs politiques opposés à la perte de l'autonomie municipale (Boudreau, 2000). En outre, il existe depuis 2000 une coalition entre plusieurs groupes

[153] La recherche s'intitule ainsi : « Gouvernance métropolitaine et compétitivité internationale : les exemples de Montréal et Toronto ». Nous résumons très brièvement les propos des auteurs, qui peuvent être retrouvés de façon extensive dans les nombreux articles qu'ils ont publié.

(communautaires, syndicaux, universitaires, économiques) qui demande les outils nécessaires permettant d'accroître la qualité de vie et la compétitivité de la région métropolitaine, dans la lignée du discours néo-régionaliste. Il s'agit du *Toronto City Summit Alliance*, qui a obtenu l'appui des maires des grandes villes canadiennes. Cette grande coalition représente, selon les auteurs, la victoire d'une politique de consensus (ou le *néo-réformisme néo-libéral*) (Boudreau et Keil, 2006).

À Montréal, la configuration locale d'acteurs est dominée par la présence des institutions et de l'État. En effet, la nature du modèle québécois de gouvernance détermine les conditions dans lesquelles se structurent les relations entre les acteurs locaux. Selon Hamel et Jouve (2006), le modèle québécois s'est mis en place en deux temps. Dans les années 1960, il y a d'abord une période de modernisation de l'État et de ses institutions, caractérisée par un fort interventionnisme, une gestion centralisée et un manque de participation de la société civile (une perspective *top-down* selon Benoît Lévesque, 2004). Pendant cette période, l'appareil administratif de l'État se développe rapidement, les systèmes d'éducation et de santé se transforment et on assiste à la création de grandes sociétés d'État[154], qui deviennent les milieux de formation d'une élite politique, économique et administrative francophone.

Durant la décennie suivante, les groupes sociaux demandent une plus grande participation au fonctionnement des institutions publiques. Le modèle de gouvernance se transforme en une approche *bottom-up* (Lévesque, 2004). Le secteur communautaire devient fortement professionnalisé et un partenaire de l'État; plusieurs initiatives sont créées, telles que les centres locaux de services communautaires, les coopératives d'habitation ou les radios communautaires. Comme l'affirment les auteurs, la première phase peut se comprendre comme l'« étatisation de la société » alors que la deuxième phase se définit plutôt par la « socialisation de l'État »[155] (Hamel et Jouve, 2006). Nous verrons dans le chapitre

[154] Parmi les sociétés publiques créées, nous citons les suivantes : la Société générale de financement (1962); la Caisse de dépôt et placement (1966); Hydro Québec (1963, après la nationalisation de l'ensemble des entreprises privées d'hydroélectricité au Québec).

[155] Benoît Lévesque (2004) souligne aussi l'existence de ces deux étapes mais les classe selon un autre ordre temporel. Selon l'auteur, la première phase, celle d'une approche centralisatrice et hiérarchique, se

suivant que certains élus locaux sont d'opinion que l'État québécois est encore centré sur la création de nouvelles structures. Selon Jouve et Boudreau (2005), l'expérimentation institutionnelle et l'utilisation de l'État comme instrument de développement économique et culturel sont le fondement même de la culture politique québécoise.

À partir du milieu des années 1990, Hamel et Jouve (2006) constatent un changement dans la nature du modèle québécois. Lors du processus de restructuration économique, les auteurs estiment qu'il se produit un virage vers une stratégie néo-libérale[156] ayant comme objectif la compétitivité économique dans l'internationalisation des marchés[157]. L'État québécois continue à intervenir, moins comme grand planificateur et plus comme animateur ou partenaire des secteurs privés et d'économie sociale (Bourque, 2000a). Dans le cas de Montréal, le gouvernement provincial favorise une stratégie économique basée sur des grappes industrielles et *clusters* en partenariat avec les acteurs privés. Le gouvernement investit dans des projets liés à l'économie du savoir et les nouvelles technologies (comme la Cité Multimédia) et offre des bénéfices fiscaux pour l'implantation sur le territoire métropolitain d'entreprises des secteurs aéronautique et biotechnologique. Simultanément, le gouvernement lance le Quartier International dans le centre-ville de Montréal, pour attirer les sièges sociaux d'organismes internationaux et des grandes entreprises et sociétés d'État.

Dans l'intention d'accroître la compétitivité de la métropole, l'une des premières actions de Lucien Bouchard en tant que Premier ministre du Québec est la création, en 1996, de Montréal International, suite à l'initiative du maire de Montréal, Pierre Bourque. Il s'agit

---

situe entre 1960 et 1980, et il voit un accroissement des dépenses publiques du gouvernement du Québec passent de 8,5 % à 26,8 % du PIB provincial. La deuxième phase, caractérisée par un modèle partenarial ouvert à la société, a lieu entre 1985 et 2003.

[156] Pour Lévesque (2004), le changement de cap survient lors de la victoire du Parti libéral du Québec (PLQ). Selon Jouve et Boudreau (2005), la montée du néo-libéralisme s'intensifie aussi à partir de 2003 (voir épilogue).

[157] Les auteurs constatent que cette stratégie s'était déjà dessinée au milieu des années 1980, dans un contexte de crise économique qui touche particulièrement Montréal. Le gouvernement fédéral lance une démarche de planification stratégique pour revitaliser l'économie montréalaise, dont les objectifs principaux sont publiés dans le *Rapport du comité consultatif sur le développement de la région de Montréal* ou rapport Piccard de 1986.

d'une plate-forme de promotion du développement économique et d'attractivité de la métropole qui regroupe les différents paliers gouvernementaux (fédéral, provincial, local) et les grands acteurs privés de la région métropolitaine[158] (Jouve, 2004b). Trois ans auparavant, le Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDIM) a été créé; il s'agit d'une structure dont la compétence s'étend à toute l'île de Montréal et dont la mission est de stimuler le développement économique, social et culturel du territoire et de favoriser la concertation entre tous les partenaires régionaux et sectoriels. Cet organisme à but non lucratif regroupe les leaders élus (municipaux et gouvernementaux) et non élus (milieux des affaires, syndicaux, groupes communautaires, de la culture, de la santé, de l'éducation, etc.). Il existe donc un effort de la part du gouvernement provincial de créer des partenariats sur l'île de Montréal et dans la région métropolitaine. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter la mise sur pied de la Commission de développement de la métropole en juin 1997, une structure consultative à l'échelle métropolitaine qui prétend asseoir les élus et les principaux acteurs socio-économiques montréalais autour d'une même table.

Boudreau, Jouve, Hamel et Keil (2006) soulignent un autre élément qui caractérise la transformation du modèle de gouvernance dans les années 1990 et que nous avons déjà abordé dans le chapitre antérieur : la politique d'atteinte du déficit zéro du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard. Cette mesure est mise en place après les coupures budgétaires de la part du gouvernement fédéral dans certains programmes, particulièrement le logement social et la santé. Au Québec, la politique d'atteinte du déficit zéro touche d'abord les secteurs de la santé et de l'éducation et par la suite le secteur municipal (Hamel, 2002).

Dans les deux cas (politique de compétitivité économique et du déficit zéro) intervient un autre acteur clé dans le modèle québécois de gouvernance : les syndicats et plus

[158] Les principales missions de cette agence à but non-lucratif sont en fait de promouvoir les atouts de la région métropolitaine de Montréal auprès des investisseurs étrangers et des travailleurs qualifiés, d'attirer des organisations internationales ainsi que de travailler au développement des grappes stratégiques (*clusters*) de la région métropolitaine. Montréal International publie aussi des données et des analyses sur l'économie de la région métropolitaine.

particulièrement la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) (Boudreau *et al.*, 2006). Selon ces auteurs, les dirigeants de la FTQ, qui est le syndicat majoritaire dans le secteur de la construction et de l'industrie, acceptent la stratégie économique du gouvernement et en attendent des effets positifs sur la création d'emploi. Dans l'optique du syndicat, les commandes par l'État québécois dans le secteur immobilier serviront à pallier les séquelles de la reconversion industrielle (du fordisme au post-fordisme). D'autres acteurs montréalais, notamment ceux de la promotion immobilière, soutiennent aussi cette stratégie économique. En outre, la FTQ a également un rôle déterminant dans les négociations sur la politique fiscale du gouvernement de Lucien Bouchard. Bref, les syndicats québécois acceptent de négocier un désengagement massif de l'État de certains secteurs comme la santé à condition d'éviter des coupures dans l'ensemble de la fonction publique. En revanche, d'autres secteurs (comme le système de santé et les municipalités de banlieue) font les frais de cette politique budgétaire (Boudreau *et al.*, 2006).

Les auteurs estiment que, durant la période précédant la réforme Harel, il existait une coalition d'acteurs publics-privés visant l'internationalisation, dans la ligne des coalitions de croissance (Molotch, 1976). Dans le cas du Québec, il s'agissait d'une coalition largement dépendante des budgets publics, puisque l'investissement de l'État dans les projets est fondamental (Jouve, 2004b). L'existence de cette coalition sera remise en cause lors de la réforme menée par Louise Harel en 2000. Les objectifs du PQ sont la modernisation du système municipal, l'accroissement de la compétitivité économique et la diminution des inégalités entre les villes centre et les banlieues. À la différence des stratégies du modèle de gouvernance des années 1990, l'accent est mis sur la transformation des structures municipales au détriment de la participation des acteurs socio-économiques. En effet, le débat pendant la réforme municipale se réalise beaucoup plus en termes de « gouvernement » que de « gouvernance ». Selon Jouve et Boudreau, cette réforme illustre l'héritage de la Révolution tranquille et de son modèle de gouvernance (Jouve et Boudreau, 2005).

L'une des conséquences de la réforme péquiste et de la réforme postérieure du Parti libéral du Québec (PLQ) est, d'après Jouve (2004), l'essoufflement de la coalition d'acteurs existante et la création de nouvelles tensions entre les acteurs locaux, notamment entre les élus. À Montréal, le type de solution (fusions municipales, décentralisation vers les arrondissements et création de la Communauté métropolitaine de Montréal) reflète une logique gouvernementale qui conçoit la gestion métropolitaine à partir des institutions publiques et réservée aux élus locaux[159]. La nouvelle institution métropolitaine, la CMM, ne s'appuie pas sur la concertation des divers groupes d'acteurs mais accorde toute la responsabilité aux élus de la région métropolitaine. La réforme Harel politise le dossier du développement international de Montréal, à la différence de la stratégie consensuelle de Toronto (Boudreau *et al.*, 2006).

Selon les auteurs (Boudreau *et al.*, 2006), la réforme Harel affaiblit l'échelle métropolitaine en tant qu'espace de mobilisation collective, tandis qu'à Toronto les acteurs locaux (socio-économiques, politiques, civiques) intègrent le palier régional et notamment le fédéral beaucoup mieux dans le débat public. Dans son analyse comparative, Marie-France Le Blanc constate elle aussi cette différence en termes de « communauté civique » ou par rapport aux conditions permettant un développement du capital social et d'une culture civique[160] (Le Blanc, 2006). Paradoxalement, et sans compter sur une institution métropolitaine comme la CMM, les élites socio-économiques torontoises utilisent plus le niveau supramunicipal que celles de Montréal, où il existe une institutionnalisation de l'échelon métropolitain. À cet égard, nous croyons que le fait qu'à Montréal la région métropolitaine ne soit pas conçue comme un espace de mobilisation collective n'est pas une conséquence de la réforme Harel mais réside davantage dans la tradition et la culture politique, selon laquelle l'échelle provinciale est plus légitime. Cette logique institutionnelle se comprend grâce aux relations provinciales-fédérales que nous

---

[159] La présence des acteurs socio-économiques à Montréal est encore plus réduite lors des réformes récentes du PLQ et notamment lors de la transformation du Conseil régional de développement en la Conférence régionale des élus (voir épilogue).

[160] Selon Le Blanc (2006), la ville centre de Toronto se caractérise par une culture participative, où l'implication des groupes communautaires dans la politique d'aménagement urbain est très enracinée. En ce sens, Julie-Anne Boudreau constate que la fusion municipale ne semble pas avoir miné cette culture, même si elle s'est transformée (Boudreau, 2004).

avons évoquées dans le chapitre 5. En effet, la stratégie politique québécoise et surtout péquiste vise au renforcement d'une province forte au lieu d'une région métropolitaine forte, afin de consolider le pouvoir du Québec au sein du Canada.

Les représentations des acteurs locaux montréalais sont également importantes pour comprendre ce manque d'ancrage d'une vision métropolitaine. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'appropriation du niveau métropolitain se réalise uniquement par les acteurs économiques, qui y voient des avantages compétitifs et qui y sont incités par la politique économique de Bouchard. L'échelle locale est très importante pour les groupes de citoyens des municipalités de banlieue (à Montréal, à Longueuil), tandis que l'échelle infralocale (les arrondissements) l'est pour les groupes communautaires.

7.2 La gestion métropolitaine selon les acteurs de la société civile

Un survol des différents mémoires présentés par les six catégories d'acteurs aux divers groupes de travail traitant de la question métropolitaine révèle une très grande hétérogénéité au sein de chaque groupe. En s'appuyant sur la revue de la littérature et les entretiens[161], nous avons choisi de limiter notre analyse aux associations les plus significatives dans chaque catégorie d'acteurs : pour le milieu des affaires, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, pour les syndicats, la Confédération des syndicats nationaux et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et pour les milieux communautaires, les groupes des femmes, *DémocraCité*, Culture Montréal et le Front d'action populaire en réaménagement urbain. En ce qui concerne les experts, ils n'ont pas de position unanime face à la réforme et se divisent en deux groupes (pour/contre). Enfin, nous avons analysé le contenu des éditoriaux publiés lors des moments culminants de la réforme Harel[162] dans trois journaux : *Le Devoir* et *La Presse* parmi les publications en français et *The Gazette* parmi les journaux destinés à un public anglophone. Nous avons choisi des acteurs très montréalistes, c'est-à-dire, nous avons analysé notamment la

[161] En plus des experts, nous avons également demandé aux fonctionnaires et élus locaux et provinciaux d'indiquer les acteurs les plus importants dans le processus de réorganisation municipale.

[162] Notamment entre les mois d'août de 1999 et décembre 2000. Nous avons aussi recherché à plusieurs occasions des articles sur des moments ponctuels durant une période de temps plus longue (1992-2006).

position des acteurs qui ont leur siège et leur base sociale sur l'île de Montréal. Ce choix s'explique par l'importance et le niveau d'organisation que traditionnellement les acteurs économiques et sociaux de l'île de Montréal ont eu par rapport à ceux des autres composantes de la région métropolitaine.

À partir des documents écrits (revue de presse, mémoires, documents des groupes), nous examinerons leurs positionnements par rapport à la réforme du PQ : quel est le modèle qu'ils considèrent comme adéquat (fusions, agence de planification stratégique, statu quo) et pourquoi, c'est-à-dire, quelles valeurs concernant la gestion métropolitaine sont privilégiées. Dans le cas où ils ont participé depuis 1992 dans les différents groupes de travail et commissions parlementaires[163], nous examinerons s'il y a eu des changements quant à leur position (voir en Annexe G la participation des divers groupes dans les commissions métropolitaines au Québec entre 1992 et 2003). Néanmoins, puisqu'ils ne sont pas les protagonistes de la réforme Harel, réservée aux élus locaux, nous n'effectuerons pas d'analyse systématique de leur mobilisation, à l'exception de leur participation dans les commissions parlementaires et groupes de travail proposés par le gouvernement provincial. Enfin, nous relèverons l'opinion des divers groupes sur les acteurs politiques les plus importants de la réforme Harel : le gouvernement provincial et les élus locaux.

7.2.1 Le milieu des affaires

Le milieu des affaires montréalais ne s'investit pas autant au niveau métropolitain que celui de Toronto. Cependant, Pierre Hamel et Claire Poitras (2004) affirment que les élites économiques francophones participent aux débats sur la question métropolitaine et sont favorables à la révision de la gouvernance métropolitaine de Montréal. Ces auteurs examinent le discours des élites économiques par rapport au développement économique

---

[163] Il s'agit des initiatives suivantes : Groupe de travail sur Montréal et sa région (1992-93), Forum de consultation sur la Commission de développement de la métropole (1996), Commission parlementaire de développement de la métropole (1997), Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1998-99), Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 134 (*loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*) (2000) et Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170 (*loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*) (2000).

de Montréal paru dans la presse des affaires francophones[164], durant trois phases. Dans une première période (celle de 1960-1980), les élites insistent sur le besoin de faire de Montréal le pôle de croissance du Québec. Entre 1981 et 1997, leur discours s'articule notamment autour de l'internationalisation de l'économie montréalaise et l'établissement d'un nouveau partenariat entre les secteurs publics et privés. Selon Hamel et Poitras, la troisième phase se déroule durant les années 1998-2003, et se caractérise par un discours qui met l'accent non seulement sur la compétitivité économique de Montréal mais aussi sur la relance du centre-ville de Montréal. En effet, le milieu des affaires francophone reconnaît les problèmes fiscaux de la ville centre et se montre favorable au renforcement des institutions municipales. Cependant, les auteurs constatent que le discours des élites est ambivalent et caractérisé par une grande hétérogénéité (Hamel et Poitras, 2004: 482-483).

Parmi les acteurs économiques, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) rassemble les grandes entreprises[165]. Cette association est très active dans le débat métropolitain : elle a participé dans presque tous les groupes de travail et commissions parlementaires[166] et a commandé plusieurs études sur la question métropolitaine (Champagne, Collin, Pineault *et al.*, 2000). La CCMM a traditionnellement maintenu des liens étroits avec les élus (Pineault, 2000). Sous le mandat de Pierre Bourque (1994-2001), ces liens s'intensifient en raison de l'orientation internationale de la politique du maire et d'une relation personnelle entre celui-ci et Normand Legault, le vice-président de la CCMM devenu président en 2000-2001 et qui est aussi le président du Grand Prix F1 de Montréal (Jouve, 2004b). Il faut cependant signaler que la position de la Chambre sur les modèles de gestion métropolitaine à

---

[164] Les revues analysées sont : Les Affaires, Commerce, Forces, Affaires Plus, Gestion, PME.

[165] La Chambre de commerce du Montréal métropolitain/*Board of Trade of Metropolitan Montreal* est née en 1992 suite à l'entente entre le Bureau de Commerce (association rassemblant les élites anglophones) et la Chambre de Commerce du district de Montréal (qui regroupe les représentants francophones). Elle a traditionnellement représenté les grandes entreprises ayant leur siège au centre-ville de Montréal, mais depuis la réforme Harel elle se désigne comme la représentante de la communauté des affaires de la région métropolitaine de Montréal.

[166] Elle a participé à tous les débats sauf à ce lui qui s'est déroulé au sein de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170.

Montréal a été spécialement visible pendant la période 2002-2004, sous la présidence de Benoît Labonté. Celui-ci a soutenu le discours du maire Gérald Tremblay (élu en novembre 2001) et a fait le saut en politique municipale en 2005 (il devient le maire d'arrondissement de Ville-Marie avec l'équipe de Tremblay).

Nous avons analysé les mémoires de la CCMM présentés dans le cadre des groupes de travail et des commissions parlementaires traitant de la question métropolitaine. Les mémoires de ce groupe centrent la problématique métropolitaine sur la question de la compétitivité : assurer le développement économique et l'attractivité de Montréal, à l'échelle de la Ville de Montréal mais aussi à l'échelle métropolitaine. Les mémoires dévoilent des éléments pertinents par rapport à leur conception de la gestion métropolitaine et aussi au rôle des acteurs politiques (locaux et provinciaux).

Nous avons d'abord observé une évolution dans l'approche de la gestion métropolitaine très semblable à celle du gouvernement provincial. En effet, les mémoires de la CCMM entre 1992 et 1997 reflètent la prédominance d'un discours clairement régionaliste : afin d'améliorer le développement économique et l'attractivité de la région métropolitaine, il faut créer une structure légère de concertation qui rassemble tous les acteurs (politiques, économiques, sociaux). Cette structure ne doit pas avoir un pouvoir de taxation ni redistribuer la richesse (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1993, 1996). Cependant, lors de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL), la CCMM se déclare favorable aux regroupements municipaux afin de pouvoir relancer Montréal et par conséquent toute la région métropolitaine (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1998). Ainsi, la Chambre soutient la réforme Harel parce qu'elle reconnaît le rôle moteur de la Ville de Montréal dans l'économie métropolitaine[167] : cet acteur accepte de regrouper les forces autour de Montréal (au besoin, grâce aux fusions municipales) et de créer une structure de planification stratégique (la CMM). La CCMM croit que la simplification des structures

[167] Cette idée est exprimée ainsi : « la région métropolitaine de Montréal constitue un ensemble économique au sens fort du terme, même si ses diverses composantes sont souvent très mal intégrées (…) anémier le centre-ville, c'est donc affaiblir toute la région » (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1993: 6).

administratives de la région qui nuisent au développement économique est nécessaire et croit également à la création d'une vision métropolitaine[168] (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1997).

En outre, la CCMM se montre très critique à l'égard des acteurs politiques. D'une part, elle dénonce la lenteur avec laquelle le gouvernement provincial traite du dossier métropolitain et manifeste son désaccord sur la manière dont il est pris en main : elle accuse le gouvernement de ne pas savoir faire des choix par peur de devoir faire face à des opposants[169] (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1996). La Chambre dénonce aussi le manque de traitement spécifique pour la métropole : elle exhorte le gouvernement à simplifier les structures de la région métropolitaine et à mettre fin à sa « vision multirégionaliste » pour l'ensemble du Québec (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1997: 6). D'autre part, elle reproche aux élus locaux d'être incapables de faire émerger une vision régionale et de rester attachés à leurs intérêts locaux[170], ce qui explique le soutien de la Chambre à la création d'une structure composée de représentants socio-économiques. Elle accepte pourtant la création de la CMM, qui est réservée aux élus locaux.

En définitive, lors de la lecture des documents rédigés durant cette période, nous constatons que la CCMM est favorable à un changement dans la gouvernance métropolitaine afin de stimuler le développement économique. Elle affirme le besoin de créer des mécanismes permettant la prise de décisions dans une optique régionale pour les

---

[168] Selon un extrait du mémoire : « les élus passent avec les décennies et les structures ont souvent plus de résistance. Montréal est confrontée à des strates administratives accumulées au fil des divers gouvernements québécois » (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1997: 9).

[169] À cet égard, la CCMM affirme ironiquement : « S'il suffisait d'entreprendre des études et de se lancer dans des consultations pour régler les problèmes, Montréal serait la région la plus prospère au monde. Malheureusement, il n'en va pas ainsi. (…) Les groupes de travail antérieurs ont souvent vu leurs recommandations réduites à néant devant le refus des pouvoirs publics d'agir en l'absence d'une belle unanimité englobant toutes les facettes de la complexe réalité métropolitaine » (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1996: 2).

[170] Citons à cet égard un extrait du mémoire présenté lors de la Commission Pichette : « des petits pouvoirs sous-régionaux se développent sans qu'aucun véritable pouvoir régional n'émerge dans la plupart des dossiers et le développement de la région de Montréal se poursuit, dans une certaine mesure, dans l'anarchie » (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1992: 10).

grands dossiers régionaux. Le milieu des affaires montréalais, représenté par la CCMM, soutient ainsi la réforme péquiste de 2000.

7.2.2 Les syndicats

Comme nous l'avons vu lors de l'analyse de l'évolution du modèle québécois de gouvernance, les syndicats constituent un lobby fort au Québec. Les syndicats d'employés municipaux les plus importants – la Confédération des syndicats nationaux (CSN)[171] et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)[172] – se sont montrés favorables à la réforme Harel, malgré leurs inquiétudes concernant le futur des conventions collectives. À cet égard, leur mobilisation est apparue surtout après les fusions municipales, au moment d'organiser les nouvelles villes. Nous constatons qu'ils tendent, en ce qui concerne le modèle de gestion métropolitaine, à soutenir les propositions du gouvernement provincial. Ils participent à tous les groupes de travail et commissions parlementaires sur la gouvernance métropolitaine de Montréal, mais leurs mémoires se concentrent presque exclusivement sur leur champ d'intérêt (les conventions collectives, les planchers d'emploi, etc.).

Les syndicats ont apporté leur soutien au Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) et à la Commission de développement de la métropole (CDM), lorsqu'ils qui ont proposé des structures à l'échelle métropolitaine. Dans son mémoire au Groupe Pichette, la FTQ réclame une simplification des structures (notamment en ce qui concerne l'existence de cinq régions administratives) et une décentralisation majeure des pouvoirs. Le syndicat demande aussi la mise sur pied d'un mécanisme de concertation régionale avec le gouvernement de Québec, les élus municipaux, les agents socio-économiques et le

---

[171] La CSN regroupe près de 250 000 membres répartis sur tout le territoire du Québec, de tous les métiers et professions et œuvrant dans tous les secteurs d'activité, de l'usine de papier au centre hospitalier, de l'usine de métallurgie à l'hôtellerie, des communications à la construction, de la municipalité à la commission scolaire, etc.

[172] La FTQ représente une forte proportion (plus de 75 %) du personnel syndiqué du secteur municipal du Québec. Ses membres sont dans l'immense majorité représentés par le Syndicat canadien de la fonction publique, mais aussi par le Syndicat des pompiers et pompières du Québec et quelques autres syndicats. La FTQ représente des cols bleus, des cols blancs, des chauffeurs d'autobus, des pompiers, des brigadiers scolaires, des employés des services de loisirs et de la culture, etc.

gouvernement fédéral (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 1993). Dans le cadre de la CDM, le syndicat dénonce la fragmentation de la région métropolitaine et fait appel à la consolidation d'un leadership métropolitain (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 1996).

La CSN demande aussi la mise en place d'une structure de concertation afin d'encourager une conscience régionale et un projet collectif. Ses mémoires relèvent qu'il faut revoir la carte du territoire de la région, la fusion étant l'une des solutions possibles (Confédération des syndicats nationaux, 1993, 1996). Cette position est renforcée lors de la CNFFL, où la CSN appuie les regroupements municipaux et une décentralisation véritable des compétences, accompagnée de transferts fiscaux adéquats. Selon le syndicat, les fusions aideront à résoudre le problème d'équité fiscale entre les villes centres et les couronnes (Confédération des syndicats nationaux, 1998).

Les deux syndicats ont des positions différentes sur le degré d'institutionnalisation de la structure métropolitaine. Alors que FTQ refuse la création d'un gouvernement métropolitain élu au suffrage universel dans l'idée qu'il ne favorisera pas l'émergence d'une pensée métropolitaine[173], la CSN affirme que les regroupements municipaux doivent être accompagnés d'une réforme de la structure et du fonctionnement des instances régionales – municipalités régionales de comté (MRC) et communautés urbaines – avec l'élection au suffrage universel direct de la préfecture de la MRC ou de la présidence de la Communauté urbaine[174].

Leurs positions diffèrent légèrement dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170 (CAT170). D'une part, les deux syndicats apportent

---

[173] Selon le mémoire : « nous ne sommes pas naïfs au point de croire que la création d'un organisme métropolitain décisionnel fera disparaître par enchantement des oppositions aussi marquées » (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 1996: 6).

[174] Dans le cas où la réforme des structures serait impossible, la CSN suggère que soit examinée la possibilité d'introduire la formule du *tax base sharing*. Selon le syndicat, le partage de l'assiette foncière a des avantages : « La ville-centre se verrait ainsi verser une portion des revenus de taxation provenant de l'accroissement de la valeur de l'assiette foncière de la région » (Confédération des syndicats nationaux, 1998: 12).

leur soutien à la politique du gouvernement. Ils considèrent que c'est une réforme nécessaire pour trois raisons principales : a) favoriser le développement économique du Québec et de Montréal; b) arrêter la concurrence entre municipalités et assurer les mêmes conditions de vie dans villes centre et dans les banlieues; etc.; et c) accroître la force politique des grandes villes du Québec dans leurs relations avec les paliers supérieurs de gouvernement. Toutefois, ils expriment leur inquiétude quant aux relations de travail, notamment en ce qui concerne le droit à la libre négociation des conventions collectives de travail[175]. D'autre part, leur conception du rôle des arrondissements montréalais est distincte. Pour la FTQ, ils ne doivent pas avoir de compétences dans la définition des planchers d'emploi (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2000), tandis que pour la CSN il faut que la Ville de Montréal soit plus décentralisée et que les arrondissements aient plus de compétences. En effet, la CSN considère que le modèle prévu dans la loi 170 prive les travailleurs de la possibilité de négocier des ententes locales en ce qui concerne l'aménagement des conditions de travail. En outre, la CSN estime qu'il ne faut pas limiter l'équité fiscale à la Ville de Montréal, mais l'élargir à l'ensemble de la région métropolitaine (Confédération des syndicats nationaux, 2000). La CSN reconnaît donc l'importance des trois niveaux (infralocal, local et métropolitain) et les intègre dans son discours, tandis que la FTQ exprime une préférence pour l'accomplissement de l'équité et de la démocratie à l'échelle locale (les nouvelles villes issues des fusions municipales).

Enfin, les syndicats reconnaissent les problèmes existants dans la région métropolitaine qui empêche l'émergence d'une vision collective et partagée parmi les élus locaux. Ils se montrent critiques à l'égard du gouvernement provincial en raison de son indécision et de sa lenteur sur le dossier municipal avant le passage à l'action (Fédération des travailleurs

---

[175] Cet extrait du mémoire de la FTQ illustre la réticence des syndicats : « La ministre Harel a plus d'une fois affirmé que les fusions municipales ne devaient en aucun cas servir de prétexte à l'amélioration des conditions de travail des employés de ce secteur. Voilà un principe auquel nous adhérons sans problème puisque l'amélioration des conditions de travail doit se faire par la négociation. Toutefois, chaque médaille ayant son revers, nous croyons, en contrepartie, que le gouvernement ne doit pas faire des fusions municipales l'occasion de régler des comptes avec les employés de ce secteur » (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2000: 4).

et travailleuses du Québec, 1996). Malgré tout, les syndicats ont été des alliés importants du gouvernement dans la réforme Harel (voir chapitre 9).

7.2.3 Les organismes communautaires

Montréal se caractérise par l'existence d'une multitude d'associations et de groupes civiques opérant à l'échelle locale et infralocale (quartier, arrondissements) (Germain et Rose, 2000). Il s'agit d'une catégorie d'acteurs très hétérogène et qui inclut des thématiques diverses telles que le logement, le patrimoine, l'environnement, la démocratie locale, la langue, la culture, l'économie sociale, les communautés culturelles, la place des femmes dans la politique, l'éducation, etc. La participation de ces groupes dans les commissions parlementaires sur la gestion métropolitaine est intermittente : au total, ils sont présents en grand nombre (voir Annexe G), mais nous observons un manque de régularité dans la participation.

En règle générale, ces groupes privilégient les niveaux locaux et infralocaux ainsi que la réalisation des valeurs qu'ils considèrent nécessaires : l'équité et la démocratie. Par conséquent, la question métropolitaine est secondaire dans leurs raisonnements. La majorité des groupes se montrent plutôt inquiets par rapport aux effets des fusions municipales et de la décentralisation vers les arrondissements, tandis que la création de la CMM passe inaperçue. À la différence de Toronto, où les groupes communautaires se sont mobilisés davantage à l'échelle municipale mais aussi à l'échelle métropolitaine, ceux de Montréal ne se sont pas sentis directement menacés par la mise sur pied de la CMM. Au-delà des différences de composition des groupes communautaires et de leur culture civique (Le Blanc, 2006), nous pensons que cette absence de mobilisation s'explique notamment par le type de réforme. À Toronto, le centre « progressiste » se fait annexer par plusieurs municipalités de la banlieue « conservatrice » et sa force se dilue dans la nouvelle Ville de Toronto (Boudreau, 2004). Même si leur culture participative continue à se faire sentir au sein de la nouvelle municipalité, les groupes communautaires, en coalition avec les acteurs économiques, essaient de construire un discours qui intègre la région métropolitaine.

A Montréal deux facteurs contribuent au contraire au manque d'intérêt pour la réforme métropolitaine. En premier lieu, c'est la ville centre qui absorbe les banlieues : les groupes communautaires de l'ancienne Ville de Montréal continuent à être montréalais. En deuxième lieu, une partie des organismes communautaires montréalais sont surtout implantés à l'échelle du quartier et/ou de la municipalité. C'est le cas notamment des Corporations de développement économique communautaire (CDEC), des organismes créés au début des années 1980 afin de faire face à la crise économique suite à la perte d'emplois occasionnée par le processus de désindustrialisation[176]. La réforme Harel suppose pour ces acteurs une redéfinition de leurs territoires et de leurs espaces d'action, non par la création de la CMM mais surtout par la nouvelle division de la Ville, qui établit 27 nouveaux arrondissements avec plus de pouvoirs que ceux qui existaient auparavant, et l'intégration d'autres acteurs (ceux des anciennes villes de banlieue)[177]. Par rapport à notre recherche, le cas des CDEC illustre une tendance commune dans plusieurs collectifs montréalais : l'absence de l'échelle métropolitaine dans leurs discours en faveur de l'échelle locale et infralocale (Fontan, Hamel, Morin *et al.*, 2006). En ce sens, les travaux de Boudreau, Hamel, Jouve et Keil (2006) soulignent l'incapacité des mouvements sociaux montréalais à nouer des alliances selon une stratégie métropolitaine.

C'est le cas aussi des groupes des femmes, qui ont concentré les enjeux de la réforme Harel autour de la place des femmes dans la vie politique locale (Conseil du statut de la femme, 2000). Le collectif Femmes et restructurations municipales, créé au moment de la réforme du PQ et regroupant plusieurs associations féministes du Québec et spécialement celles de la région de Québec, a provoqué un débat sur la question de la représentation

---

[176] Le but des CDEC est de regrouper les acteurs principaux (habitants, secteur privé, syndicats, institutions) afin d'aider les populations qui ont le plus de difficultés à s'insérer dans le marché de travail (jeunes adultes, nouveaux immigrants, familles monoparentales). Basés avant tout dans les quartiers, leur nombre a augmenté jusqu'à atteindre un CDEC pour chaque arrondissement dans l'ancienne Ville de Montréal (Morin, 1994-1995, 1998). Pendant le mandat de Jean Doré (1986-1994), du parti du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal, les liens entre les organismes communautaires et la Ville de Montréal sont encouragés. Pourtant, Boudreau, Hamel *et al.* (2006) relèvent un affaiblissement de ces liens après l'arrivée à la mairie de Montréal de Pierre Bourque en 1994.

[177] Les travaux en cours de Martin Alain analysent justement l'appropriation de cette nouvelle échelle infralocale par les acteurs communautaires (Alain, 2006).

des femmes au sein des conseils municipaux, déjà très faible[178]. Vu la situation délicate des femmes avant la réforme, et tenant compte du fait que la réorganisation municipale altère les systèmes de représentation, les groupes de femmes ont fait part de leur inquiétude vis-à-vis de l'accès futur des femmes aux postes de pouvoir décisionnel[179] (Collectif Femmes et restructurations municipales, 2000). En effet, l'une des conséquences des fusions municipales est la diminution du nombre d'élus et des conseillers municipaux, tant à l'échelle des MRC que des municipalités elles-mêmes, et la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains d'un plus petit nombre d'individus (Brais, Lee-Gosselin et Collectif Femmes et restructurations municipales, 2001; Lee-Gosselin, Gendron, Brais *et al.*, 2002).

Les groupes des femmes partagent d'autres inquiétudes avec plusieurs organismes communautaires, notamment la menace sur l'équité au sein de la nouvelle ville par le biais d'une diminution des mesures sociales présentes au niveau municipal[180] (Frohn, 2001; Giroux, 2001). Ils craignent que la nature des services et des programmes municipaux ne soit pas affectée par la décentralisation des pouvoirs et ne mène à la privatisation de certaines mesures (Brais, 2000). Nous verrons que ces peurs augmentent

---

[178] En 2000, les conseils municipaux du Québec comptaient en moyenne 10,4 % de mairesses et 23,1 % de conseillères, tandis que les taux étaient 13,1 % et 26,6 % respectivement en 2005 (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005c).

[179] L'importance accordée aux effets de la réforme sur les groupes de femmes est claire : « Actives sur les questions de condition féminine, les femmes de ces groupes savent pertinemment que les réformes, les politiques ou les programmes de quelque nature que ce soit ne sont jamais neutres dans la mesure où ils ont des effets différents sur les femmes et sur les hommes. Ceci est particulièrement vrai dans la sphère névralgique de la politique où les femmes restent encore très minoritaires. Comment la réforme municipale affectera-t-elle les femmes comme citoyennes et comme politiciennes? Quelle place fera-t-on à la contribution, à l'expertise et aux compétences des femmes? Quelle place accorde-t-on, dans l'exercice en cours, à leurs préoccupations et à leurs conditions de vie? » (Collectif Femmes et restructurations municipales, 2000: 2)

[180] L'extrait suivant témoigne de l'importance de l'équité pour les femmes : « On sait que des dossiers centraux pour les femmes, comme par exemple celui du développement du logement social, ne doivent plus reposer sur le bon vouloir des municipalités car le « pas dans ma cour » engendre des déséquilibres importants entre les besoins des ménages et les logements disponibles. (…) Une telle approche du développement exige de sortir de la logique étroite du contribuable payeur de taxes et des intérêts purement individuels afin de contrer l'exclusion. Les restructurations, si elles répondent à ces impératifs, s'inscrivent dans la vision du développement portée par les groupes de femmes de la région. Si, au contraire, elles servent avant tout à mettre les grandes villes québécoises au diapason d'une mondialisation fondée sur la recherche du profit maximal pour des acteurs minimaux, elles vont à l'encontre des intérêts des femmes et, partant, de la majorité de la population de la région » (Collectif Femmes et restructurations municipales, 2000: 6-7).

lors de la victoire du PLQ et de l'approbation de la loi 33 de décembre de 2003, qui décentralise plus de compétences aux arrondissements (voir épilogue). La question du futur du logement social dans les nouvelles villes (en raison d'une augmentation de la population susceptible d'en profiter) est aussi présente dans leurs écrits. En outre, les collectifs s'interrogent sur la qualité de la démocratie locale, vu la diminution entre le nombre d'élus et d'électeurs, et sur le futur des conditions des travailleurs dans les nouvelles villes, notamment celles des femmes (Brais et Frohn, 2002). Bref, les groupes de femmes considèrent comme prioritaires les valeurs de l'équité et la démocratie, qui doivent se réaliser notamment à l'échelle locale.

La question de la démocratie locale a suscité la création de plusieurs groupes de citoyens dans le but de protester contre les fusions municipales. Parmi ceux-là, l'un des plus actifs a été *DémocraCité,* une plate-forme anti-fusion composée de citoyens des municipalités de la banlieue de Montréal. Ce groupe s'est crée spécifiquement en réaction aux fusions municipales et a poursuivi ses activités pendant la campagne référendaire et le processus de défusion de 2004, toujours avec la même requête : la préservation des municipalités comme échelle de réalisation des valeurs de l'efficience et la démocratie. Julie-Anne Boudreau (2003a) a étudié ce groupe et elle constate, notamment au sein de la communauté anglophone, l'importance dans leur discours de la conception de la municipalité comme lieu de participation et d'appartenance politique. Elle explique le refus opposé à la réforme Harel par la peur de la discrimination linguistique et d'une diminution dans leur qualité de vie (Boudreau, 2003a). En outre, l'auteur souligne les liens très étroits de *DémocraCité* avec les élus municipaux des municipalités dans l'Ouest de l'île de Montréal et d'autres groupes anti-fusion tels que le Comité pour la préservation de Montréal-Ouest. L'analyse des représentations des élus des municipalités de banlieue de Montréal révèle la même conception de l'échelle locale. Au moment de se mobiliser face à la réforme Harel, les élus municipaux et les groupes des citoyens des banlieues de Montréal décident également de suivre une stratégie d'action commune.

Le milieu culturel se mobilise aussi face à la question des fusions et de la décentralisation vers les arrondissements à Montréal. Une panoplie de groupes liés au développement

culturel (musées, théâtre, patrimoine, danse, musique, etc.) se rassemblent dès 1994 autour du comité de culture du CRDIM. À ce comité, qui a organisé de 1996 à 1999 les Forums d'action des milieux culturels montréalais, on peut également ajouter un autre lieu de concertation : le Conseil des arts de la Communauté urbaine de Montréal, une commission permanente de financement des activités culturelles sur l'île. Durant les années de débat métropolitain, plusieurs groupes du milieu culturel ont présenté des mémoires. Une idée transversale parmi ces groupes était la reconnaissance du rôle de la ville centre de Montréal comme pôle principal de développement des arts et de la culture au Québec (Grands ballets canadiens, 1993; Regroupement des professionnels de la danse du Québec, 1993; Forum des milieux culturels de la métropole, 1997).

Au moment de la réforme municipale du PQ, le milieu culturel montréalais se rassemble au sein d'un nouvel organisme, Culture Montréal, qui a comme but la promotion de la culture dans la métropole. Leur discours en ce qui concerne la réforme s'articule autour de la reconnaissance de la valeur et de l'apport de la culture dans la ville et de l'importance de Montréal comme métropole culturelle de caractère international. Ils pensent donc à la notion d'attractivité mais plutôt à l'échelle locale (la nouvelle Ville de Montréal). Le groupe craint que la distribution de compétences en matière de culture entre les divers paliers (arrondissements, ville, CMM) n'affecte le Service de Culture de la Ville de Montréal, chargé du réseau de bibliothèques et des maisons de culture et du soutien aux organismes culturels[181]. Comme nous l'avons constaté chez les groupes de femmes, le milieu culturel est préoccupé par l'accessibilité aux services culturels sur l'ensemble de l'île. En effet, même si la loi 170 sur la réorganisation municipale prévoit une uniformisation de la tarification des services municipaux, Culture Montréal craint une situation d'iniquité entre les arrondissements et demande une politique culturelle d'ensemble, et non pas au palier infralocal[182] (Culture Montréal, 2001). En définitive,

---

[181] Ce extrait témoigne de l'inquiétude de la transition vers la nouvelle Ville : « Si les discussions portent essentiellement sur la mise en place d'un réseau cohérent d'équipements, l'avenir des programmes (au-delà de l'aide aux grands événements), reste quant à lui des plus incertains. Les multiples services actuellement offerts seront-ils consolidés dans une organisation globale et transversale ou bien seront-ils morcelés en de multiples unités d'intervention locale? » (Culture Montréal, 2001: 7).

[182] Comme l'organisme manifeste : « La question de l'accessibilité entraîne celle de l'universalité des services, de la démocratisation et du partage du pouvoir culturel. Il y a lieu ici de souligner la disparité

l'échelle municipale est privilégiée en tant qu'espace de réalisation de l'équité et la compétitivité, tandis que l'échelle métropolitaine est plutôt absente du discours. D'après nous, ceci s'explique parce que la CMM n'a pas de compétences en développement culturel[183].

Parmi tous les organismes communautaires, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est celui qui intègre le plus la région métropolitaine comme espace d'accomplissement de leur objectif principal : l'accès au logement. Ainsi, la réforme Harel doit, selon cet organisme, régionaliser l'enveloppe consacrée au logement social et obliger toutes les municipalités de la CMM à payer leur part proportionnellement à leur richesse foncière. Selon leur perspective, l'équité (sociale et fiscale) ne doit pas se réaliser seulement à l'échelle municipale : elle doit s'élargir à la région métropolitaine. Même si le groupe est d'accord sur le fait que ce sont les gouvernements supérieurs qui disposent des outils fiscaux et budgétaires nécessaires pour répartir la richesse et permettre l'accès au logement, il souligne le rôle des municipalités dans le respect de l'équité. En effet, les municipalités québécoises peuvent ou non accepter le développement de logements sociaux sur leur territoire, se doter d'un code du logement et veiller à son application, subventionner la rénovation des logements, interdire la conversion de logements en condominiums ou la démolition de logements, etc. (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000a).

Selon le FRAPRU, la création d'un fonds de logement social à l'échelle métropolitaine est nécessaire justement pour éviter que les municipalités ne s'acquittent de ces responsabilités. Il s'agirait de la seule façon, d'après cet organisme, d'empêcher l'inéquité

---

socio-économique entre les municipalités anglophones et celles francophones de l'île de Montréal, principalement en ce qui a trait aux budgets des bibliothèques et à l'investissement per capita. S'il y a réellement création d'un réseau, la réforme municipale peut être vue comme une occasion unique d'ajuster et de niveler par le haut la qualité des services offerts dans chaque arrondissement » (Culture Montréal, 2001: 8).

[183] La demande du regroupement de tous les services et institutions de soutien aux arts et au patrimoine qui existent sur l'île de Montréal apparaît à nouveau en février 2007, lors de la préparation du *Sommet Montréal, métropole culturelle* du mois de novembre. Ainsi, Culture Montréal propose de créer une Agence montréalaise de développement des arts et de la culture pour en finir avec l'éparpillement des services culturels et aider au développement culturel de la Ville de Montréal (Doyon, 2007).

sociale dans l'accès au logement et l'inéquité fiscale entre les municipalités (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 1999). En effet, le FRAPRU dénonce que le fait que la facture municipale du logement social se retrouve concentrée entre les mains de certaines villes, en particulier les villes centre[184] (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b). Pour cet organisme la réforme Harel représente donc l'opportunité de développer une solidarité métropolitaine et de permettre à tous les citoyens d'avoir accès au logement social sur l'ensemble du territoire.

Finalement, le FRAPRU s'inquiète au sujet de deux éléments que nous avons déjà retrouvés chez d'autres groupes. D'une part, du risque de créer des inéquités au sein de la nouvelle Ville de Montréal en permettant aux arrondissements d'avoir recours à la tarification pour l'utilisation des biens, services ou activités qui relèvent de leurs responsabilités[185]. D'autre part, cet organisme craint les effets de la réorganisation municipale sur la qualité de la démocratie locale et requiert la création de mécanismes de consultation sur les sujets concernant le cadre de vie des populations concernées : projets de développement urbain, modifications du plan de l'urbanisme ou du zonage, projets de développement communautaire, etc. (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b).

Cette analyse des groupes communautaires les plus significatifs par rapport à la réforme municipale de 2000 révèle, en règle générale, un manque d'intérêt pour la question

---

[184] La citation suivante exprime clairement cette idée : « Des villes comme Mont-Royal, Pierrefonds, Dollard-des-Ormeaux, Côte Saint-Luc, Beaconsfield, Kirkland, Hamsptead ou Baie d'Urfé n'ont présentement pas un sou à payer pour les HLM réalisés sur l'île de Montréal, alors que des villes comme Westmount ou Outremont n'y consacrent que des sommes minimes, peu proportionnelles avec leur richesse foncière. (…) Des villes se sont ainsi trouvées à devenir de véritables paradis fiscaux pour mieux nantis. Y demeurer, c'est du même coup échapper aux problèmes sociaux davantage répandus dans les villes-centres... et s'assurer de ne pas avoir à payer pour les équipements nécessaires à leur résolution. Est-ce si étonnant si c'est dans ces municipalités que se retrouvent plusieurs des plus vifs opposants au projet de loi 170 ? » (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b: 6).

[185] Comme le FRAPRU l'affirme : « Comme la tarification représentera la seule source de revenus autonomes de ces structures, il y a fort à parier qu'elle sera utilisée à outrance, tantôt pour la collecte des déchets, tantôt pour l'utilisation des bibliothèques, tantôt pour l'accès à la piscine ou à tout autre équipement collectif, etc. La tarification variera également énormément d'un arrondissement à l'autre. Il s'agit là d'une forme d'imposition tout à fait régressive qui pénalisera le plus durement les personnes seules et les familles à plus faible revenu » (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b: 15).

métropolitaine. En effet, ces acteurs sont davantage soucieux d'équité sociale et fiscale et de démocratie, mais ne conçoivent pas ces valeurs au niveau métropolitain mais plutôt au sein des nouvelles villes. La transition vers une nouvelle ville décentralisée en arrondissements et les effets que ceci peut avoir sur l'équité et la démocratie sont les questions qui préoccupent le plus les groupes communautaires montréalais.

7.2.4 Les experts

On ne peut pas parler d'une position unique au sein la communauté d'experts : professeurs universitaires, chercheurs et spécialistes sur la gestion municipale et métropolitaine. En effet, le processus de rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale et la réforme Harel dévoilent des positionnements différents vis-à-vis de la gestion métropolitaine. L'existence de représentations opposées est visible lors des consultations dans le cadre de la CAT170 (Bherer et Lemieux, 2002). Le même constat a pu être fait lors des entretiens réalisés auprès de la communauté d'experts sur la question métropolitaine au Québec entre mars et mai 2004 dans le cadre de notre travail exploratoire. Ces entretiens, une douzaine, avaient pour but de cerner les éléments les plus importants du débat, confirmer ou mettre en question nos premières impressions, connaître l'avis des experts sur les personnes à interviewer et obtenir certaines coordonnées. Grâce à ces entretiens, nous avons pu observer le degré d'acceptation de la réforme Harel parmi la communauté scientifique.

Nous distinguons deux positions principales face à la réforme du gouvernement du PQ. Il existe un premier groupe d'experts, majoritairement montréalais, qui se montre très sceptique à propos de la réforme de 2000. Au sein de ce groupe, cohabitent deux représentations différentes de la gestion métropolitaine. D'une part, un petit groupe de spécialistes critique le gouvernement provincial pour sa conception réformiste de la gestion métropolitaine. En effet, ces experts sont opposés aux postulats selon lesquels les fusions municipales entraînent une meilleure participation et une meilleure imputabilité locale, une minimisation des coûts et une meilleure efficacité, un développement économique majeur et une meilleure redistribution de la richesse. Autrement dit, ce groupe retient une perspective proche des choix publics et considère la fragmentation

municipale et l'existence des municipalités de petite taille comme la bonne solution pour la gestion métropolitaine[186] (Desbiens, 1999; Bergevin *et al.*, 2004).

D'autre part, la critique la plus répandue au sein de la communauté scientifique opposée à la réforme Harel est l'accent mis sur les fusions au détriment du palier métropolitain. Ces autres experts se montrent perplexes quant au choix de changement des limites administratives au lieu de créer une Communauté métropolitaine de Montréal avec des compétences plus étendues. Ces spécialistes estiment que tous les rapports et commissions qui se sont succédés au Québec ont conclu à la nécessité de penser le développement de la métropole à l'échelle de la grande région métropolitaine, alors que la question des fusions n'était pas privilégiée[187]. Ils réclament un conseil métropolitain dont les membres seraient élus au suffrage universel et l'instauration d'un système de *tax base sharing*. Selon leur conception de la gestion métropolitaine, la démocratie, l'efficience, la compétitivité et l'équité doivent se réaliser à l'échelle métropolitaine, moyennant des mécanismes à la fois réformistes (création d'un gouvernement métropolitain) et néo-régionalistes (formule de partage de la richesse foncière)[188] (Dansereau *et al.*, 2000; Décarie, 2000; Des Rosiers, 2000; Fischler et Wolfe, 2000b; Desrochers, 2003).

---

[186] Par exemple, ce fragment est explicite : « Selon la théorie économique, la fusion des communautés locales compromet l'équilibre efficace résultant de la concurrence entre les municipalités. Les expériences vécues ailleurs le confirment et toutes les publications scientifiques dénoncent les effets pervers des fusions forcées : hausse de coûts, baisse de qualité, désengagement des bénévoles, déficit démocratique et hausse de taxes sont les plus fréquemment évoqués » (Bergevin, Boucher, Desbiens *et al.*, 2004).

[187] Nous citons les professeurs Raphael Fischler et Jeanne Wolfe (2000b), selon lesquels : « S'il est vrai que la fragmentation territoriale est un handicap dans la formation d'une vision et de stratégies métropolitaines cohérentes, il est un fait que les métropoles les plus compétitives sont celles qui offrent, d'abord et avant tout, une main-d'œuvre qualifiée, une infrastructure physique et institutionnelle efficace et un cadre de vie agréable. Le nombre d'universités et de centres de recherche et le nombre de parcs locaux et régionaux sont donc bien plus importants que le nombre de municipalités ».

[188] Un groupe de professeurs ou chercheurs à l'Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, à l'Université McGill ou à l'Université de Montréal ont signé une lettre conjointe qui a été publiée dans *La Presse* en 2000. Il s'agit des personnes suivantes : Francine Dansereau, Annick Germain, Claire Poitras, Damaris Rose, Jeanne Wolfe, Michel Barcelo, Jean-Pierre Collin, Jacques Fisette, Raphael Fischler, Daniel Gill, Pierre Hamel, Pierre J. Hamel, Paul Lewis, Jean-Claude Marsan, Yvon Martineau, Gilles Sénécal, Richard Shearmur et Michel Trépanier. Le besoin de renforcer le palier métropolitain est clair selon ce groupe : « La préoccupation régionale qui, pourtant, est aussi à l'origine des consultations menant au rapport Bernard a été confisquée par des préoccupations qui sont de l'ordre de la réorganisation politico-administrative municipale. Qui plus est, la solution mise de l'avant nous apparaît contre-productive en matière de stratégie régionale. En attisant les rivalités, voire les conflits entre les trois 'pôles', celle-ci aura pour effet de bloquer les concertations nécessaires à l'élaboration des stratégies de développement économique et d'aménagement vraiment métropolitaines. La nouvelle Communauté

Une deuxième position au sein des experts, plus minoritaire et plus répandue chez les experts non montréalais, est favorable à la réforme Harel et considère les fusions municipales comme la solution optimale pour résoudre les problèmes de Montréal et ceux des autres grandes villes du Québec[189]. Le discours de ce groupe se rapproche à celui du gouvernement péquiste. Le regroupement permet en effet d'atteindre une meilleure coordination sur le territoire et une réduction des coûts (efficience), de favoriser le développement économique et l'attractivité de la métropole (compétitivité), de répartir de façon plus homogène et plus équitable le fardeau fiscal et d'assurer un accès égal aux services sur l'ensemble du territoire (équité fiscale et sociale)[190] et de permettre une imputabilité et une participation plus grande (démocratie) (Quesnel, 1998a; Tellier, 1998; Boyer et Dacosta, 1999; Klein et Lefebvre, 2000; Prémont, 2005b).

Ces deux positions ne sont pas nouvelles : elles se manifestent lors des débats des années précédant la réforme et sont particulièrement perceptibles au sein de la CNFFL, dont le rapport *Pacte 2000* envisage à la fois les scénarios d'un gouvernement métropolitain élu et des regroupements municipaux. Il y a pourtant un point sur lequel les experts se retrouvent : ils critiquent le manque de volonté politique nécessaire à la réalisation de réformes complètes ou la mise en place de « demi-mesures » (Hamel *et al.*, 1999). Les spécialistes considèrent que le gouvernement provincial essaie de satisfaire tout le monde, et des modèles compliqués de gestion métropolitaine en sont le résultat (Klein et Lefebvre, 2000)[191].

Métropolitaine de Montréal apparaît, à cet égard, bien mal outillée en plus d'être dotée de structures peu convaincantes » (Dansereau *et al.*, 2000).

[189] Par exemple : « Avons-nous besoin de toutes ces fusions et de ces nouvelles structures dans la région? La réponse est oui si on s'en tient pour l'instant à la nécessité d'un renforcement du leadership politique métropolitain qui permettrait de réduire la fragmentation politique à l'échelle locale » (Klein et Lefebvre, 2000).

[190] La position de Marie-Claude Prémont est différente des autres : elle s'appuie nettement sur une question d'équité fiscale entre la Ville de Montréal et les municipalités de banlieue alors que les autres experts invoquent cet argument mais pas avec la même importance que lui accorde Prémont (Prémont, 2001, 2005b).

[191] Comme l'affirment ces deux chercheurs : « Gérer la complexité de la proposition Bernard présente tous les risques et offre pour l'instant peu de garanties. C'est qu'à force de vouloir ménager la chèvre et le chou,

7.2.5 Les médias écrits

Les médias écrits et notamment les journaux jouent un rôle dans la reproduction des représentations à travers leurs éditoriaux et chroniques politiques. Leur influence a beau se réaliser sur le long terme et d'une façon plus indirecte que celles des autres groupes, les journaux contribuent à la diffusion de certaines représentations métropolitaines. En ce qui concerne la gestion métropolitaine de Montréal, les journaux principaux ont pris les positions suivantes sur la réforme Harel; selon Louise Quesnel, *Le Devoir* et *La Presse* se sont montrés favorables à celle-ci, tandis que *The Gazette* y était complètement opposé (Quesnel, 2000). Ces positions sont en effet confirmées lors de la revue de presse des trois journaux durant les moments culminants de la réforme[192].

Les journaux francophones apportent leur appui à la réforme Harel par leurs éditoriaux, même si à certains moments ils critiquent le gouvernement (notamment dans la période de l'élaboration du Livre blanc). *Le Devoir* est le plus favorable au projet *une île, une ville,* ce qui est révélé par les écrits de l'éditorial du journaliste Robert Sansfaçon, qui depuis le début du processus de rédaction du Livre blanc a défendu cette idée[193] (Sansfaçon, 1999c). Du côté de *La Presse*, les éditorialistes Mario Roy et Michèle Ouimet soutiennent la réforme du gouvernement. Même s'ils sont moins convaincus des bienfaits de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal[194], ils finissent par la

---

on pourrait ne satisfaire personne ou encore multiplier les structures et la complexité des solutions. Et le Québec en cette matière a une large expérience » (Klein et Lefebvre, 2000).

[192] La période analysée comprend l'élaboration du Livre blanc sur la réorganisation municipale (avril 1999-avril 2000), la réunion du comité d'élus et la publication du rapport Bernard (mars-octobre 2000); le débat parlementaire sur le projet de loi 170 (novembre-décembre 2000).

[193] Selon l'Éditorial du lundi 20 septembre 1999 : « Pour Le Devoir, «Une île une ville» est la formule qui présente le plus d'avantages à long terme pour Montréal et pour le Québec tout entier, ne serait-ce que parce qu'elle s'appuie sur un territoire naturel, une île de 1,8 million d'habitants, et une structure qui a fait ses preuves depuis des décennies, la CUM. Qu'ils habitent Montréal, Westmount, Montréal-Est ou Dorval, les insulaires montréalais profitent déjà du même service de police, de la même société de transport en commun, du même service d'évaluation, etc. Depuis longtemps, on aurait dû franchir le pas suivant et créer une seule ville sur cette ville, tout en étendant l'obligation de se concerter aux villes des couronnes nord et sud » (Sansfaçon, 1999c).

[194] Selon le journaliste Mario Roy : « Étonnamment, on constate d'autre part que le «une île, une ville» du maire Pierre Bourque devient subrepticement la solution, non pas la plus populaire, mais la moins impopulaire de celles envisagées. Certes, elle demeure d'application ardue. Il y a quelques mois, on aurait pu croire que la création d'une superstructure ferait moins de remous, ouvrant donc une voie praticable pour sortir d'un intenable statu quo. On sait aujourd'hui que ce n'est pas le cas. Et que, couplée à l'action

soutenir[195] (Roy, 1999; Ouimet, 2000). En ce qui concerne la création de la CMM et des arrondissements, ils ont fait moins la une des journaux que les fusions municipales. L'unique exception s'est déroulée lors de la fuite dans les journaux (août-septembre 1999) au sujet de la volonté de Louise Harel de créer un gouvernement métropolitain élu, idée à laquelle les journaux se sont expressément opposés (voir chapitre 9). Bref, le raisonnement des deux journaux vis-à-vis de la gestion métropolitaine s'inscrit dans la ligne gouvernementale, selon laquelle la réorganisation municipale permettra d'atteindre la compétitivité de la métropole, l'équité entre les villes centre et les banlieues, l'efficience dans la gestion municipale et la participation des citoyens dans les nouvelles villes.

Le journal de référence pour les montréalais anglophones, *The Gazette*, lui, a mené pendant la période de la réforme (1999-2001) une lutte contre les propositions du gouvernement. La prise de position contraire à la réforme Harel a été formulée en particulier de la main de l'éditorialiste Henry Aubin, qui est devenu la voix des groupes anti-fusions[196] (et plus tard, pro-défusions) (Aubin, 2004). L'approche de la gestion métropolitaine est celle que nous avons reconnue chez le groupe *DémocraCité* et que nous retrouverons chez les élus des municipalités de banlieue : la fragmentation

---

exercée dans les grands services urbains - transport et police, par exemple - par une CUM possiblement étendue aux proches couronnes nord et sud, la solution Bourque s'avère moins illusoire. Cela dit, rien, absolument rien, ne pourra se faire sans une volonté ferme du gouvernement Bouchard » (Roy, 1999).

[195] L'appui à *une île, une ville* se manifeste ainsi : « Les anglophones ont peur d'être noyés politiquement et confinés dans des arrondissements fantoches qui devront, pour faire un pas, demander la permission de la grande ville. Ils ont aussi peur d'être prisonniers d'une "mégacité" qui exportera, selon eux, les pires travers de l'administration Bourque: gros syndicats, grèves sauvages, services à l'avenant et hausses de taxes. (…) Les anglophones font partie de Montréal. Ils ont bâti cette ville au même titre que les francophones. Avec la création de la nouvelle ville, ils auront la chance de retrouver leur place et de participer activement aux grands débats de la société, au lieu d'être marginalisés dans leurs banlieues. La disparition de leurs villes représente une perte réelle et le deuil est douloureux, mais c'est un passage obligé pour créer une vraie grande ville » (Ouimet, 2000).

[196] Le refus à la réforme Harel est clair : « *The government is stymied. Its ground game is going nowhere. When the municipal affairs minister proposed a new superstructure for the region - a plan so complicated you'd need two blackboards to diagram it - it ran into a solid wall of off-island politicians and flopped. Now, in its daze, Quebec is even pondering Mayor Pierre Bourque's empire-building quest to extend his rule over more of Montreal Island. If it opts for this, Quebec would meet even stiffer resistance. Of course, the government could easily "win" by using its majority in the National Assembly to impose its will, but every "reform" idea it has had so far would represent a defeat for common sense. It's not by creating large structures likely to generate bureaucratic inefficiencies and tax hikes that you advance the region's prosperity* » (Aubin, 1999).

municipale assure une meilleure efficience et une meilleure démocratie. En même temps, la compétitivité peut être encouragée à l'échelle métropolitaine, sans pour autant limiter la capacité de développement économique des propres municipalités (Aubin, 1999). Le discours de *The Gazette* est resté stable pendant la réforme et a servi de plate-forme pour les voix qui s'opposaient aux fusions municipales.

Conclusion : le triomphe du discours régionaliste?

Les positions face à la réforme des principaux acteurs de la société civile montréalaise se distinguent selon l'accent mis sur un élément spécifique à la problématique montréalaise : l'attractivité et le développement économique, la culture, la démocratie, les conditions de travail, la situation des femmes, le logement, etc. L'analyse de leurs discours montre l'existence de priorités diverses quant aux valeurs à atteindre (l'équité, la démocratie, l'efficience et la compétitivité) et sur les paliers de réalisation de ces valeurs (infralocal, local et métropolitain). Le tableau suivant synthétise les composantes des valeurs privilégiées par les divers groupes d'acteurs selon les échelles affectées par la réforme Harel (voir page suivante).

Tableau 10 : Composantes des valeurs exprimées à chaque échelle touchée par la réforme Harel par les acteurs de la société civile

	Échelle infralocale	Échelle locale	Échelle métropolitaine
CCMM		Dév. économique Équité fiscale	Compétitivité
FTQ		Équité	Développement économique
CSN	Participation	Équité	Démocratie Équité Dév. économique
Femmes		Démocratie Équité sociale	
Culture Montréal		Équité Compétitivité	
DémoCracité		Démocratie Efficience Dév. économique	Compétitivité
FRAPRU	Participation	Équité Démocratie	Équité
Experts 1 (contre fusions)			Compétitivité Équité Démocratie
Experts 2 (pro fusions)		Équité Efficience Démocratie	Compétitivité
Le Devoir **La Presse**		Équité Démocratie Efficience	Compétitivité
The Gazette		Démocratie Efficience Dév. économique	Compétitivité

Nous avons affirmé au début de ce chapitre que les acteurs locaux montréalais ne considèrent pas la région métropolitaine comme un espace adéquat pour la mobilisation collective. Lors de l'analyse des représentations métropolitaines des divers groupes d'acteurs de la société civile, nous constatons que le niveau métropolitain est vu notamment comme le territoire privilégié pour favoriser la compétitivité de Montréal. En effet, la plupart des groupes acceptent que « penser métropolitain » est plus avantageux en ce qui concerne la concurrence internationale. Cependant, les groupes divergent quant à l'échelle de réalisation de la démocratie et de l'équité. En effet, seul la CSN et un groupe d'experts considèrent qu'il est nécessaire de créer un palier métropolitain avec des compétences et des représentants élus directement par la population. À ce groupe s'ajoute

le FRAPRU, qui considère qu'il faut traiter de l'équité à l'échelle métropolitaine et non seulement aux niveaux local et infralocal.

La municipalité est ainsi conçue par la majorité des groupes comme l'espace permettant d'exercer la démocratie et l'équité, avec des divergences quant à la définition de l'échelle locale (les nouvelles villes post-fusions ou les municipalités de petite taille). Le dialogue de sourds entre les approches de la réforme et des choix publics est présent parmi les groupes analysés, mais en mesure moindre que chez les élus locaux (voir à cet égard le chapitre 8). En ce qui concerne le rôle des arrondissements, peu nombreux sont les acteurs qui se montrent favorables à une grande décentralisation des compétences. En effet, la majorité d'acteurs préfère que la ville conserve les pouvoirs nécessaires à la prise de mesures assurant l'équité sociale et fiscale. Dans les cas où les acteurs discutent des arrondissements, ceux-ci sont censés de favoriser la participation des citoyens, vu la taille des nouvelles villes.

En définitive, l'analyse des représentations métropolitaines chez les acteurs montréalais de la société civile dévoile l'existence d'un discours régionaliste, qui conçoit la région métropolitaine comme un espace permettant l'attractivité et le développement économique. Il ne s'agit pas d'un phénomène spécifique à Montréal : le discours régionaliste est présent dans la plupart des villes nord-américaines et européennes (Jonas et Ward, 2002). Cependant, on observe que, en règle générale, l'échelle métropolitaine n'est pas évoquée comme territoire d'appartenance et d'exercice de la démocratie (Jouve et Booth, 2004). Dans le cas de Montréal – il faudrait le vérifier pour d'autres villes – nous croyons que les acteurs locaux instrumentalisent la région métropolitaine mais qu'ils n'ont pas une conception du territoire en tant qu'un ensemble qui dépasse les frontières municipales. Autrement dit, ils ne conçoivent pas la région métropolitaine de Montréal comme l'espace de mobilisation collective et de réalisation d'un projet commun. Ceci expliquerait, d'après nous, le peu d'intérêt qu'il suscite chez les acteurs de la société civile la création de la CMM, sans négliger l'importance de la culture politique, favorable à l'expérimentation institutionnelle, et à la place prépondérante que le gouvernement provincial accorde aux élus locaux dans la gestion métropolitaine.

Au moment de la réforme Harel, les règles du jeu excluent les acteurs de la société civile du débat et favorisent une réorganisation fondée sur le changement institutionnel; elles accordent aussi aux élus locaux la responsabilité d'obtenir des consensus sur le modèle de gestion métropolitaine. Comme nous l'analyserons dans le chapitre suivant, les divers groupes d'élus ont des représentations très différentes concernant la gestion métropolitaine et soutiennent des modèles opposés. Des pratiques favorables à la coopération métropolitaine ne parviennent pas à se développer, ce qui rend difficile la formation d'une vision commune de l'agglomération. Il faut donc comprendre la réforme Harel comme la volonté de changement des pratiques de coopération métropolitaine. Elle s'adresse surtout aux élus locaux et leur offre, même si elle est imposée, un élément mobilisateur de la région métropolitaine : la CMM.

CHAPITRE 8

PENSER MÉTROPOLITAIN? LES PRATIQUES DE COOPÉRATION CHEZ LES ÉLUS LOCAUX DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Nous avons constaté l'absence d'une vision métropolitaine chez les acteurs de la société civile du Grand Montréal – du moins pour le groupe des acteurs étudiés au chapitre précédent. Sauf en ce qui concerne la compétitivité économique, la plupart d'entre eux n'intègrent pas la région métropolitaine comme espace de réalisation de leurs objectifs et de leurs priorités, cela est réservé à l'échelle locale et/ou infralocale. Est-ce le cas des acteurs institutionnels? Connaître les positions des élus locaux est capital en raison du type de réforme mis en place en 2000 par le gouvernement de Lucien Bouchard. La configuration d'acteurs de la région métropolitaine de Montréal au moment de la réforme Harel est limitée par les règles du jeu imposées par le gouvernement, qui légitiment la participation de certains acteurs – les élus locaux – au détriment d'autres. La conception d'une réorganisation fondée sur la création d'institutions regroupant seulement les élus locaux de la région métropolitaine pousse ceux-ci à se concerter et à faire des compromis. Par conséquent, le modèle de gestion métropolitaine résultant dépendra non seulement de la décision provinciale mais aussi de la capacité des élus locaux de créer une vision partagée de l'agglomération.

Selon notre cadre d'analyse néo-institutionnaliste, la compréhension des phénomènes socio-politiques ne peut pas rester attachée à une vision *top-down* (du gouvernement provincial aux élus locaux) mais doit également inclure une perspective *bottom-up* (des élus locaux au gouvernement provincial). Autrement dit, les institutions imposent l'action mais elles sont aussi façonnées par les acteurs, dans une relation dialectique (Bogason, 2000). Dans une perspective *top-down*, la réforme Harel s'explique par une série de

tentatives antérieures qui ont configuré des pratiques de coopération métropolitaine. Comme nous l'avons vu au chapitre 6, le récit historique de la gestion métropolitaine au Québec illustre les efforts de la part du gouvernement provincial pour institutionnaliser la coopération métropolitaine : du point de vue gouvernemental, certains ont réussi et ont donné lieu à la création d'institutions, alors que d'autres ont échoué. C'est le cas notamment des recommandations du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) en 1993 et de la Commission de développement de la métropole (CDM) en 1997. Nous avons considéré que l'échec des propositions régionalistes était dû à la force du « sentier réformiste », qui a consolidé la continuation d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine et rendu difficile l'emprunt d'un autre sentier. Néanmoins, cette analyse est incomplète, car elle ne tient pas compte du rôle des acteurs locaux et de leur contribution à la « dépendance au sentier ». Il faut donc examiner l'envers de la médaille et observer la gestion métropolitaine sous un angle *bottom-up*, ce qui nous permettra d'effectuer une interprétation intégrale des facteurs menant à la réorganisation péquiste de 2000 et à la création du modèle hybride de gestion métropolitaine de Montréal.

L'objectif de ce chapitre est l'analyse des pratiques de coopération métropolitaine des élus locaux durant la période précédant la réforme Harel. Les élus locaux conçoivent-ils la gestion métropolitaine sous le même angle? Quels sont les points de divergence et de convergence? Dans les années 1990, le gouvernement provincial tente sans succès une réforme des institutions métropolitaines montréalaises, ce qui provoque la réaction et la mobilisation des élus locaux. L'analyse de leurs positions face aux propositions du gouvernement relatives au modèle de gestion métropolitaine à mettre en place reflète leurs valeurs et leur conception de la coopération. Cette période antérieure à la réforme de 2000 est donc très importante pour que le gouvernement provincial puisse évaluer s'il existe chez les élus locaux montréalais une volonté de coopérer ou si, au contraire, ils sont incapables de trouver un terrain d'entente et s'il faut considérer une intervention plus contraignante.

Les entretiens réalisés avec les élus de la région métropolitaine de Montréal fournissent des informations précieuses sur leur conception de la gestion métropolitaine. Notre

analyse s'inspire également de documents écrits (mémoires, rapports, textes de conférences, articles parus dans les journaux, etc.) (voir les Annexes B et C pour une liste détaillée des entretiens et des documents). Nous avons utilisé ces deux sources de façon complémentaire en raison du type de discours exposé (valeurs, représentations), qui sont plus facilement rationalisés à l'écrit qu'à l'oral (Bongrand et Laborier, 2005). Il faut pourtant signaler que les raisonnements exprimés dans leurs documents écrits sont assez cohérents par rapport à leurs discours oraux[197]. Les positions des élus locaux sont en effet très claires et réaffirmées durant la période allant de 1992 à 2006. Leurs positions face au modèle de gestion métropolitaine qui doit être créé à Montréal sont connues dans le monde municipal et reflètent des visions différentes de l'agglomération montréalaise.

Comme nous le verrons au point 8.1, il existe chez les élus locaux du Grand Montréal un malaise métropolitain que Jacques Léveillée définit ainsi : « la difficulté, de la part du personnel politique élu, de traduire dans des pratiques de gestion publique les manifestations de l'interdépendance économique que tous pressentent mais que peu parviennent à décoder quant à leurs conséquences institutionnelles » (Léveillée, 1998: 137-138). Ce malaise existe d'abord entre les élus de la Ville de Montréal et ceux des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal, qui se sont retrouvés ensemble au sein de plusieurs institutions avant la réforme Harel – la Commission métropolitaine de Montréal (COMM), la Corporation du Montréal métropolitain (CORMM) et la Communauté urbaine de Montréal (CUM). La mise sur pied de ces structures fédératives a généré une dynamique spécifique à ce groupe d'élus, notamment grâce à la CUM, dont les compétences s'étendent à l'ensemble du territoire insulaire et qui a existé durant 30 ans. Au moment d'élargir la question de la coopération à l'ensemble de la région métropolitaine, les conflits se poursuivent, comme le constate l'analyse documentaire et les entrevues avec les élus et les fonctionnaires. Les nouveaux acteurs du jeu métropolitain sont les villes de Laval et de Longueuil ainsi que les municipalités de la Couronne Nord et de la Rive Sud. L'harmonisation des positions des divers groupes

[197] La majorité des élus interviewés (13) étaient en fonctions lors de la réforme Harel (la législature municipale 1998-2001), tandis que 12 étaient encore des élus après la réforme (période 2001-2005). Il important de signaler que toutes les personnes consultées étaient des élus municipaux avant la réforme.

d'élus locaux devient plus complexe et devant les tentatives du gouvernement, plusieurs élus des banlieues se mobilisent pour trouver une voie de concertation métropolitaine. Celle-ci est fondée sur l'idée de « pacte régional » qui n'implique pas des changements institutionnels, dans la lignée du nouveau régionalisme et de l'air du temps. Toutefois, nous verrons que ce consensus apparent est faible et ne parvient pas à rallier tous les élus. La période précédant la réforme Harel est donc caractérisée par l'absence d'un véritable consensus chez les élus locaux concernant le modèle adéquat de gestion métropolitaine pour Montréal.

La plupart des auteurs ont interprété l'absence d'une dynamique favorable à la coopération métropolitaine comme le résultat du conflit entre les intérêts et les valeurs des élus des villes centre et ceux des banlieues (Quesnel, 2000; Bherer et Lemieux, 2002; Trépanier, 2003; Prémont, 2005c). L'analyse montre qu'effectivement les élus locaux des villes centre et des banlieues divergent sur des éléments clé, tels que la redistribution de la richesse et des coûts au sein de la région métropolitaine ou la nécessité de planifier le développement économique et urbain. Ces positions opposées sont claires et apparaissent lors de chaque débat sur la gestion métropolitaine, dans un dialogue de sourds qui reproduit la discussion théorique entre les écoles de la réforme et des choix publics (8.2).

Toutefois, notre étude des pratiques de coopération métropolitaine considère que cette lecture est insuffisante pour la compréhension du cas de Montréal et qu'il faut dépasser l'opposition villes centre/banlieue. Certes, cette opposition existe, mais seule elle n'explique pas le manque de vision commune de l'agglomération et de volonté stable de coopération. Cette opposition s'explique notamment par l'écart qui sépare les représentations métropolitaines entre les divers groupes d'élus et pas seulement entre les élus des villes centre et des banlieues. L'analyse des entretiens et des documents écrits illustrera l'existence de définitions diverses par chacun des groupes de ce que doit être la municipalité et la région métropolitaine, des valeurs qui doivent être prioritaires (équité, démocratie, efficience, compétitivité) et de l'échelle adéquate pour la réalisation de ces valeurs (infralocale, locale, métropolitaine) (8.3).

La question des représentations devient donc capitale pour comprendre les stratégies des acteurs et les possibilités de compromis. Le fait que chaque groupe considère comme significative une hiérarchie différente de valeurs de la gestion métropolitaine ne reflète pas une simple préférence : ces représentations touchent aux valeurs qu'une communauté considère indispensables afin de vivre et faire ensemble. Le débat sur la gestion métropolitaine est hautement idéologique parce qu'il réfère aux interprétations sur le bien commun (Rangeon, 1986). À Montréal, le changement du modèle d'institutionnalisation de la coopération – l'intercommunalité, la fusion, le partenariat, etc. – conduit à l'émergence de visions de la communauté et des valeurs essentielles qui doivent être sauvegardées. Les discours des élus s'inscrivent dans le contexte du Québec et de sa culture politique. Cependant, notre thèse relève l'existence, dans la région métropolitaine de Montréal et par rapport au débat sur la gestion métropolitaine, d'une pluralité de définitions de valeurs primordiales pour la communauté. Autrement dit, les élus locaux n'ont pas d'interprétation unique des valeurs à promouvoir au moment de traiter de la question métropolitaine : ils ont des définitions diverses du bien commun et des délimitations de ce bien commun, qui reflètent la marge de manœuvre dont les acteurs disposent dans leurs relations avec les institutions et l'appropriation des normes (March et Olsen, 1989). Ainsi Lowndes affirme :

> *Rules are not always strictly followed, they may be 'bent' or even ignored. Rules produce variation and deviation as well as standardisation and conformity: this is because there are always areas of ambiguity in the interpretation and application of rules (not least because individuals vary in terms of their own value and experiences), and because rules are adapted by actors seeking to make sense of changing environments and to pursue their own interests* (Lowndes, 2005: 299).

Le malaise métropolitain montréalais et le manque d'union stable entre les élus locaux s'explique surtout par cette hétérogénéité de représentations des divers groupes d'élus. À ce facteur il faut ajouter l'hésitation du gouvernement au moment de passer à l'action, qui génère un climat d'attente et d'incertitude parmi les élus locaux. En effet, le gouvernement provincial appelle les élus à se concerter mais le manque de cohérence dans l'application des recommandations sème la confusion chez ces acteurs. La réforme Harel se déroule après cette période et ne peut pas se comprendre sans tenir compte de ces relations précédentes.

8.1 L'évolution du malaise métropolitain

Selon une perspective néo-institutionnaliste, l'environnement institutionnel précédent influence les conditions postérieures de coopération, tant en ce qui concerne la forme institutionnelle (le type d'institution) que la dimension informelle (les symboles et les représentations) (March et Olsen, 1989). L'étude des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal antérieures à la réforme Harel est nécessaire afin de comprendre la création du modèle hybride de gestion métropolitaine. En règle générale, ces pratiques se caractérisent par l'existence d'attitudes divergentes face à l'enjeu de la coopération et par l'incapacité des élus municipaux de s'entendre sur le modèle de gestion métropolitaine à mettre en place (Léveillée, 1998). Tant les experts que les acteurs politiques interviewés tombent d'accord sur cette idée et constatent l'absence d'une vraie communauté d'intérêts à l'échelle métropolitaine. Les intérêts locaux sont au contraire prédominants, ce qui explique le climat de confrontation entre les divers groupes d'élus, d'abord sur l'île de Montréal et ensuite sur le territoire de la future Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Avant la création de la CUM, institution qui a existé entre 1970 et 2000, deux autres structures fédératives dont le mandat s'étendait sur une partie des municipalités de l'île de Montréal ont existé. Tant au sein de la COMM que de la CORMM, le désaccord entre les membres a empêché l'exercice réel de leurs compétences, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire (Divay et Collin, 1977). Le blocage des décisions était constant, ce qui a causé du retard dans l'exécution de certains dossiers tels que la construction du Boulevard métropolitain (Collin, 1998). L'analyse qu'en font Meynaud et Léveillée à partir des résultats de la Commission Blier de 1964 atteste de la continuité des disputes : « la Commission nous laisse entendre que le combat a été sensiblement le même. (…) Ainsi, les thèses qui s'affrontent au sein de la Corporation de Montréal métropolitain sont des réminiscences de confrontations jamais vidées de leur contenu conflictuel » (Meynaud et Léveillée, 1973: 212-213).

La mise sur pied de la CUM se réalise dans le contexte d'une réforme en 1969 qui inclut aussi la création de communautés métropolitaines à Québec et dans l'Outaouais. La

création de la CUM, imposée par le gouvernement provincial, a été très critiquée par les élus des 29 municipalités de banlieue (Meynaud et Léveillée, 1973; Trépanier, 2003). Ceux-ci, qui représentent à ce moment 24 % de la population de l'île, interprètent la décision du gouvernement provincial comme une sorte de compensation pour les efforts de la Ville de Montréal afin d'absorber les municipalités les plus riches de l'île. Vu l'opposition des municipalités et l'échec de ce projet, la création d'une structure supramunicipale de gestion de services est privilégiée[198] (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992: 69). Selon Collin (2001), la Ville de Montréal aurait en effet préféré *une île, une ville*, mais comme le gouvernement provincial ne l'autorise pas, elle impose la supériorité de la ville centre dans la structure décisionnelle : le gouvernement provincial accorde ainsi à la Ville de Montréal la majorité des voix au comité exécutif. L'épisode de la création de la CUM a laissé un goût amer aux élus de banlieue, notamment par rapport à la façon dont le gouvernement provincial a traité la banlieue montréalaise[199]. Cette sensation est à nouveau présente lors de la réforme de 2000. En outre, les élus de la banlieue considèrent la CUM comme une extension de la Ville de Montréal et critiquent son système de financement (par une répartition fondée sur le potentiel fiscal) (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992).

Entre 1970 et 1982, les élus des municipalités de banlieue s'organisent pour changer la représentation politique au sein de la CUM : c'est ainsi que naît la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM) (Collin, 2001). Jusqu'en 1975, les municipalités de banlieue n'agissent d'une seule voix. Selon Collin et Divay (1977), ce sont surtout les municipalités de Lachine, Westmount et Pointe-Claire qui réalisent des actions isolées et

---

[198] Le discours du maire de Westmount, Peter Trent, témoigne du scepticisme des élus de la banlieue de Montréal vis-à-vis de la CUM : « La grève de policiers a fourni le prétexte, mais la réalité c'est qu'on voulait forcer les banlieues à financer une partie de l'administration de Montréal, en partageant les coûts de certains services. (…) Depuis sa création, la CUM souffre d'un problème d'identité : Est-elle (ou doit-elle devenir) un palier de gouvernement? Est-elle une entreprise de services? Est-elle un mécanisme de péréquation en faveur de la Ville de Montréal? Ou encore est-elle une combinaison des trois? Québec nous a « donné » ce fardeau, pas pour créer un palier de gouvernement, ni même pour créer une entreprise essentiellement de services mais plutôt pour tirer d'affaire la Ville de Montréal » (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998c: 2-3).

[199] Citons à cet égard un dirigeant de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM), qui affirme : « c'était un mariage forcé et contesté. On a mis tout le monde dans le même sac et on a dit : tout le monde doit payer. On ne recherchait que l'argent de la banlieue » (entretien numéro 12).

sans consulter les autres municipalités. Comme nous le verrons plus loin, elles ont soutenu à plusieurs reprises un modèle de gestion métropolitaine organisé autour d'une fédération de *boroughs*; ces actions sont tacitement soutenues par les autres municipalités (Divay et Collin, 1977: 149). Les municipalités de la CMBM changent progressivement d'attitude vis-à-vis de la CUM, ce que Divay et Collin (1977) interprètent comme un pas de la ville centrale à l'île centrale. Ce changement d'attitude est parallèle au processus d'urbanisation. La période 1950-1970 se caractérise par une expansion croissante des banlieues à l'extérieur de l'île de Montréal. Le poids des municipalités insulaires commence donc à diminuer, ce qui amène les municipalités de la CMBM à considérer la CUM comme une institution qui renforce leur position au sein de la région métropolitaine (Collin, 2001).

Cette acceptation se renforce en 1982, lors de la refonte de la loi de la CUM qui suppose l'introduction de la règle de la double majorité et donne un droit de veto à la banlieue. Selon Simard (1998) et Collin (2001), ce changement atténue les conflits et donne lieu à une période de concertation et de développement qui se traduit aussi par une pause dans le débat métropolitain. Cependant, les affrontements ne disparaissent pas pour autant, comme le montre le dossier du schéma d'aménagement, bloqué par le système de la double majorité[200] (Belley, 2002: 52). Ces conflits rendent l'exercice d'un leadership fort de la part de la Ville de Montréal impossible. En ce sens, les fonctionnaires consultés admettent que la réforme a permis de renforcer le leadership de Montréal, élément nécessaire au développement économique de la métropole. Pour les élus consultés, le bilan de la CUM est plutôt négatif : seul l'un d'entre eux considère que la CUM aurait pu devenir un espace de concertation (entretien numéro 22).

La décennie de 1990 voit la remise en question continuelle du rôle de la CUM, comme en témoignent les propositions successives de réforme issues du GTMR et de la CDM. Les élus de la Ville de Montréal et de la CMBM sont d'accord sur un point : la CUM ne peut plus répondre aux enjeux de la métropolisation parce qu'elle est en décalage avec le

[200] Les fonctionnaires locaux interviewés considèrent en effet ce dossier comme l'un des plus conflictuels, avec celui du partage des coûts sur l'île.

territoire fonctionnel, qui couvre le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR), c'est-à-dire, 14 municipalités régionales de comté (MRC) et une centaine de municipalités. Cependant, les élus montréalais diffèrent quant au futur de la CUM et quant au modèle de gestion métropolitaine qui doit être mis sur pied dans le Grand Montréal.

Entre 1986 et 1994, le maire de Montréal est Jean Doré, du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM), remplaçant Jean Drapeau. Ce dernier avait mené une campagne fusionniste pendant son mandat et avait réussi à annexer quelques municipalités. La position de Doré est complètement différente : le nouveau maire estime qu'il faut renforcer la région métropolitaine, tout en reconnaissant l'importance de la ville centre de l'agglomération. Selon le maire de Montréal, la CUM ne permet pas de régler les problèmes de la métropole : il propose en 1991 la création d'une structure légère – une Agence régionale de concertation –, où les élus municipaux et provinciaux siègent pour régler notamment les enjeux suivants : l'aménagement du territoire, le développement économique et le transport (Ville de Montréal, 1991: 54). Selon ce modèle, qui ressemble à celui de la CMM, les compétences de l'agence n'incluent pas la gestion des services mais sont plutôt de type stratégique, i.e. la formulation d'objectifs de développement stratégique pour la région. L'équipe de Doré participe à tous les groupes de travail traitant de la question métropolitaine et propose le concept de ville-région qui est repris par le GTMR. Le maire se mobilise et demande au ministre des Affaires municipales du Québec de l'époque, Claude Ryan, de créer une commission d'étude pour traiter de la question métropolitaine montréalaise (la Commission Pichette). Dans le cadre de ce groupe de travail, Doré propose la réalisation d'un pacte régional entre les élus fondé sur des mécanismes souples de coopération (une structure de concertation pour le Grand Montréal) (Ville de Montréal, 1993).

Les élus de la CMBM, sous la présidence de Peter Trent – maire de Westmount – entre 1994 et 1998, adoptent une perspective régionaliste : la création d'une structure souple qui encourage le développement économique du Grand Montréal (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992). Néanmoins, ils ne partagent pas la vision du maire Doré

en ce qui concerne le partage des coûts : celui-ci vise à inclure des mécanismes pour assurer une équité sociale et fiscale. Comme nous le verrons plus loin, l'un des éléments de conflit entre les villes centre et les banlieues est justement la redistribution de la richesse au sein du territoire métropolitain. La victoire en 1994 de Pierre Bourque à la mairie de Montréal semble offrir une possibilité de rapprochement entre les élus de la CUM. À son arrivée, Bourque a une attitude conciliante : il cède à la banlieue la présidence du conseil d'administration de la Société de transport de la CUM. En même temps, il est décidé que le principe d'alternance entre un élu de la ville centre et un élu de la banlieue s'appliquera également à la présidence de la Commission de la sécurité publique et à la présidence des assemblées du conseil de la CUM. Comme l'explique un élu de la Ville de Montréal, Bourque est bien reçu par les élus de la banlieue parce qu'il est considéré comme un politicien moins à gauche que Jean Doré. Cependant, les élus constateront plus tard « qu'ils n'étaient pas sur la même longueur d'ondes » (entretien numéro 17). En effet, l'attitude du maire de Montréal d'abord favorable à la coopération volontaire évoluera graduellement vers une campagne agressive en faveur de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal.

À partir de la Commission Pichette, d'autres élus sont invités afin de débattre sur le modèle de gestion métropolitaine pour Montréal. En plus des élus de l'île de Montréal, les débats incluent quatre autres groupes d'élus locaux : la Ville de Laval – dont le maire est Gilles Vaillancourt depuis 1989 –, la Ville de Longueuil – avec Claude Gladu à la tête du conseil municipal entre 1994 et 2001 –, les municipalités de la banlieue de Longueuil[201] – dont la figure la plus visible est la maire de Boucherville, Francine Gadbois –, une vingtaine de municipalités sur la Rive Sud[202] – dont le représentant informel est Pierre Bourbonnais, maire de Chambly – et une quarantaine de municipalités sur la Couronne Nord[203] – sous le leadership du maire de Rosèmere, Yvan Deschênes.

---

[201] Ce sont les municipalités de Boucherville, Brossard, Greenfield Park, Saint-Lambert, Saint-Bruno-de-Montarville, LeMoyne et Saint-Hubert.

[202] Les municipalités se partagent en quatre MRC : de Champlain, de Lajemmerais, de La Vallée-du-Richelieu, de Roussillon.

[203] Les municipalités se trouvent dans les MRC suivantes : Thérèse-De Blainville, Deux-Montagnes, Mirabel, Les Moulins et L'Assomption.

Ces acteurs participent à tous les débats sur la gestion métropolitaine qui ont lieu entre 1992 et 2006 et sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement provincial pendant la réforme Harel. Les échanges au sein des nombreuses commissions parlementaires des années 1990 permettent de connaître la position respective des élites politiques locales sur le dossier métropolitain. En outre, on constate une continuité des leaders de chaque groupe d'élus pendant la décennie de 1990 et au début 2000. Dans le cas des élus de l'île de Montréal, leur connaissance est d'autant plus solide qu'ils ont une expérience de cohabitation de 30 ans au sein de la CUM.

Les entretiens réalisés avec les élus locaux et l'analyse de leurs représentations confirme l'existence d'un malaise métropolitain, c'est-à-dire, d'une divergence vis-à-vis de la coopération (Léveillée, 1998). En gros, la position de la Ville de Montréal, de la CMBM, de la Ville de Longueuil et des municipalités de la banlieue de Longueuil est favorable à la création d'une structure métropolitaine qui assure la compétitivité économique de la région et une meilleure coordination des politiques. Cependant, ils diffèrent quant au degré d'institutionnalisation de ce palier et au poids respectif de chacun des groupes (voir plus loin les positions détaillées de chacun des groupes). Les maires de Laval et des couronnes s'opposent, eux, à la création d'une nouvelle institution métropolitaine : ils estiment qu'une coordination supérieure qui pourrait limiter leur propre capacité de développement n'est pas nécessaire. La question métropolitaine est le sujet des discussions jusqu'à la fin des années 1990, alors que le débat sur les réformes à l'échelle locale et infralocale en est plutôt absent[204]. C'est surtout à partir de la mise sur place de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) en 1998 que Pierre Bourque s'érige pratiquement comme le seul promoteur des fusions municipales dans la région métropolitaine[205] – alors que dans le reste du Québec ils sont plusieurs à soutenir cette voie.

---

[204] Dans l'ensemble du Québec, la question des regroupements est cependant présente depuis l'organisation de la Table ronde des villes centre en 1994, à laquelle participe Pierre Bourque. En milieu rural, le gouvernement du Québec lance en 1996 la *Politique de regroupements volontaires* ou politique Trudel.

[205] Il y a d'autres maires de petites municipalités du Grand Montréal qui appuient les fusions, comme Chantal Deschamps, maire de Repentigny, où des regroupements volontaires ont lieu.

La divergence sur le besoin d'institutionnaliser la coopération métropolitaine est donc au centre des débats entre 1992 et 1997. Dans ce contexte, le maire de Laval, les municipalités de la Couronne Nord et les élus de la CMBM deviennent les porte-paroles d'un modèle de gestion métropolitaine fondé sur la concertation volontaire à partir des ententes municipales volontaires et sans l'intervention contraignante du gouvernement. En 1993, quelques jours avant la publication du rapport final du GTMR, les trois groupes d'élus organisent un colloque des maires de la Grande Région de Montréal[206]. Citons à cet égard un extrait du discours du maire Vaillancourt qui reflète l'approche de la gestion métropolitaine de ces élus locaux : « fixons des objectifs communs, fixons des plans d'action concrets qui vont plus loin que les structures pour toucher davantage l'âme de cette région, sa personnalité, son identité » (Vaillancourt, 1993: 3). Rappelons que le rapport Pichette recommande la création d'un Conseil métropolitain et un changement des structures dans la région métropolitaine, auquel s'opposent les maires de Laval et de la Couronne Nord. Quant aux élus de la CMBM, ils soutiennent une vision métropolitaine mais ils craignent la création d'une institution semblable à la CUM (l'idée d'une CUM élargie). C'est pourquoi ils décident de se joindre à une vision régionaliste qui s'éloigne d'une structure métropolitaine lourde.

La mobilisation des élus et la conjoncture politique – les élections générales qui ont lieu dans quelques mois – sont les facteurs qui expliquent que le ministre Claude Ryan décide de ne pas créer l'institution métropolitaine recommandée par le rapport Pichette. À la demande de ces trois groupes d'élus, le ministre opte pour l'instauration, en avril de 1994, de la Table des maires et des préfets du Grand Montréal, une structure de concertation régionale consultative. Elle est formée par 22 personnes : le ministre des Affaires municipales, les maires de Montréal, Laval et Longueuil et 18 représentants des 12 MRC de la région métropolitaine de Montréal. Sa mission est de conseiller le gouvernement provincial sur les affaires d'intérêt métropolitain.

---

[206] Le titre du colloque est le suivant : « Le Grand Montréal, une force qui s'affirme ». Les organisateurs invitent des représentants de la Ville d'Atlanta, connue pour être un modèle de gestion métropolitaine fondée sur une agence volontaire de planification stratégique, *Atlanta Regional Commission.*

Vaillancourt, les élus de la Couronne Nord et ceux de la banlieue de Montréal lancent quelques actions au sein de la Table, comme l'idée du *Grand Montréal Bleu*[207], reprise ensuite par la CMM. Quant à Bourque, il décide de se joindre à la Table mais n'exerce pas un rôle important, puisque ceci n'est pas pour lui le modèle à suivre : il a une approche réformiste de la gestion métropolitaine, manifeste durant son deuxième mandat (1998-2001). Les élus de Longueuil et de la Rive Sud participent de façon discrète à cette structure parce qu'ils n'ont pas de position claire par rapport à la gestion métropolitaine. Leur position ambiguë les empêche de suivre une stratégie définie (voir plus loin). Malgré les différences entre les positions, les pratiques de coopération métropolitaine se rapprochent de la concertation au milieu des années 1990, comme la réalisation de deux autres colloques des maires du Grand Montréal et la création en 1996 de Montréal International – qui regroupe les élus municipaux et les acteurs économiques du Grand Montréal – en témoigne. La création de l'Agence métropolitaine de transport, également en 1996, est par contre mal accueillie par les municipalités de la région métropolitaine, sauf par la Ville de Montréal (Collin, 2001).

Le discours des élus locaux durant cette période est très proche des postulats du nouveau régionalisme : l'accent est mis sur la compétitivité internationale et il y a acceptation des interdépendances entre les diverses composantes de l'agglomération. Il s'agit d'une conception de la gestion métropolitaine fondée sur l'idée de pacte et de partenariat. Citons à cet égard des extraits d'un article signé par tous les maires de la Table et paru dans *La Presse* juste avant le troisième colloque des maires et préfets du Grand Montréal :

> Le Grand Montréal est résolument une de ces agglomérations urbaines qui ont surgi, au cours des dernières décennies, à la faveur de ces divers mouvements simultanés qui trouvent leur concrétisation dans l'éclatement des frontières commerciales, la transformation de l'économie ou la décentralisation des États. (…) Il est indéniable que la ville et l'île de Montréal, Laval, Longueuil, ainsi que les municipalités des rives nord et sud de l'archipel montréalais forment une seule et même agglomération urbaine, c'est-à-dire un réseau serré et dense d'interrelations et d'interdépendances de toutes sortes. Toutefois, ce n'est que récemment que l'on a pris véritablement conscience de cette réalité. (…) Il est devenu impérieux que le Grand Montréal se donne, le plus rapidement possible, un positionnement et une stratégie qui lui permettront de se tailler une place de choix sur l'échiquier international. Le renforcement de la

[207] Il s'agit d'un des premiers projets intégrateurs du Grand Montréal qui consiste à protéger les espaces riverains.

> concertation régionale profitera à toutes les villes du Grand Montréal et à l'ensemble de la population qui y habite. Car, il y va de notre avenir collectif en tant que pôle d'attraction économique et touristique dans un monde en mutation rapide (Table des préfets et des maires du Grand Montréal, 1995).

Cette volonté d'union est pourtant éphémère : la Table des maires et des préfets du Grand Montréal est dissoute une année après sa création et il n'est pas donné suite aux projets qui ont été lancés. Il y a deux raisons principales qui expliquent la fin de cet « élan régionaliste ». En premier lieu, le gouvernement provincial ne promeut pas la table de concertation et se penche sur une nouvelle approche de la gestion métropolitaine : la Commission de développement de la métropole, une structure consultative qui inclut aussi les acteurs de la société civile et le ministre d'État à la Métropole. Néanmoins, le gouvernement de Lucien Bouchard ne fait pas de pari décidé en faveur de l'approche régionaliste. Il hésite au moment de passer à l'action : les réformes recommandées par le GTMR et la CDM ne sont pas entreprises. Cette ambiguïté réconforte les élus locaux qui sont opposés au changement des structures et désespère ceux qui demandent « oser la métropole » (notamment, le maire de Montréal). Les pratiques de coopération métropolitaine s'expliquent par ce climat d'expectation qui domine la politique locale. La continuité de l'entente entre les élus locaux se dissout définitivement lors de la mise sur pied en 1998 de la CNFFL, où des mesures plus radicales sont annoncées : soit la création d'un gouvernement métropolitain, soit des regroupements avec une instance de planification stratégique, mais le statu quo ou la concertation volontaire intermunicipale comme la Table des maires et des préfets du Grand Montréal ne sont pas à l'agenda du gouvernement. La décision du palier supérieur de relancer le débat métropolitain sur ces bases et ainsi reprendre le sentier réformiste explique en grande partie l'effondrement de la dynamique créée par les élus locaux cinq ans auparavant.

Une analyse de la situation en termes *top-down* est pourtant insuffisante. En effet, la fin de la période de concertation s'explique aussi par la propre incapacité des élus locaux à maintenir le compromis sur un dénominateur commun nécessaire pour instaurer des pratiques favorables à la coopération métropolitaine. Par exemple, le maire de Laval abandonne la Conférence des maires de la Rive Nord – une association volontaire d'élus – et devient de plus en plus favorable à la concertation métropolitaine. Après les

recommandations du GTMR et de la CDM, Vaillancourt se rend compte qu'une institution métropolitaine reflétera l'importance des trois villes centre (Montréal, Laval et Longueuil). Il veut donc s'assurer d'une position dominante dans la région métropolitaine et s'éloigne stratégiquement de la position radicale des élus de la Couronne Nord. Ces municipalités s'opposent en effet à une structure métropolitaine et aux regroupements municipaux, annoncés dans le rapport *Pacte 2000*. La question des regroupements ne concerne pas la Ville de Laval, issue elle-même d'une réorganisation municipale en 1965. La stratégie de Vaillancourt n'est plus partagée par les municipalités de la Couronne Nord, qui s'uniront à la Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, présidée par Yvan Deschênes.

Sur la Rive Sud, il y a division entre les opinions : certains maires se montrent opposés à toute tentative de création d'un organisme métropolitain qui puisse limiter le développement économique local, tandis qu'un autre groupe de maires, sous le leadership du maire de Chambly, Pierre Bourbonnais, est d'accord avec une vision régionale et se montre prêt à collaborer. Sur l'île de Montréal, il n'y a pas non plus d'entente. Les discussions tournent notamment sur l'avenir de la CUM, dans un climat d'incertitude quant à l'avenir de l'ensemble de la région métropolitaine. Deux positions s'opposent : la présidente, Vera Danyluck, est favorable à un élargissement des pouvoirs, alors que les élus de la banlieue, dont le nom de l'association est depuis 1998 l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM), veulent les réduire. Ces élus, sous le leadership de Georges Bossé, souhaite substituer à la CUM une structure technique et administrative – un organisme intermunicipal de services, le modèle proposé par le GTMR. Selon cette vision, la présidence du comité exécutif doit être occupée par un élu local à temps partiel et le directeur général doit avoir plus de poids (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998a). Le maire de Montréal, Pierre Bourque, préfère ne pas changer la CUM, vu la proximité des élections municipales en 1998 (Lévesque, 1998b). Même si les élus sont d'accord sur le problème (l'incapacité de la CUM pour contrer les problèmes urbains), ils ne parviennent pas à trouver de proposition consensuelle.

La situation d'impasse de la CUM est interprétée par les experts comme un clair signe de l'incapacité des élus à faire des concessions. Un changement s'impose selon Boisvert et Hamel : « seul une démarche qui rompt avec le statu quo institutionnel peut contribuer à transformer les choses compte tenu du degré d'inertie qui découle de l'enfermement dans des positions rigides ou arrêtées d'un certain nombre de groupes » (Boisvert et Hamel, 1998: 19). Cette résistance à la coopération semble donc appeler une intervention extérieure : celle du gouvernement du Québec (Simard, 1998). En effet, aucun changement ne sera réalisé jusqu'à la suppression de la CUM, suite à la réforme péquiste en 2000.

Quels sont les facteurs expliquant ce malaise métropolitain? Selon les fonctionnaires locaux interrogés, la construction d'une pensée métropolitaine est très difficile en raison des intérêts locaux : les élus locaux restent attachés à l'idée d'imputabilité locale et ont du mal à composer avec une vision plus large que celle de leurs territoires d'appartenance. En outre, ils reconnaissent qu'il n'existe ni une culture de travail d'ensemble ni une tradition québécoise métropolitaine. Ces idées sont généralement partagées par les fonctionnaires du niveau provincial, qui considèrent que les élus locaux n'ont pas de vision métropolitaine et sont incapables de dépasser leurs intérêts locaux. Citons à cet égard l'extrait d'un entretien avec un haut fonctionnaire provincial :

> La conurbation existe économiquement mais pas politiquement. Il faut doter l'agglomération de cette structure [la Communauté métropolitaine de Montréal], il faut créer un sentiment de solidarité métropolitaine, accepter que nous faisons tous partie d'une même communauté, et ça c'est très difficile, c'est très long. (…) Les gens ne veulent pas payer pour la police ou les pompiers de Montréal, ils pensent seulement à un niveau local mais ils ne voient pas qu'ils appartiennent à la région et qu'ils sont interdépendants. Pourquoi partager la police? Cela ne me concerne pas! (…) Les élus n'acceptent pas la grande ville, ne voient pas la connexion entre leur ville et la grande ville. Ils n'ont pas un sentiment métropolitain, c'est très difficile, il y a beaucoup de blocages. Il n'y a pas d'identification avec le Grand Montréal (entretien numéro 32).

Il y a donc un consensus parmi les experts et les personnes interrogées sur le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine. Les élus consultés sont aussi d'accord sur leur incapacité à créer une vision commune de l'agglomération. Les causes du malaise métropolitain sont attribuées, selon la majorité des élus interviewés, à l'attitude du gouvernement provincial. D'une part, ils se montrent critiques à l'égard des réformes

réalisées, comme la réforme Harel[208]. Au rythme du blues de la métropole, ils considèrent que le gouvernement du Québec ne comprend pas la spécificité montréalaise et qu'il fait des réformes « mur à mur ». D'autre part, les élus locaux critiquent le gouvernement pour les réformes manquées, notamment celle de la fiscalité municipale. En effet, la majorité d'entre eux estime que la structure de la fiscalité locale pousse les élus à la concurrence et devient un incitatif négatif pour la coopération volontaire entre les municipalités.

Seule une minorité d'élus (six parmi 15) acceptent leur responsabilité en ce qui concerne les pratiques de coopération métropolitaine et font peu d'auto-critique. Pour quatre élus, le problème de la coopération réside dans la résistance de l'élu local, qui est incapable de voir plus loin que les intérêts de ses électeurs. Selon ces personnes, la région métropolitaine n'existe pas dans la conscience des élus, ils « pensent local » (entretiens numéro 21, 22, 40, 43). Cette attitude est décrite par un élu de la Ville de Montréal comme celle du *nible-thinking* (entretien numéro 22). Soulignons que plusieurs fonctionnaires provinciaux partagent cette idée et révèle au cours des entretiens une perception assez négative des élus locaux. Ceux-ci reçoivent plusieurs superlatifs : « égoïstes » (entretien numéro 10), « petits chefs » (entretien numéro 7), « résistants » (entretien numéro 45), « passifs » (entretien numéro 6). Le manque de valorisation du métier de l'élu local est l'un des traits de la culture politique du Québec et caractérise les relations entre les municipalités et le gouvernement du Québec (voir chapitre 5). Cet aspect est très critiqué par les élus locaux, comme l'atteste l'opinion suivante d'un maire de la Rive Sud :

> Quand on voit le Québec de 10 000 pieds, depuis un avion, on voit parfaitement les agglomérations. Où elles commencent et où elles finissent. C'est le rêve des limites parfaites. C'est parfait, surtout parce qu'on ne voit pas les politiciens! Mais la région métropolitaine n'est pas neutre, elle n'est pas une simple définition statistique. La politique est là, il y a toujours un élément idéologique (entretien numéro 43).

Cette citation illustre un paradoxe. Alors que les municipalités québécoises et canadiennes sont majoritairement conçues comme des espaces de gestion de services au

---

[208] Il faut tenir compte du contexte des entretiens, réalisés trois ans après la réforme Harel, ce qui explique un souvenir très présent de cette réforme. Les critiques des élus locaux à la réforme Harel sont détaillées au chapitre suivant.

détriment d'espaces politiques (Tindal et Tindal, 2004), les tentatives du gouvernement provincial de réforme locale provoquent une forte réaction des élus locaux. Pour une partie des fonctionnaires et des élus locaux mêmes, ceux-ci veulent conserver leur pouvoir, même limité. Il s'agirait donc d'une simple réaction de résistance face à la perte de pouvoir politique. Par contre, d'autres personnes interviewées considèrent que le refus des fusions municipales s'explique aussi par la volonté de préserver un espace unique, un milieu de vie spécifique, incarné par la municipalité. À cet égard, plusieurs auteurs soutiennent la conception de la municipalité au Québec comme espace identitaire et de forte appartenance, malgré son manque de reconnaissance constitutionnelle (Boudreau, 2003a; Fortin et Bédard, 2003).

Pour Julie-Anne Boudreau (2003a), la distinction culturelle et linguistique de la communauté anglophone montréalaise se traduit par un attachement très fort à la municipalité et par une volonté de préservation de l'autonomie locale. Selon Andrée Bédard et Mélanie Fortin (2003), cet attachement est associé à une identité spatiale (urbaine ou suburbaine) : les citoyens habitent la ville centre ou la banlieue en fonction des services trouvés mais aussi parce qu'elle satisfait un idéal de communauté et répond à des représentations très différentes de la municipalité. La réforme Harel a été interprétée en ce sens, c'est-à-dire, en tant que conflit entre des intérêts et des valeurs différents entre les villes centre et les banlieues (Quesnel, 2000; Bherer et Lemieux, 2002). Selon notre cadre d'analyse, les valeurs et les représentations des acteurs locaux déterminent le résultat des pratiques de coopération métropolitaine. Une étude détaillée des valeurs qui se retrouvent derrière les discours des élus locaux montréalais est donc incontournable.

8.2 Des citadins et des banlieusards

L'analyse des discours des élus des villes centre et des banlieues à partir des documents écrits et des entretiens révèle une opposition entre leurs visions de la municipalité et de la gestion métropolitaine. On observe des représentations qui font partie de la culture politique québécoise et qui constituent des identités territoriales différentiées (Fortin et Bédard, 2003). Il s'agit d'images enracinées et qui sont stables depuis les débats tenus dans le cadre du GTMR en 1992. Comme pour les fonctionnaires du ministère des

Affaires municipales, on constate chez les élus interviewés des représentations diverses de la gestion métropolitaine. En fait, l'immense majorité des élus locaux n'a pas de vision intégrale de l'agglomération et restent attachés à leur arrondissement ou à leur municipalité. La construction d'une pensée métropolitaine et d'une conception des enjeux à l'échelle du Grand Montréal est généralement absente, comme c'était le cas pour les acteurs de la société civile. La région métropolitaine demeure un espace flou, difficile à déterminer, à la différence de l'île de Montréal (entité géographique) ou de la municipalité (entité administrative et politique). De plus, nous remarquons chez les élus municipaux une tendance à interpréter la politique locale et le débat métropolitain dans le cadre d'un enjeu particulier : le développement durable (entretien numéro 22), la démocratie participative (entretien numéro 17), le logement social (entretien numéro 13), le développement local (entretien numéro 42), la compétitivité (entretien numéro 21), les droits linguistiques (entretien numéro 23) ou la gestion des services (entretien numéro 16). On constate donc une vision fragmentée de l'agglomération.

Les représentations de la gestion métropolitaine s'articulent à partir de quatre valeurs : l'équité (sociale et/ou fiscale), la démocratie (l'imputabilité et la participation), l'efficience (la minimisation du coût des services et l'efficacité dans la gestion des services), la compétitivité (le développement économique et la capacité d'attraction). Ces valeurs sont présentes dans les discours des élus de la région métropolitaine et peuvent se regrouper en deux thèmes. D'une part, il y a la question de la création et de la redistribution de la richesse au sein de la région métropolitaine. Nous constatons des conceptions différentes en ce qui concerne la contribution au développement économique des diverses municipalités de la région métropolitaine et aussi en ce qui concerne la solidarité au sein du territoire métropolitain. D'autre part, les positions des élus locaux reproduisent fidèlement le débat théorique des écoles de la réforme et des choix publics. En effet, les discussions s'articulent autour de la taille qui assurerait une meilleure efficience et une meilleure démocratie *(small is beautiful vs bigger is better)*.

Les élus se situent par rapport à ces deux thèmes dans une position clairement associée à la ville centre (Montréal, Longueuil) et à la banlieue (municipalités de la banlieue de

Montréal et de Longueuil, municipalités de la Couronne Nord et de la Rive Sud). L'opposition ville centre/banlieue est présente depuis 1992 (début du GTMR) et a persisté en 2000 lors des débats parlementaires sur la loi 134 (*Loi créant la Communauté métropolitaine de Montréal*) et sur la loi 170 (*Loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*). Malgré la période d'entente au milieu des années 1990, les récits des élus locaux illustrent un malaise métropolitain latent. Les valeurs sous-jacentes à leurs raisonnements ne changent pas, sauf dans le cas du maire de Laval. Le discours de Gilles Vaillancourt est particulier puisqu'il combine une vision propre aux villes centre en ce qui concerne son rôle moteur au sein de la région métropolitaine mais en intégrant des idées typiques aux municipalités de la banlieue, notamment par rapport à l'efficience dans la gestion municipale. Cette particularité sera analysée plus tard mais peut s'expliquer brièvement par l'évolution de l'urbanisation de la région métropolitaine, qui s'étale de plus en plus vers les couronnes et fait en sorte que Laval voit son rôle de banlieue se transformer en une fonction de ville centre. Le changement de la position de Laval au sein de la région métropolitaine modifie ainsi le discours du maire, plus favorable à une concertation métropolitaine. On parle d'un processus qui a commencé dans les années 1950 : le changement du discours lavallois est donc très lent.

8.2.1 La création et la redistribution de la richesse

Un premier élément est la divergence des conceptions du rôle de la municipalité dans le développement économique au sein de la région métropolitaine ainsi que du partage des coûts et de la redistribution de la richesse. On constate d'une part que les élus des municipalités de banlieue ne se considèrent ni dépendants de la ville centre ni responsables des ses problèmes. Leur conception de la région métropolitaine est celle d'un territoire fragmenté et polycentrique. Les élus des villes centre et notamment ceux de la Ville de Montréal conçoivent par contre la région métropolitaine comme un ensemble où les villes centre sont le moteur du développement économique, social et culturel du territoire. D'ailleurs, la capacité d'attraction de ces pôles entraîne des coûts qui doivent être partagés par toutes les municipalités de la région métropolitaine, qui profitent des services offerts par les villes centre. Nous analyserons en détail ces deux

conceptions qui entrent en conflit à plusieurs reprises durant les années 1990 lorsque le gouvernement provincial propose de créer un organisme métropolitain.

En premier lieu, les élus des municipalités de banlieue considèrent que ces municipalités sont autonomes de la ville centre, notamment sur le plan économique. Selon leur point de vue et contrairement à l'imaginaire populaire, les municipalités de banlieue sont également importantes dans le développement économique de la région métropolitaine. Comme l'affirment les élus de la banlieue de Montréal : « les villes de banlieue de l'île ont développé des vocations économiques complémentaires et ne constituent plus des villes dortoirs, parasitaires de Montréal » (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992: 6). En effet, les élus critiquent la vision de supériorité de la Ville de Montréal et sont de plus en plus fiers de la place des municipalités de banlieue au sein de la région métropolitaine. Comme l'affirme un élu d'une municipalité de la Couronne Nord : « ce n'est pas vrai que la banlieue profite de la ville centre. Au contraire, elle apporte de la richesse à la ville centre » (entretien numéro 41)[209]. La prise de conscience du rôle des municipalités dans la périphérie de Montréal se produit tant sur l'île de Montréal que sur la Couronne Nord et la Rive Sud. La citation suivante du mémoire des municipalités de la MRC de Champlain confirme cette observation :

> Son poids démographique, sa localisation centrale au cœur de la Rive-Sud, ainsi que son dynamisme économique en font un pôle urbain de premier plan, tant à l'échelle métropolitaine que régionale. Cette double allégeance reflète bien la place à la fois stratégique et souvent mésestimée qu'occupe la MRC dans cet échiquier fort complexe qu'est la grande région montréalaise (…) Position souvent mésestimée, parce qu'elle vit dans le giron d'une ville d'envergure internationale qui, traditionnellement, a eu plus tendance à la considérer comme un banlieue dortoir, en raison de sa proximité au centre-ville de Montréal (MRC de Champlain, 1996a: 2).

En ce sens, la majorité d'élus des municipalités de la banlieue veulent conserver leur capacité de promotion du développement économique sur leur territoire (la municipalité). Ils considèrent que la compétition intermunicipale stimule le développement économique.

---

[209] L'affirmation suivante dans le mémoire de la Table de préfets et maires de la Couronne Nord est semblable : « Non seulement doit-on expulser de nos esprits la légende urbaine voulant que les municipalités de la Couronne Nord se soient construites sur le simple fait de l'étalement urbain mais il convient de rappeler et de préciser que les municipalités de la Couronne Nord ne sont pas dépendantes de la ville de Montréal » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 14).

Selon une logique des choix publics, l'autonomie des municipalités devient une source de compétitivité (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). À cet égard, citons un élu d'une ancienne ville de la banlieue de Montréal, qui affirme : « la sclérose de Montréal vient de son manque de concurrence. Le fait de devoir concurrencer avec d'autres municipalités pousse à devenir les meilleurs pour attirer les entreprises et les gens » (entretien numéro 18). La valeur de la compétitivité se réalise d'abord à l'échelle locale : les municipalités se disputent l'établissement d'entreprises et de citoyens en offrant des taxes plus basses et une meilleure qualité de vie. Selon les élus, les municipalités de la banlieue offrent une qualité de vie que l'on ne retrouve pas dans les villes centre (entendue comme synonyme de tranquillité, sécurité, esprit communautaire, offre culturelle et commerciale, espaces verts et une gestion municipale efficiente). Ces éléments pour décrire le style de vie banlieusard apparaissent aussi dans les enquêtes menées sur les banlieues au Québec (Fortin, Després et Vachon, 2002) et en Amérique du Nord (Teaford, 1997), ils incarnent l'idéal suburbain.

Selon la logique de ce discours, les citoyens habitent en banlieue parce qu'ils préfèrent la banlieue à la ville centre. La banlieue répond aux besoins des citoyens parce qu'elle est cohérente avec leur système de valeurs et de références (MRC de Thérèse-De Blainville, 1996: 8). Ce mémoire de la Table des maires et préfets de la Couronne Nord confirme cette conception, semblable au courant des choix publics :

> Ils ne se sont installés sous la contrainte. Il y a des « familles souches » depuis longtemps, enracinées. Les nouveaux arrivants ont préféré s'établir en dehors de la grande ville. (…) Ils ont choisi une taxation à la mesure de leurs moyens (…) Et même si Montréal devenait plus compétitif, cela ne pourra empêcher les citoyens de s'établir ailleurs qu'à Montréal. Leur libre choix serait alors bafoué. (…) Dans un marché de libre concurrence entre les municipalités et de libre choix pour les consommateurs, les 27 municipalités de nos six MRC ont dû et doivent continuellement adapter et préciser leur offre de services (…) afin de satisfaire les exigences de leur clientèle et afin d'en attirer une nouvelle (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 20-21).

Cette conception considère les municipalités comme entités autonomes et interprète l'établissement des activités économiques et des résidents comme le fruit d'un choix. Les citoyens « votent avec leurs pieds » : ils décident librement de leur lieu d'habitation en fonction des services offerts et de la qualité de vie (Tiebout, 1956). Ceci explique que les élus des municipalités de banlieue ne se sentent pas responsables des inégalités sociales et

économiques de la région. Les problèmes notamment de Montréal relèvent donc de sa propre incapacité à créer de la richesse : afin d'améliorer l'équité fiscale entre les municipalités de l'agglomération, il faut en premier lieu que les villes centre soient mieux gérées (entretiens numéros 18, 19, 21). L'idée du choix et de la liberté de s'établir dans la banlieue est importante pour comprendre le refus des municipalités de banlieue opposé aux regroupements municipaux, qui ont été opérés, en grande partie, dans le but de résoudre les inégalités entre les villes centre et les banlieues. Comme l'affirme un élu d'une municipalité de la banlieue de Montréal par rapport à la réforme du gouvernement provincial : « C'est une vision socialiste. Il y a d'autres moyens de redistribution, il ne fallait pas faire de fusions. Les gens de gauche veulent une égalité par le bas » (entretien numéro 19).

L'image selon laquelle le dynamisme économique naît également de la capacité d'attraction des propres municipalités explique l'opposition de la majorité des élus – notamment ceux de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive Sud – au contrôle d'une structure métropolitaine. Il faut pourtant ajouter à cette conception une idée partagée par certains élus locaux selon laquelle la compétitivité peut aussi être réalisée à l'échelle métropolitaine sans nuire au développement économique municipal. En effet, les élus de l'UMBM, les municipalités de banlieue de Longueuil et une partie d'élus sur la Rive Sud considèrent qu'il est positif de bénéficier d'un instrument de promotion internationale et de pouvoir parler d'une seule voix lors des foires (entretiens numéro 18, 21, 40, 43). Comme dans le cas des acteurs de la société civile, nous nous apercevons que le discours régionaliste fondé sur la valeur de la compétitivité métropolitaine est le discours le plus partagé parmi les acteurs.

Quant au partage des coûts métropolitains, les élus des municipalités de banlieue se plaignent de « l'impérialisme des villes centre », qui fait que les municipalités de banlieue ne sont pas consultées à l'heure de décider des équipements d'intérêt régional, qu'elles doivent pourtant financer. Les élus de banlieue ont souvent l'impression que le gouvernement favorise la Ville de Montréal en leur imposant des structures et des coûts supplémentaires, comme ce fut le cas de la CUM. Le même discours se répète lors de la

mise en place de la CMM, notamment de la part des élus de la Rive Sud et surtout de la Couronne Nord. L'extrait suivant le confirme : « Je ne comprends pas pourquoi l'on doit payer pour certains équipements dits d'intérêt régional comme le Biodôme. Ils sont de l'intérêt de l'ensemble du Québec. Moi je ne vais pas en vacances à Montréal! Ce sont les gens du reste du Québec qui y vont! » (entretien numéro 41)[210]. En résumé, les élus des municipalités de banlieue considèrent que l'équité n'est pas un problème métropolitain. Cependant, les divers groupes d'élus de banlieue réagissent différemment devant l'obligation d'y contribuer financièrement par le biais d'une nouvelle structure ou d'une formule de partage de la richesse (voir chapitre 9).

La conception de la création et de la redistribution de la richesse est très différente chez les élus des villes centre. Pour les élus de Longueuil et Montréal, la concurrence intermunicipale est stérile. Selon une approche réformiste de la gestion métropolitaine, une grande ville[211] élimine les « rivalités de clocher » et permet d'accroître le développement économique (Wood, 1961). Selon les maires, une ville de grande taille permet aussi un contrôle accru de l'étalement urbain ainsi qu'une puissance économique qui permet attirer les entreprises sur le territoire. Lors de la Table ronde des villes centre, les maires des six villes centre s'expriment ainsi[212] : « notre développement collectif doit cesser d'être un jeu à somme nulle où ce qui est réalisé au profit d'une municipalité l'est au détriment d'une autre » (Groupe des six villes-centres du Québec, 1993: 5). Ils considèrent que la concurrence au sein de la région métropolitaine augmente les disparités entre les villes centre et les autres municipalités, en agrandissant l'effet « trou de beigne » (entretiens numéros 13, 14, 15, 16). Les maires de Longueuil et de Montréal dénoncent le

---

[210] Cet extrait d'un mémoire des municipalités de la Couronne Nord illustre aussi cette pensée : « C'est à Montréal que tout va se décider, pour ne pas dire que c'est Montréal qui va tout décider! (…) Les résidents de la Couronne Nord devront payer pour des équipements qu'ils n'utilisent pas! » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 25).

[211] Rappelons que la Ville de Laval est déjà une grande ville suite à la fusion de 1965 et donc son discours ne se réfère pas à la question des regroupements municipaux.

[212] Le Groupe des six villes centre est un caucus au sein de l'Union des municipalités du Québec et rassemble les villes de Montréal, Québec, Hull, Chicoutimi-Jonquière, Sherbrooke et Trois-Rivières. Il est intéressant de constater que ni Laval ni Longueuil n'appartiennent pas à ce groupe, malgré un nombre similaire voire supérieur d'habitants. Nous pensons que cette exclusion s'explique par le fait que ces villes sont encore vues comme des banlieues et non comme des villes centre.

fait que les villes centre assument les coûts de plusieurs services qui sont de nature métropolitaine alors qu'elles supportent également plus de coûts en raison de leur population, plus démunie[213] (Ville de Montréal, 1993; Ville de Longueuil, 2000).

Selon les élus de Montréal et de Longueuil, tous les citoyens de la région sont responsables des coûts générés par le processus de métropolisation – transport en commun, infrastructures, couches de pauvreté – et en même temps doivent pouvoir profiter de la richesse de manière égale – services, équipements, etc. Comme l'affirme un élu de la Ville de Montréal : « à long terme, la banlieue et la ville centre sont liés. Pourquoi la Ville de Montréal doit-elle payer seule l'aménagement de la rue Sainte-Catherine? » (entretien numéro 20). Les élus des villes centre et surtout ceux de Montréal considèrent que les élus des banlieues ne sont pas solidaires. Selon un élu montréalais : « Montréal a été abandonnée par sa banlieue » (entretien numéro 15). À cet égard, Jean Doré demande d'instaurer un système d'équité métropolitaine qui permet la création de conditions égales pour les citoyens de l'agglomération[214]. À l'opposé, au moment du débat sur les regroupements municipaux, Pierre Bourque s'inquiète des effets qu'une trop grande décentralisation peut avoir sur l'équité : il faut surtout conserver l'équité au sein de la nouvelle Ville de Montréal.

La perception que les municipalités de banlieue ont de leur rôle au sein de la région métropolitaine – autonomie, contribution au développement économique – contraste avec la vision de la Ville de Montréal et notamment de Pierre Bourque, pour qui : « Montréal a un seul cœur, une seule âme. Si on l'ampute de certaines parties, on tue son âme » (entrevue à Pierre Bourque réalisé le 4 mars 2005). Jean Doré se situe entre les deux

---

[213] Bourque s'exprime ainsi lors du débat parlementaire sur la Commission de développement de la métropole : « C'est la ville qui a donné naissance à la banlieue. La ville a permis à une masse critique de produire et la banlieue a profité de la ville pendant des générations et des générations. Aujourd'hui, il y a un mouvement inverse qui s'est fait. La ville a perdu ses classes moyennes, 400 000 personnes. La ville a hérité de problèmes sociaux, des problèmes que vous connaissez : le vieillissement de la population, les quartiers, l'habitation. (…) On était 1 300 000, 1 400 000, on est rendu juste un petit peu en haut de 1 000 000. Actuellement, le développement se fait dans les banlieues, dans les couronnes, il faut arrêter ça » (Ville de Montréal, 1997a).

[214] Selon le maire Doré : « [il faut] laisser tomber les préjugés sur les styles de vie. Dans le Grand Montréal, tous les styles de vie sont possibles, avec équité de ces styles » (Ville de Montréal, 1993: 6).

positions. Il partage avec Bourque l'idée que la ville centre de la région métropolitaine continue à avoir un rôle prédominant, mais il reconnaît l'apport des autres municipalités à la richesse du Grand Montréal[215]. Néanmoins, les deux maires sont d'accord sur l'idée que l'avenir de la région métropolitaine passe par la performance de la Ville de Montréal, puisqu'elle est la représentante métropolitaine à l'extérieur du Québec et le leader de l'agglomération. Comme l'affirme un élu municipal de Vision Montréal : « Dans la compétition mondiale, il est important pour Montréal d'être une ville unie » (entretien numéro 16).

Selon Bourque, la fonction internationale fait de Montréal une ville unique, avec une qualité de vie incomparable : un milieu urbain, culturellement actif, avec une diversité ethnique et une sécurité rare dans les métropoles américaines (Ville de Montréal, 1998). Il est curieux de constater que l'argument de la qualité de vie soit utilisé tant par les défenseurs de l'autonomie locale que par ceux des fusions municipales. Selon les élus de Montréal, être une métropole internationale implique en même temps des besoins et des caractéristiques spécifiques. Comme Bourque l'affirme lors d'un entretien avec Luc Chartrand et Michel Vastel le 15 décembre 1999 :

> Nous faisons face à une concurrence injuste, car il y a des inégalités sociales dramatiques entre les villes. Montréal a plus de responsabilités internationales, culturelles, sociales... C'est une évidence. Les gens seraient déçus si Montréal n'aidait pas les groupes communautaires, le Festival de jazz ou le Festival Juste pour rire. Les autres villes n'ont pas du tout ce genre de responsabilités. Ce sont des *boroughs*, comme on dit en Angleterre, c'est-à-dire des communes, qui souvent ont un maire, mais qu'on distingue d'une *city*, une ville (Chartrand et Vastel, 1999).

La citation de Pierre Bourque exprime l'idée que les municipalités de banlieue sont des entités de gestion et d'administration des services de proximité, sans vocation stratégique, une image propre à la culture politique canadienne. En revanche, il considère que la fonction de Montréal est plus qu'une instance de gestion de services : elle est une instance politique de représentation de la communauté locale. Selon le maire de Montréal, cette dimension politique est liée à la taille municipale. En effet, le lien causal existant entre la

---

[215] Comme le maire Doré l'affirme : « la concurrence entre municipalités peut être source de dynamisme mais à condition qu'elle contribue à la réalisation d'une vision commune intégrée de l'avenir de la région » (Ville de Montréal, 1993: 44).

taille municipale et la démocratie et l'efficience constitue l'axe du deuxième thème de débat des élus locaux montréalais.

8.2.2 La taille idéale : *small is beautiful vs bigger is better*

La relation entre la taille des municipalités, l'efficience et la démocratie se trouve au cœur de l'opposition des courants de la réforme et des choix publics (voir chapitre 1). Cette polémique constitue le cœur des débats des années 1960-1980, comme l'atteste l'épisode de la fusion des municipalités de l'île Jésus en 1965[216]. Elle continue à être d'actualité dans le Québec de l'an 2000 : les élus des villes centre et des banlieues reproduisent le même dialogue de sourds dans le débat métropolitain[217].

Tant dans le GTMR que dans la CDM, le débat sur l'efficience émerge. Les élus des banlieues et le maire de Laval refusent la création d'une institution métropolitaine pensant qu'elle nuira à la qualité et au coût des services : ils craignent une bureaucratisation des procédures et une hausse des taxes. L'idée que les grandes villes et notamment Montréal sont plus inefficientes est constante dans le discours des élus interviewés. Comme exemple, citons cet extrait d'un maire d'une municipalité de la banlieue de Montréal : « si la Ville de Montréal ne marchait pas, pourquoi a-t-on réalisé une fusion? On l'a fait encore plus grande, plus bureaucratique! » (entretien numéro 19).

---

[216] Un témoin exceptionnel de la vision des défenseurs de l'autonomie municipale est le livre de Roger-J. Bédard (1965). Nous y retrouvons un portait des relations intramunicipales (au sein de l'île de Montréal et de Laval) et entre les municipalités et le gouvernement provincial. Le texte résume les arguments contre une solution institutionnelle fondée sur le changement des limites administratives pour résoudre la question métropolitaine. Ces raisons sont notamment : l'attaque à la démocratie et à l'autonomie locale, l'incompréhension de la réalité de la banlieue de la part des élus du gouvernement provincial et de la ville centre, les dangers associés à une administration de grande taille (la centralisation, la bureaucratisation, une gestion plus coûteuse, l'éloignement des citoyens), la possibilité de coopérer volontairement à l'échelle métropolitaine sans faire des fusions. Citons un extrait du livre qui illustre la similarité du discours des maires des banlieues à l'an 2000 : « La bataille des annexions présente un énorme intérêt. L'esprit le moins clairvoyant voit du premier coup d'œil que la destruction des pouvoirs locaux de petites dimensions (dans le cas qui nous occupe ici, les municipalités) constitue une sape systématique de l'institution démocratique en ses fondements mêmes » (Bédard, 1965: 8).

[217] Nous reproduisons en Annexe H un article de Peter Trent, maire de Westmount, qui reflète exactement le débat entre les écoles de la réforme et des choix publics appliqué à la question métropolitaine de Montréal (Trent, 2003).

En outre, les élus des banlieues considèrent qu'il y a trop de structures et que la manière dont le gouvernement provincial traite des enjeux urbains passe toujours par la mise sur pied de nouvelles structures[218]. Ils s'opposent ainsi à la création d'une « super-structure urbaine » dont l'objectif est de régler les problèmes fiscaux engendrés par Montréal et son administration (Couronne Sud, 1996). Les élus des banlieues croient que la création d'une institution métropolitaine ne permettra pas de résoudre les problèmes structurels qui affligent Montréal : le déficit fiscal, la stagnation économique, la pauvreté, le chômage, etc. L'extrait que nous citons, propre à la MRC de Thérèse-De Blainville, sur la Couronne Nord, peut s'appliquer à l'ensemble des élus des banlieues et au maire de Laval :

> Structure sur structure sur structure! (…) L'agglomération montréalaise souffre déjà d'une sérieuse *structurite*. (…) Qu'on se le dise, les problèmes actuels de Montréal ne sont pas d'ordre structurel et il ne faut surtout pas succomber à la tentation de créer de nouvelles structures pour éviter de regarder la situation en face (MRC de Thérèse-De Blainville, 1996: 4).

Il y aurait donc unanimité chez les élus des banlieues sur l'idée que la gestion dans une grande ville comme Montréal – « la chaudière percée » selon un élu de la Couronne Nord (entretien numéro 41) – est très inefficiente : les services sont plus chers, il y a plus de bureaucratie et de paliers administratifs, beaucoup d'argent est gaspillé et les syndicats ont beaucoup d'emprise. En revanche, le système de gestion municipale des banlieues assure un lien direct entre les élus et les citoyens et une minimisation des coûts, aspect qui doit être sauvegardé à l'échelle locale et grâce à la petite taille des municipalités. Un autre élément typique de la pensée des choix publics est la distinction entre la prestation et la production des services (Bish et Ostrom, 1973). Ce qui compte, c'est que le citoyen reçoive le meilleur service au moindre coût, peut importe qui offre les services (la

---

[218] Comme un élu l'affirme : « Si l'on réduit les structures, ce sont des fonctionnaires qui perdent leur emploi. Alors ils vont faire pression afin qu'il n'y ait pas simplification des structures, pour ne pas perdre leur travail. Mais le gouvernement aussi, parce que la ville de Québec vit des fonctionnaires et alors on ne peut pas la vider! » (entretien numéro 40). Citons aussi le raisonnement du maire de Westmount, Peter Trent : « Au Québec, chaque fois qu'on veut régler un problème, on crée une structure bureaucratique. Une fois le problème réglé, on garde la structure, et les contribuables continuent d'en faire les frais (…) Si on superpose les structures, ce sont les fonctionnaires qui dirigent, pas les élus » cité par (Saint-Germain, 1996).

municipalité, une entreprise) (entretien numéro 21). L'accent est donc mis sur l'individu et ses besoins : le citoyen choisit la municipalité qui lui offre les meilleurs services[219].

Par contre, pour Pierre Bourque, la création de nouvelles structures – dans ce cas, la nouvelle Ville de Montréal suite à la fusion de toutes les municipalités sur l'île – devient la façon de régler les problèmes. Il considère que la mégaville permettra d'atteindre des économies d'échelle, de mieux administrer les ressources et d'offrir une diversité de services impossible dans les petites villes et accessibles à tous les citoyens de manière égale (Ville de Montréal, 1999). Bourque ne partage pas la conception négative que les autres élus ont de la création de structures. Par exemple, la Table des préfets et des maires du Grand Montréal est pour le maire « un club social », sans valeur réelle (entrevue avec Pierre Bourque le 4 mars 2005). Il croit en effet à l'institutionnalisation maximale de la coopération sur l'île de Montréal, à l'adéquation entre la forme urbaine et la délimitation administrative, une conception propre à l'école de la réforme[220]. Dans le cas de Longueuil, nous verrons dans le chapitre suivant que le maire Claude Gladu n'est pas pour les regroupements. Le maire Vaillancourt, lui, n'est pas affecté par la fusion, puisque Laval est elle-même le fruit des regroupements de 1965[221].

Ces deux modèles constituent une représentation contrastée des différentes réalités politiques urbaines du Québec et de la dualité du rôle des municipalités que nous avons explorée au chapitre 5. Serge Belley distingue à cet égard deux modèles de gestion

---

[219] La citation suivante de la Ville de Westmount date de 1971 et reproduit cette vision de la gestion municipale : « *Local government is not and end in itself. It is, however, a means to an end. The end sought is that of providing service and responsiveness to need; and such service and responsiveness should be as individualized as possible, consistent with efficiency of operation. Further, the level of service desired should be available to the citizen to the fullest possible extent for which he is willing to bear the cost. To this end, the policy of maître chez nous should have its strongest application in such a way that the citizen can determine what his needs are* » (Ville de Westmount, 1971: 20).

[220] Cette vision est partagée par le directeur de la Ville de Montréal, Guy Coulombe. Citons un extrait illustratif de son entretien avec les journalistes Chartrand et Vastel : « Regardez la carte : Montréal commence ici, arrête là, reprend plus loin; il y a une enclave ici, une autre là... Ça a l'air d'un patchwork dénué de vision. Du point de vue opérationnel, la fusion relève d'une espèce d'évidence, de sens commun », cité par (Chartrand et Vastel, 1999).

[221] Le maire de Laval est convaincu que les fusions ont été positives pour sa municipalité, qui profite d'une unicité institutionnelle : « on est une ville, une MRC, une région administrative, une régie de santé, une commission scolaire… c'est simple » (entrevue avec Gilles Vaillancourt réalisé le 16 février 2005).

municipale : le populisme fiscal et l'interventionnisme municipal (Belley, 2003b). Le premier, plutôt caractéristique des villes de banlieue, a comme cheval de bataille l'assainissement des finances municipales, moyennant une rationalisation administrative. Le second, propre aux villes centre, cherche à développer l'action municipale dans les différentes sphères de la société. L'opposition entre politique et gestion reflète le souci d'une mise à distance du politique au sein des affaires municipales, signe de l'héritage des réformismes du début du vingtième siècle[222]. Pour ces derniers, atteindre le *good government* est possible grâce à une gestion plus proche de l'entreprise privée qui permet d'éviter la corruption politique (Wright, 1928). Les municipalités suburbaines auraient une conception de la démocratie sans politique, l'idée d'un bon gouvernement local qui évite les luttes partisanes (Bérubé, 2006). Au tournant du vingt et unième siècle, il semblerait que les municipalités, notamment celles de banlieue, suivent ce modèle, où la fonction municipale de production de services publics prédomine au détriment de celle de l'identification et de l'appartenance (Tindal et Tindal, 2004). Toutefois, l'opposition aux fusions municipales des municipalités de banlieue rappelle que la dimension politique fait aussi partie de la municipalité canadienne.

Dans le débat relatif à la taille idéale pour la gestion municipale, la question de l'efficience est inséparable de celle de la démocratie. Le même dialogue de sourds s'installe : tant pour les élus des municipalités de banlieue que pour les élus des villes centre « leur municipalité » assure une meilleure imputabilité locale, une participation accrue des citoyens et un fort sentiment d'appartenance. Pour les premiers, une municipalité de petite taille permet un contact plus direct entre les élus et les citoyens, c'est pourquoi les citoyens s'impliquent davantage en politique et sont plus intéressés par les affaires locales, ce qui renforce leur sentiment d'appartenance. La proximité entre élus

[222] Dans les années 1910-1920, la vie politique locale montréalaise se caractérise par l'opposition entre les populistes et les réformistes. En effet, ces derniers luttent pour introduire des changements à la Charte de la ville dans le but d'améliorer la structure du pouvoir municipal (Linteau, 2000).

et citoyens rend aussi les élus plus imputables aux yeux des citoyens, qui exercent un vrai contrôle démocratique[223].

Pour les élus des grandes villes, les enjeux y sont plus importants et les représentants de la population ont plus de poids vis-à-vis des autres paliers de gouvernement (dans ce cas, le provincial). Par conséquent, les citoyens sont plus intéressés par une participation à la politique et s'identifient plus avec leurs élus et leurs municipalités (Mouritzen, 1989). Dans le cas des villes de Longueuil et de Montréal, la création des arrondissements permet aux citoyens des anciennes villes de banlieue de garder le sentiment d'appartenance avec leurs communautés et créer des mécanismes de participation (Ville de Longueuil, 2000; Ville de Montréal, 2000b). Malgré le discours officiel, il faut souligner que plusieurs élus interviewés de la Ville de Montréal sont d'accord avec l'idée qu'il y a moins de contact entre les élus et les citoyens à Montréal que dans les municipalités de banlieue, dont la culture politique encourage la participation des citoyens et une meilleure imputabilité locale (entretiens numéro 20, 22). Ce manque de participation est aggravé, selon les personnes interviewées et plusieurs spécialistes, par le style « autocratique » de Pierre Bourque. Comme le dit un ex-élu du RCM (le parti à l'opposition) : « ce n'est pas Vision Montréal, c'est Vision Bourque. Il est plus autoritaire que le maire Drapeau » (entretien numéro 17). Nous verrons que le maire Bourque n'est pas d'accord avec la division de la nouvelle Ville de Montréal en 27 arrondissements, trop décentralisée selon le maire, et qu'il essayera de faire passer son modèle, articulé à partir de neuf arrondissements déconcentrés (voir chapitre suivant).

Nous observons un conflit entre les valeurs associées aux municipalités petites et grandes. Cependant, indépendamment de la taille de la municipalité, il faut souligner le consensus sur le point suivant : tous les élus sont d'accord sur le fait que l'imputabilité et l'appartenance peuvent être seulement locales. En effet, ils refusent la participation d'autres acteurs de la société civile – du milieu des affaires, du milieu communautaire,

---

[223] Tel que l'affirment les municipalités de la banlieue de Québec lors de la Table ronde des villes centre : « Vaut mieux de petites administrations responsables que de grandes administrations irresponsables » (Municipalités de la périphérie de Québec, 1996: 25).

etc. – au sein des structures métropolitaines[224] et surtout la possibilité d'élire les élus à une échelle métropolitaine[225]. Selon un élu de la nouvelle Ville de Montréal (par rapport à la proposition gouvernementale de créer un gouvernement métropolitain élu directement) : « C'était beau comme modèle théorique, mais pas dans la pratique » (entretien numéro 13).

Les élus sont d'accord sur l'idée que l'imputabilité et la participation se réalisent exclusivement à l'échelle locale. Dans le cas de Montréal et Longueuil, les maires acceptent que les arrondissements puissent promouvoir la participation des citoyens et le sentiment d'appartenance des anciennes villes, mais en aucun cas permettre une imputabilité infralocale. À l'exception de la présidente de la CUM, Vera Danyluck, la création d'un gouvernement métropolitain directement élu est une option inacceptable pour les élus du Grand Montréal[226]. Lorsque la question d'une élection métropolitaine est posée, la majorité des élus réagissent de la même façon : ils estiment que leurs rôles en tant qu'élu local et élu métropolitain (dans le cas d'une structure de représentation indirecte) sont compatibles. Il s'agit de combiner une vision locale avec une vision métropolitaine, ce qui est faisable d'après les élus locaux (entretiens numéros 18, 19, 21, 23, 40). Les élus de la région métropolitaine sont donc opposés à l'idée d'une démocratie métropolitaine. Nous verrons que ce consensus n'est pas suffisant pour créer une stratégie commune face à la réforme Harel.

Pour conclure cette section, nous avons élaboré un tableau de synthèse de la position des élus locaux. Il tient compte des représentations des élus selon leurs valeurs et l'échelle de

---

[224] Plusieurs élus ont déclaré que la CDM n'était pas une solution « sérieuse » ou viable (entretiens numéro 14, 18, 19, 20, 41, 43).

[225] Comme l'exprime un élu de la Ville de Montréal : « Comment le sentiment d'appartenance du citoyen envers sa municipalité pourrait-il se transférer à une nouvelle instance régionale? Le nouveau conseiller régional, élu par 150 000 personnes, marginalisera la représentativité des députés ainsi que celle des maires » (Melançon, 1999).

[226] Danyluck soutient l'élection directe des conseillers métropolitains. Selon quelques élus de l'UMBM interviewés, elle l'appuie parce qu'elle n'est plus imputable à l'échelle locale. En effet, depuis 1982, le président de la CUM perd sa condition de maire ou de conseiller, ce qui expliquerait la volonté de Danyluck de se présenter comme « maire métropolitain » ou président d'un éventuel gouvernement métropolitain (entretiens numéro 18, 19).

réalisation de ces valeurs (infralocale, locale et métropolitaine). L'échelle locale est divisée en fonction de la taille pour rendre compte du conflit entre les représentations des municipalités de banlieue et des villes centre. Même si les élus considèrent que la démocratie et l'efficience doivent se réaliser à l'échelle municipale, ils ne sont pas d'accord sur la dimension de cet espace. Parmi les éléments conflictuels, soulignons la question de l'équité, qui n'est pas une valeur à atteindre pour les municipalités de banlieue, tandis que pour les villes centre il s'agit d'un élément capital dans leurs discours.

Tableau 11 : Les représentations des élus (valeurs et échelle de réalisation)

Échelle	Équité		Démocratie		Efficience		Compétitivité	
	Sociale	Fiscale	Imputabilité	Participation	Économies échelle	Efficacité	Dév. économique	Attractivité
Infralocale				Montréal Longueuil				
Locale (taille grande)	Montréal Longueuil	Montréal Longueuil	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Laval Longueuil	Montréal Laval Longueuil
Locale (taille petite)			UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive Sud C. Nord
Métropolitaine	Montréal*	Montréal					Montréal UMBM B. Longueuil Rive Sud** Laval	Montréal UMBM B. Longueuil Rive Sud** Laval

* Seulement pour le maire Doré.
** Seulement une partie des municipalités.

Les conceptions des élus locaux ne prennent en considération que le niveau local, les échelles infralocale et métropolitaine étant pratiquement absentes des représentations. Le fait que la municipalité soit l'échelle privilégiée pour les élus explique leur réaction à la réforme Harel, dont l'un des volets vise la réduction du nombre des municipalités au Québec. Quant à l'échelle métropolitaine, elle est considérée adéquate pour atteindre l'équité fiscale par les maires de Montréal; la valeur de l'équité sociale est préférée seulement par Jean Doré, qui a une vision de la gestion métropolitaine régionaliste fondée sur des mécanismes souples de concertation. En revanche, Pierre Bourque a une représentation clairement réformiste et pense notamment à l'île de Montréal.

L'analyse des valeurs chez les élus locaux montre que la région métropolitaine n'est pas conçue comme un espace politique propre, composé d'élus dotés de la capacité de mettre en œuvre des politiques publiques et un financement autonome : cet espace est réservé à la municipalité. En outre, les élus municipaux n'ont pas d'idées préconçues de la région métropolitaine : elle n'existe pas dans l'imaginaire collectif. Il faut pourtant souligner le consensus relatif sur l'idée que la compétitivité doit être achevée à l'échelle métropolitaine. Plusieurs élus acceptent que l'union des forces des municipalités de la région sur la scène internationale peut être favorable, sans que celle-ci n'empêche le développement économique et l'attractivité au sein de leurs territoires. Cet aspect est essentiel à la compréhension du processus de réorganisation municipale de 2000, puisque le premier pas dans les négociations avec les élus locaux consiste justement à définir une structure de concertation métropolitaine de type stratégique, la CMM. Le gouvernement provincial estime que la création d'une structure métropolitaine légère sera mieux acceptée par les élus que les fusions municipales, qui seront le deuxième point des négociations (voir chapitre suivant).

Le débat sur la taille des municipalités divise les élus locaux et peut être considéré comme un dialogue de sourds entre les villes centre et les banlieues. À cet égard, Fortin et Bédard (2003) pensent que l'on peut distinguer des identités spatiales distinctes entre le citadin et le banlieusard : « On serait attaché à la ville 'en général' ou à la banlieue 'en général', et on pourrait de la sorte déménager à l'intérieur du centre-ville, ou d'une banlieue à l'autre, mais pas d'un type d'espace urbain à un autre » (Fortin et Bédard, 2003: 136-137). L'intensité des identités spatiales permet d'expliquer l'incompréhension mutuelle existant entre les élus des villes centre et ceux des municipalités de banlieue. Ce clivage existe dans le cas de Montréal. Ainsi, les élus de l'extérieur de l'île de Montréal ont une tendance à identifier la Ville de Montréal au centre-ville. À leurs yeux, et à ceux de beaucoup de Québécois, Montréal est associée aux images du centre des affaires, de la Place des arts et de la rue Sainte Catherine[227]. Montréal représente l'image de l'urbain,

[227] Dans le rapport du Conseil des affaires sociales, qui traite des inégalités entre les régions du Québec, on peut lire en référence à Montréal : « il faut bien reconnaître que l'ombre des tours de la Place Desjardins

avec toutes les connotations positives et négatives que cela présuppose : le loisir, la culture, la diversité mais aussi la violence, le bruit, la densité, l'inconnu (Fortin et Bédard, 2003). Les images fonctionnent également en sens inverse. En effet, comme l'expriment les élus de la Couronne Nord par rapport à leurs municipalités : « [elles] sont perçues comme une banlieue dortoir avec ses centres commerciaux, où la vie est ennuyante et où tout le monde coupe sa pelouse le samedi matin. La réalité est très différente de ce cliché » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 9). En outre, les élus des banlieues se sentent accusés d'être les promoteurs de l'étalement urbain et de contribuer au déclin de la ville centre[228].

La dichotomie ville centre/banlieue existe et façonne les relations intermunicipales au Québec. Néanmoins, cette explication n'apporte pas entière satisfaction dans le cadre de notre analyse des pratiques de coopération métropolitaine de Montréal et de la contribution des élus locaux au modèle hybride de gestion métropolitaine mis en place lors de la réforme Harel. Nous avons vu que les pratiques de coopération métropolitaine de Montréal se caractérisent par l'incapacité des élus locaux de s'entendre autour d'une vision commune de l'agglomération. La période de coopération lors de la Table des maires et des préfets du Grand Montréal est très restreinte et insuffisante pour créer une base solide sur laquelle articuler des compromis. Ce qui est paradoxal avec le cas montréalais, c'est que ni les élus des villes centre ni ceux des banlieues ne coopèrent de manière stable. Du côté des villes centre, le maire de Montréal fait sa propre campagne en faveur de *une île, une ville*, tandis que le maire de Longueuil ne soutient pas les fusions municipales, ni avant ni pendant la réforme Harel. Du côté des banlieues, les municipalités de la Couronne Nord créent leur propre association et celles de la Rive Sud se caractérisent par une division interne. Finalement, l'alliance entre les municipalités de

---

ne constitue pas la cour arrière rêvée d'un jeune couple pour y faire jouer ses enfants! » (Conseil des affaires sociales, 1989: 106).

[228] Cet extrait illustre le mécontentement des élus des banlieues : « Une des plus grandes méprises au sujet de la banlieue touche vraisemblablement l'expansion commerciale et industrielle qu'elle connaît. En effet, lorsqu'on réalise un projet dans une ville en périphérie, on crie haro sur la banlieue. On y voit que de l'étalement urbain plutôt que de reconnaître les bénéfices que cette réalisation apporte à l'ensemble des composantes de la région. Le même projet se réalise dans la ville-centre et on se félicite de l'épanouissement de la région toute entière » (MRC de Thérèse-De Blainville, 1996: 8)

l'UMBM, le maire de Laval et les municipalités de la Couronne Nord s'effondre en trois ans, de même que celle entre ces deux derniers groupes d'élus.

Ce manque de coopération, qui se manifeste davantage au moment de la réforme Harel (1999-2001), doit se comprendre sous un autre angle que celui de l'opposition ville centre/banlieue. Le manque de coopération parmi les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal s'explique notamment parce qu'il existe une diversité de représentations au sein de ce que l'on considère la « banlieue » et la « ville centre ». Les divers groupes d'élus ne partagent ni la même définition de ce que sont les valeurs prioritaires dans la gestion métropolitaine – l'équité, la démocratie, l'efficience et la compétitivité – ni la même conception de l'échelle appropriée pour l'accomplissement de ces valeurs – région métropolitaine, une grande municipalité, une petite municipalité. Nous estimons que les différences entre les conceptions entre chaque groupe d'élus sont la clé permettant d'interpréter les pratiques de coopération métropolitaine dans les années 1990 et les stratégies des élus locaux face à la réforme Harel.

8.3 Les limites de la coopération : la force des valeurs

Le constat selon lequel il existe une diversité au sein des catégories « ville centre » et « la banlieue » n'est pas nouveau. Plusieurs chercheurs ont démontré qu'il est très difficile de parler de la banlieue au singulier, puisque l'on retrouve plusieurs types de banlieue selon la forme urbaine et la population résidente (Bourne, 1996; Harris et Lewis, 2001; Harris, 2004). Dans la région métropolitaine de Montréal, cette pluralité est évidente : les villes de Saint-Laurent, Anjou, Hampstead, Montréal-Est, Saint-Lambert, Chambly, Terrebonne, Repentigny… détiennent chacune leur identité et spécificités, malgré leurs traits communs. Selon Jean-Pierre Collin et Claire Poitras : « la banlieue, ses élites, ses institutions, son économie, sa sociabilité sont au cœur du processus de l'urbanisation et non pas de simples extensions de la ville centre. Le paysage social et culturel de la banlieue n'a pas l'homogénéité et l'anomie que laisse entendre le recours au concept de banlieue-dortoir » (Collin et Poitras, 2002: 303).

Au Québec, la diversité des banlieues est bien documentée, notamment en ce qui concerne leurs caractéristiques sociales, architecturales, urbaines et géographiques (Fortin, Després et Vachon, 2002). On connaît moins leurs attitudes et leurs stratégies par rapport à la coopération métropolitaine[229], à la différence des États-Unis, où plusieurs recherches traitent de cette question et de la relation entre les diverses composantes de la région métropolitaine (Teaford, 1979, 1997; Savitch et Vogel, 2004). À partir du cas de Montréal, l'un des objectifs de cette thèse est justement de mieux connaître les motivations des divers élus locaux qui les conduisent à s'engager dans un projet métropolitain, et ainsi spécifier quels sont les obstacles à la coopération métropolitaine.

Ce qui est d'après nous le plus intéressant en ce qui concerne le débat métropolitain montréalais est l'hétérogénéité des représentations au sein de chaque groupe (ville centre/banlieue). Même si les élus locaux sont d'accord sur les valeurs qui configurent leurs représentations de la gestion métropolitaine, ils diffèrent quant aux valeurs qui sont prioritaires et qui doivent être protégées : chaque groupe d'élus détient une conception différente du bien commun et se considère différent des autres. Pour nous, le bien commun correspond à « l'ensemble de valeurs qu'une communauté considère essentielles afin de vivre et faire ensemble ». Cette définition large permet d'appréhender non seulement les *valeurs* mises en avant (dans notre cas, l'équité, la démocratie, la compétitivité, l'efficience) mais aussi les *porteurs* de ces valeurs (la municipalité, la région métropolitaine), *l'objectif* (assurer une égalité à l'accès aux services publics, garantir la prestation de services avec une minimisation des coûts, etc.) et les *modalités de réalisation* du bien commun (quel vivre-ensemble et comment l'atteindre?) contenues dans chacun des discours sur le bien commun (Rangeon, 1986).

---

[229] Les études au Québec sur le comportement politique des banlieues sont peu nombreuses. Signalons les travaux de Jean-Pierre Collin et Gérard Divay sur l'île de Montréal et la CUM (Divay et Collin, 1977), ceux de Jean-Pierre Collin et Claire Poitras (2002) sur la Rive Sud, les analyses de Jacques Léveillée (1998) et la thèse d'Anne Mévellec (2005) sur l'agglomération du Saguenay. Nous soulignons également la recherche doctorale en cours d'Harold Bérubé, qui analyse la contribution des banlieues montréalaises de Westmount, Pointe-Claire et Ville Mont-Royal dans la gestion métropolitaine montréalaise pour la période 1880-1939.

Selon notre hypothèse, la coopération métropolitaine est atteinte plus facilement s'il y a partage d'une vision de l'agglomération parmi les acteurs locaux et la capacité de faire des compromis au nom d'un « bien commun métropolitain ». L'idée même de bien commun implique une volonté chez les acteurs d'une région métropolitaine de s'élever au-dessus des enjeux partisans, autrement dit, elle sous-tend l'existence d'un intérêt général qui transcenderait les intérêts et les rivalités locales. Le cas de Montréal démontre que les différents groupes au sein d'une communauté ne sont pas capables de partager une même vision du bien commun. Le désaccord concernant leurs valeurs les plus importantes est latent pendant les années 1990, mais apparent pendant la réforme Harel en raison du modèle de gestion métropolitaine proposé et en raison des règles du jeu dictées par le gouvernement provincial.

Comme nous l'analyserons dans cette section, les élus des deux blocs (villes centre et banlieues) ont de conceptions semblables sur la démocratie, l'efficience, la compétitivité et l'équité. Toutefois, ils ont de hiérarchies différentes de valeurs, ce qui explique leur incapacité à faire des compromis et à générer des dynamiques favorables à la coopération métropolitaine. Il faut y ajouter l'histoire et les expériences passées de coopération entre les élus locaux. Ainsi, si les élus de la Ville de Montréal et ceux de la banlieue de l'île de Montréal ont eu l'occasion d'appartenir à une même institution (la CUM), les autres composantes de la région métropolitaine n'ont pas de tradition de coopération, sauf lors d'alliances ponctuelles. Le fait d'avoir une expérience commune influence les pratiques de coopération métropolitaine, comme l'expriment March et Olsen :

> *The political community is based on a shared story, a valued way of life, a shared definition of the common good, and a shared interpretation and common understanding embodied in rules for appropriate behaviour. The rules provide criteria for what is worth striving for, and for what is accounted as good reasons for action. Citizens give their allegiance to a set of norms, beliefs, and practices embodied in political institutions* (March et Olsen, 1989: 161).

Les entretiens réalisés avec les élus locaux ont permis de constater la divergence de leurs priorités et de leurs définitions du bien commun. Dans cette section nous pensons pourtant qu'il est préférable de citer les raisonnements parus dans les documents écrits, puisqu'ils sont plus précis que les récits oraux.

Dans le cas de la Ville de Montréal, les valeurs principales sont l'équité et la compétitivité. En effet, le discours des maires Doré et Bourque dénonce les disparités croissantes avec les autres municipalités de l'agglomération et leurs besoins spécifiques comme métropole du Québec. Doré pense à l'équité en terme métropolitain[230], tandis que Bourque la conçoit pour la Ville de Montréal (synonyme d'après lui d'île de Montréal)[231]. En deuxième lieu, ils estiment prioritaire de renforcer la position concurrentielle de Montréal comme ville centre de l'agglomération. Le développement économique de la Ville de Montréal est une façon d'affronter les problèmes des villes centre et de freiner le déclin de l'économie montréalaise. Toutefois, la question de la compétitivité n'appartient pas exclusivement au niveau local : les maires pensent également au développement économique et à l'attractivité de la région métropolitaine, qui constitue selon leur point de vue un avantage dans la compétition mondiale entre les villes (Ville de Montréal, 2000a). En outre, Bourque et Doré estiment que le développement de Montréal est aussi fondamental pour le bien commun de l'ensemble des Québécois : aider Montréal, c'est aider le Québec (Ville de Montréal, 1998).

Même si les deux maires sont d'accord sur les valeurs à atteindre (notamment, l'équité et la compétitivité), leur manière d'atteindre ces objectifs est très différente. Doré pense à un pacte régional (une ville-région) : pour lui, la région métropolitaine est un ensemble où la ville centre a un leadership inévitable mais où les autres municipalités ont aussi une fonction. Il essaie ainsi d'influencer le gouvernement provincial afin d'instaurer un organisme de concertation métropolitaine qui permet de développer sa représentation régionaliste de la gestion métropolitaine. Bourque, lui, a plutôt une vision réformiste à un niveau. Selon le maire, le bien commun de Montréal doit être limité par une seule

---

[230] La conception plus métropolitaniste du maire Doré est patente dans cet extrait du mémoire de la Ville de Montréal dans le cadre du GTMR : « les défis qui attendent Montréal et la société québécoise à la fin de ce siècle consistent à réaliser un nouveau pacte régional, d'abord pour améliorer la qualité de vie de ses citoyens et, ensuite, pour permettre une présence internationale profitable » (Ville de Montréal, 1993: 13).

[231] Selon le mémoire de la Ville de Montréal présenté dans la CDM : « Tout nouvel agencement institutionnel doit aussi reconnaître et renforcer fiscalement, économiquement et socialement le cœur de l'agglomération et, en particulier, sa ville-centre afin d'en assurer la pérennité » (Ville de Montréal, 1997b: 8).

frontière politique et administrative, celle de la nouvelle Ville de Montréal après la fusion de toutes les municipalités de l'île, comme en témoigne l'extrait suivant :

> Malgré son importance économique, culturelle, internationale, dont profite tout le Québec, la ville de Montréal a été gravement défavorisée par la division de son territoire naturel qu'est l'île de Montréal. Les inéquités fiscales et sociales qui se sont accentuées au cours des ans entre Montréal et les autres municipalités de l'île ont miné le rôle moteur de Montréal et ont conféré un avantage compétitif aux villes de banlieue. À l'ère de la mondialisation, le renforcement de Montréal au sein de sa zone métropolitaine représente un choix de société qui profitera à tout le Québec (Bourque, 2000b).

Le discours de Bourque révèle la dimension idéologique de la gestion métropolitaine. Selon le maire, *une île, une ville* n'est pas un simple modèle théorique ou une formule technocratique : c'est « une passion » (Bourque, 2002), « le projet du millénaire » ou encore : « Ma vision est beaucoup plus une vision de société. "Une île, une ville" et une communauté urbaine élargie seraient des réalisations aussi structurantes pour le Québec que l'a été la loi 101. Il n'y a plus beaucoup de projets de société au Québec. Moi, j'en propose un », cité par (Chartrand et Vastel, 1999). Ce rêve n'est applicable qu'à Montréal selon le maire : la ville centre doit faire face à des problèmes spécifiques et uniques qui requièrent la solution institutionnelle qu'il propose. Ceci explique pourquoi Bourque ne considère pas nécessaire de chercher l'appui du maire de Longueuil : la ville centre de la Rive Sud est encore vue par le maire comme la banlieue de Montréal. En outre, Bourque a déjà ses alliés : le Groupe des six villes centre, un lobby très puissant et en lien direct avec le Premier ministre (Belley, 2005). Afin de défendre son modèle, le maire se réfère constamment à l'expérience de fusion municipale de Toronto, considérée comme un exemple du bienfait des regroupements municipaux[232].

Nous constatons la même « passion » chez les élus de la banlieue de Montréal, mais pour la préservation de leurs municipalités. Selon une perspective très proche des choix publics, les municipalités représentent un bien commun à protéger parce qu'elles sont les

---

[232] Par exemple, citons cet extrait de Bourque dans un document de la Ville de Montréal : « Pendant que la région métropolitaine de Montréal est empêtrée dans un réseau administratif éclaté et complexe, l'Ontario met ces nouvelles règles en pratique; après avoir fusionné Toronto et les municipalités environnantes, la province voisine a adopté une loi qui rend obligatoire la fusion dans plusieurs agglomérations urbaines, dont Ottawa, Sudbury et Hamilton. Pour cette raison et plusieurs autres, le Québec doit agir rapidement et prendre la meilleure décision » (Ville de Montréal, 1999: 4).

garantes des valeurs essentielles à leur communauté : la démocratie et l'efficience. Selon ce groupe d'élus, les municipalités de l'UMBM ont les qualités suivantes : une gestion efficace et efficiente, adaptée aux besoins de la communauté, un contact direct entre les élus et les citoyens, un contrôle citoyen des élus municipaux, puisque ceux-ci sont directement imputables et accessibles et une identification des citoyens à l'institution municipale (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996: 74-76).

Cette identification avec la municipalité se retrouve aussi chez les autres élus des municipalités de banlieue, comme nous l'avons vu à la section précédente. Cependant, dans le cas de la banlieue de Montréal (et aussi de Longueuil), il y a une raison supplémentaire : l'attachement à la municipalité est particulièrement forte au sein de la communauté anglophone, majoritaire dans plusieurs villes du *West Island*. Selon Boudreau, les montréalais d'origine anglophone conçoivent le gouvernement local comme leur *community* ou le niveau privilégié d'appartenance politique et d'exercice de la démocratie (Boudreau, 2003b). La municipalité n'est pas seulement une instance de gestion : elle reflète la volonté des citoyens de vivre ensemble. L'extrait suivant, provenant du groupe des municipalités de banlieue de Montréal du début du siècle, exprime cette idée :

> *Municipal government when properly carried out (...) is sufficient in itself to warrant the happiness of the community (...) Municipal government means (...) public service in all things pertaining to the social welfare of the community (...) Municipal government is essentially a democratic institution, and consequently cannot be reduced to the dead level of business* (Wright, 1928: 3).

Au Québec, les anglophones sont une communauté minoritaire après avoir été dans une position majoritaire et dominante, tant sur le plan économique que démographique (Sancton, 1985; Linteau, 2000). La majorité des anglophones se retrouvent actuellement dans la Ville de Montréal, notamment dans les quartiers de Nôtre-Dame-de-Grâces et Côte-des-Neiges (Linteau, 2001). Toutefois, depuis la fin du dix-neuvième siècle, il y a eu un déplacement des anglophones vers la banlieue de Montréal : ils ont créé des communautés socialement et architecturalement homogènes, qui se diversifient pendant le vingtième siècle. La localisation de la communauté anglophone dans les banlieues de l'Ouest de l'île s'accentue dans les années 1920, période marquée par l'immigration

massive de ruraux francophones et l'immigration européenne (Linteau, 2000). Ces mouvements transforment l'équilibre linguistique et politique de Montréal. La domination politique de la bourgeoisie commerçante anglophone est remise en question par la bourgeoisie francophone, même si les premiers continuent à s'engager politiquement au moyen de leurs réseaux communautaires (Sancton, 1985). À cela s'ajoute le départ dans les années 1960-70 de nombreux membres de la communauté anglophone vers les provinces canadiennes, notamment l'Ontario, en raison du contexte politique et économique du Québec (Linteau, 2000). À ce groupe s'associe donc une charge symbolique spécifique : la bourgeoisie anglaise et suburbaine, le vote anti-souverainiste et la volonté de rester au Canada au dépit de la souveraineté du Québec.

Le refus opposé à la réforme Harel des municipalités du *West Island* doit être interprété à la lumière d'un ensemble de facteurs politiques, linguistiques, identitaires, culturels et économiques. Après la montée du nationalisme québécois, la reconnaissance du français et la tenue de deux référendums sur la souveraineté du Québec, la municipalité serait devenue l'institution permettant à la communauté anglophone de se sentir « maîtres chez eux » (Levine, 1990). Le statut bilingue des municipalités de la banlieue de Montréal permet d'offrir les services publics en langue anglaise, et dans plusieurs cas, la langue utilisée dans l'administration locale est l'anglais. Même si, selon Radice, la communauté anglophone se sent à l'aise à Montréal (Radice, 2000), la peur de perdre un aspect essentiel de leur qualité de vie, notamment recevoir les services en anglais, explique leur refus des fusions municipales (Boudreau, 2003a; Sancton, 2004; Lemire *et al.*, 2005). Bérubé (2006) signale en outre l'importance des pratiques culturelles et associatives spécifiques aux banlieues bourgeoises comme celles de l'Ouest de Montréal. Selon l'auteur, ce qui distingue ces banlieues anglophones est avant tout leur culture politique et civique. Cette culture prend ses racines dans la conception anglo-saxonne du gouvernement local et aussi du mouvement réformiste du début du vingtième siècle. Elle reflète un idéal de la communauté du point de vue social et politique mais aussi physique traduit par un aménagement local harmonieux qui doit être préservé à tout prix et qui ne peut être assuré que par un gouvernement local autonome (Bérubé, 2006). Enfin, pour Prémont il ne faut pas oublier la dimension économique de l'effort des municipalités de

banlieue montréalaises pour protéger l'autonomie locale. D'après cet auteur, les municipalités représentent des refuges fiscaux et des communautés homogènes, ce qui témoigne d'une volonté d'exclusion du reste du Québec (Prémont, 2005b).

L'ensemble de ces facteurs explique l'attachement à la municipalité chez les anglophones, ainsi que leurs stratégies au cours du vingtième siècle pour empêcher la fusion municipale. Déjà en 1919, sous le leadership des maires d'Outremont et de Westmount, plusieurs municipalités de banlieue se rallient autour d'un modèle fédératif et décentralisé de gestion métropolitaine qui permet de prendre en charge certaines responsabilités sans procéder à des annexions (Pineault, 1998). À la fin des années 1920, l'idée d'un système décentralisé pour l'ensemble de l'île est reprise par un groupe de pression privé qui rassemble plusieurs municipalités de banlieue telles que Westmount, Outremont et Lachine, la plupart des groupes socio-économiques et les unions municipales (Sancton, 1985). S'appuyant sur des expériences étrangères – Londres, Paris, New York, Pittsburgh –, ce groupe privilégie un modèle d'inspiration britannique fondé sur un système d'arrondissements autonomes avec une commission centrale ayant des compétences plus larges que le contrôle des finances (ce qui était la mission principale de la Commission métropolitaine de Montréal). Ce modèle, selon leur perspective, permet aux municipalités de garder leurs atouts – meilleure gestion, majeure proximité vers les citoyens – et en même temps garantit une vision régionale nécessaire permettant de favoriser le développement économique (Wright, 1928).

Deux décennies plus tard, ce groupe propose que l'île de Montréal soit divisée en 18 arrondissements, représentés dans un conseil métropolitain[233]. Les arrondissements auraient la responsabilité de toutes les questions et les services de caractère local, tels que

[233] Le conseil serait formé par 24 membres : 18 membres des arrondissements de Montréal, quatre membres pour les municipalités de Verdun, Westmount, Outremont et Lachine, plus un représentant de l'ouest et un de l'est. Le conseil devrait préparer un plan d'ensemble de la région métropolitaine et coordonner les services métropolitains tels que la construction et l'entretien des grandes artères et des égouts collecteurs, l'établissement et l'entretien d'aqueducs, la protection contre les incendies, la police ou le transport, ainsi que le contrôle financier des arrondissements. Les frais d'administration seraient payés par les divers arrondissements selon une répartition fondée sur la valeur de la propriété taxable de chacun d'eux. Les conseils d'arrondissements s'assurent que l'administration soit conforme aux désirs des contribuables, leurs membres étant élus directement par la population (Wright, 1947).

le rôle d'évaluation foncière, l'imposition et la perception de tous les impôts, l'adoption et l'exécution des règlements municipaux ou la voirie publique (Wright, 1947). À nouveau en 1971, et conscientes du danger des fusions municipales[234], les municipalités de banlieue continuent de soutenir que le meilleur modèle de gestion métropolitaine est la confédération des municipalités de l'île de Montréal, dans laquelle la Ville de Montréal disparaît et se transforme en plusieurs arrondissements autonomes[235] (Ville de Westmount, 1971). Cette dernière proposition n'est pas loin du modèle proposé par le mandataire du gouvernement Louis Bernard en 2000 et de la décentralisation lancée par le Parti libéral du Québec (PLQ) en 2003 (voir épilogue).

Dans les années 1990, les municipalités de la banlieue de Montréal associent la vision localiste pour les questions de la démocratie et l'efficience à une représentation régionaliste en ce qui concerne le développement économique. En effet, ils pensent que la région métropolitaine est le niveau approprié pour la compétitivité économique et soutiennent ainsi la création d'une autorité métropolitaine de concertation souple. Cet organisme, qui ne devrait pas impliquer de changements au sein des structures municipales ni être une administration trop complexe, permettrait d'assurer la compétitivité internationale du Grand Montréal et de rallier tous les élus locaux[236]. La stratégie du support métropolitain réside justement dans l'espoir de préserver leur bien commun le plus précieux : la municipalité.

La même logique s'applique dans le cas des élus des sept villes de la banlieue de Longueuil. Les questions de l'identité territoriale et communautaire, d'un sentiment

---

[234] Au moment de la mise en place de la CUM, l'un de ses mandats est d'étudier la possibilité du regroupement municipal (Gouvernement du Québec, 1970).

[235] Selon la proposition de la Ville de Westmount (1971), la Ville de Montréal serait découpée en 13 bourgs et il y aurait élection d'un maire pour l'ensemble de la région. À mesure que l'urbanisation progresserait, Laval et d'autres municipalités de la Rive Sud seraient intégrées au gouvernement métropolitain en forme de bourgs (Ville de Westmount, 1971: 2). La structure serait financée par les bourgs selon leur capacité financière et coordonnerait les finances locales; cependant les bourgs lèveraient les impôts et fourniraient les services locaux.

[236] Comme l'extrait suivant d'un mémoire l'affirme : « le défi n'est pas de remodeler les structures ou de changer les joueurs de l'équipe régionale. L'enjeu c'est de composer avec l'existant, pour réussir le développement durable de la région et gagner le pari de la compétitivité internationale, dans un contexte de mondialisation des marchés » (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996: 8-9).

d'appartenance très fort à la municipalité et d'une meilleure imputabilité des élus locaux sont présentes dans leur discours. La municipalité représente aussi pour eux la réalisation du bien commun, à protéger à tout prix. Cette citation de la Ville de Boucherville atteste de cette vision :

> La Ville de Boucherville n'est pas une banale statistique, une unité administrative ou une simple création juridique de l'État. C'est avant tout une communauté d'humains qui partagent une identification à un lieu, à une culture, à une vie sociale, à une Histoire, à un réseau de bénévoles, d'entraide, de solidarité. Une communauté d'humains qui veulent conserver un contrôle sur la qualité d'un milieu de vie pour leur famille et leur descendance pour leur permettre de s'épanouir (Ville de Boucherville, 2000: 1-2).

De la même façon que les élus de l'UMBM, ils soutiennent la création d'un organisme métropolitain afin d'empêcher les regroupements municipaux. Cependant, comme nous le verrons au chapitre 9, ils n'ont ni les mêmes moyens ni la même capacité de leadership. En fait, le manque de cohésion caractérise le groupe des municipalités de la Rive Sud, qui ont une dynamique différente de l'île de Montréal et de la Couronne Nord. Selon Collin et Poitras (2002), ceci s'explique par les caractéristiques disparates des municipalités de cette région :

> La Rive-Sud est une région dont la spécificité repose sur plusieurs processus : de la suburbanisation bien sûr mais aussi celui de la colonisation, de la première industrialisation, de celui de la villégiature… et de plus en plus celui de la posturbanisation où non seulement les résidences s'étalent en périphérie mais où les emplois et les institutions se sont aussi déconcentrés vers de nouveaux pôles urbains… en banlieue (Collin et Poitras, 2002: 302).

D'une part, le débat entre la ville centre et les municipalités de banlieue est semblable à celui de Montréal. La Ville de Longueuil réclame la reconnaissance de sa position de « ville-centre de l'ensemble urbain Rive-Sud » ainsi que des solutions permettant de résoudre les problèmes résultants de cette situation (Ville de Longueuil, 1996). La priorité de Claude Gladu est l'équité sociale et fiscale dans l'agglomération de Longueuil (Ville de Longueuil, 2000). En effet, le maire de la ville centre considère que celle-ci assume toute seule les coûts des services qui bénéficient à l'ensemble des citoyens de sa zone d'influence : la Rive Sud[237].

---

[237] L'extrait suivant décrit cette situation : « Les contribuables longueuillois doivent assumer un fardeau fiscal supplémentaire dû aux responsabilités de la ville centrale de leur municipalité. La Ville offre une variété de biens et de services qui ne répondent pas seulement aux besoins de la population résidente, mais

De façon similaire à Bourque, le maire Claude Gladu pense aussi qu'il faut encourager le développement économique dans sa municipalité et faire de Longueuil une ville attractive (Ville de Longueuil, 1997). La question de la compétitivité métropolitaine est aussi soulevée : il est important pour la région métropolitaine d'être compétitive sur le plan international. Le maire de Longueuil et les sept municipalités de sa banlieue essaient de collaborer en ce sens en promouvant une vision polycentrique du Grand Montréal. Cette représentation régionaliste conçoit la région métropolitaine comme un ensemble qui ne se structure plus autour d'un noyau central (Montréal) mais autour de trois centres interdépendants (Montréal, Laval et Longueuil) :

> Si ces trois entités doivent être vues comme indissociables, on ne doit jamais perdre de vue qu'elles sont à la fois autonomes et complémentaires. Elles ont besoin les unes des autres afin d'assurer leur prospérité économique respective et par ricochet afin d'assurer celle de la nation dont elles font partie. Au cours des années les diverses villes des ensembles urbains ont développé entre elles des alliances, des échanges, des partages en fonction d'intérêts similaires, mais aussi souvent en fonction de problèmes communs (MRC de Champlain, 1996a).

Cette représentation ne fait pas l'unanimité chez les autres municipalités de la Rive Sud, qui sont divisées entre une perspective régionaliste et une approche localiste des problèmes urbains. En effet, deux représentations très différentes cohabitent chez les élus de ce groupe. D'une part, certains élus se montrent favorables à la participation à une structure de concertation dans le Grand Montréal, si l'interdépendance de Montréal et de la banlieue est acceptée. Le mémoire de la Ville de Chambly en est un exemple : « Il existe déjà une nécessaire complémentarité entre la ville-centre qu'est Montréal et sa banlieue. Cette complémentarité exige que chaque partie accepte des compromis, des arrangements susceptibles de leur permettre respectivement de grandir et de progresser » (Ville de Chambly, 1996: 3). Cette perspective encourageant la valeur de la compétitivité métropolitaine est complémentaire au développement économique et à l'efficience à l'échelle locale. En effet, les municipalités de la Rive Sud veulent conserver leur autonomie municipale tout en acceptant une coordination métropolitaine légère.

---

aussi à ceux d'une population qui demeure dans les autres villes de la Rive-Sud » (Ville de Longueuil, 1996: 1).

Une telle représentation régionaliste contraste avec la vision localiste de l'autre groupe d'élus de la Rive Sud. La raison principale de leur opposition à une coordination métropolitaine est la peur à perdre le contrôle sur le développement économique et l'aménagement du territoire, au-delà des questions d'efficience et de démocratie locales. En effet, la valeur la plus importante est la capacité du développement économique de la municipalité. Citons l'avis de Normand Ménard, préfet de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, qui s'exprime ainsi par rapport à la création de la CMM : « Dans notre cas, 73 % de la population, soit les trois quarts du territoire, feraient partie de la nouvelle communauté métropolitaine. Nous ne voulons pas que notre territoire soit divisé. On veut rester maître chez nous et rester maître de notre aménagement » cité par (Gagnon, 2000). Cette attitude de résistance face à la coopération est critiquée par un maire sur la Rive Sud :

> Ce sont des petits maires, des petits royaumes : plus le pouvoir est petit, plus l'on veut le conserver. Les élus ne pensent ni métropolitain ni régional. Ils ne se sentent pas concernés par Montréal, comme s'ils étaient isolés, comme s'ils n'allaient pas à Montréal. Ils pensent : je n'en ai rien à faire de Montréal! (entretien numéro 43).

Ce manque de cohésion interne, qui sera explicite au moment de la réforme Harel, n'est pas nouveau. Il est déjà apparent en 1963, lors de la mise en place d'un premier organisme régional, la Commission intermunicipale de la Rive Sud, dont le mandat est d'étudier les enjeux de la coopération parmi les 16 municipalités de l'agglomération. Selon Collin et Poitras (2002), depuis le début il y a un affrontement entre ceux qui veulent doter la Commission de plus de pouvoirs et ceux qui sont favorables à l'autonomie municipale. La Commission ne survivra que cinq ans, faute de financement de la part des municipalités. Ensuite, le gouvernement provincial créé un groupe de travail – la Commission Lemay – pour traiter des enjeux de la coopération au centre de l'agglomération et des possibles regroupements[238]. Malgré la publication des deux rapports de la Commission et quelques intentions de régionalisation, les rivalités entre les municipalités persistent et un consensus régional n'est pas possible (Collin et Poitras, 2002). Entre 1990 et 1992, les municipalités se regroupent au sein de la Conférence des

[238] Plusieurs fusions municipales donnent lieu à la création de nouvelles villes sur la Rive Sud : Longueuil, Saint-Lambert, Saint-Hubert, Verchères, Varennes et Châteauguay.

maires de la Rive Sud, mais cette alliance ne peut se poursuivre, faute d'accord sur les priorités de l'association.

Chez les élus de la Couronne Nord, on observe un refus absolu de participer à une structure métropolitaine. Dans l'analyse de leur discours, nous constatons qu'ils ne se sentent ni membres de la région métropolitaine ni semblables aux autres municipalités de banlieue : ils s'auto-définissent comme une région autonome qui se situe dans la zone périurbaine du Grand Montréal et non pas dans la zone urbaine de celui-ci. Pour eux la banlieue est « un milieu urbain de moyenne densité caractérisé par une plus forte dépendance à la ville-centre, tissu limitrophe à la ville-centre et prolongement contigu » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 10). En revanche, la zone périurbaine, avec laquelle ils s'identifient, représente la jonction de l'urbain et du rural. Elle a une densité plus faible et jouit d'un mode de vie communautaire et sécuritaire dans un espace rural, un milieu privilégié qu'il ne faut pas modifier : « un territoire autonome, un milieu de vie avec des racines, des traditions démocratiques, une vie communautaire. C'est un milieu de vie animé de sa propre logique de développement. Ce n'est pas qu'un territoire construit, c'est beaucoup plus, capable de s'organiser et de se mobiliser vers l'atteinte d'un idéal collectif » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 11).

Comme le reste des élus des municipalités de banlieue, ceux de la Couronne Nord estiment que leurs communautés permettent de réaliser la meilleure démocratie et efficience (Conférence des maires de la Rive-Nord de Montréal, 1993). En outre, ils croient que la coopération intermunicipale doit être volontaire, à partir de solutions flexibles et libre de toute contribution fiscale. Comme les autres maires de banlieue, ils veulent préserver la municipalité en tant qu'expression du bien commun. Cependant, leur vision est fondée avant tout sur une rationalité économique, leurs valeurs les plus importantes étant la compétitivité et l'efficience à l'échelle locale. Ils s'opposent ainsi à la création d'une structure métropolitaine dotée de pouvoirs sur l'aménagement du territoire et en planification du développement puisqu'elle pourrait nuire à leurs intérêts économiques et fiscaux. Ainsi ils affirment que : « L'inclusion de la Couronne Nord dans

la CMM affaiblira le dynamisme et causera une ponction fiscale qui fera une pression pour la localisation d'entreprises en marge de cette zone. Il ne faut pas contrecarrer et limiter le développement économique » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 15).

Cette représentation est la plus localiste parmi les élus locaux, y compris ceux de la Rive Sud, plus ambigus dans leurs discours et leurs actions. Nous pensons que cette différence d'attitude est principalement attribuable à l'histoire des relations entre les rives et l'île de Montréal. En effet, la Rive Sud a historiquement eu un lien beaucoup plus direct avec Montréal que la Couronne Nord et il y a aussi la proximité physique de Longueuil avec le centre-ville de Montréal[239]. De plus, la croissance de la Rive Sud est directement liée à celle de Montréal depuis le début de l'industrialisation et l'urbanisation[240]. En revanche, les relations entre l'île de Montréal et le nord passent d'abord par Laval et ensuite par les municipalités de la Couronne Nord (Collin et Poitras, 2002). L'initiative prise dans les années 1960 par le gouvernement libéral de Lesage reflète cette idée. En effet, il met en place trois commissions d'enquête afin de traiter de la question métropolitaine : pour l'île de Montréal (Commission Blier), pour l'île Jésus (Commission Sylvestre) et pour la Rive Sud (Commission Lemay). A ce moment-là, la Couronne Nord n'est pas considérée comme faisant partie de la région métropolitaine; elle est la dernière banlieue à être inclue dans la délimitation du Grand Montréal[241]. Jusqu'à la mise en place de la CMM, les

---

[239] Comme l'affirme un fonctionnaire provincial : « Il n'y aurait pas eu de développement à Sainte Thérèse si elle n'avait pas été dans le Grand Montréal. (…) Mais les gens de la Couronne Nord pensent que Montréal est très loin. Pour aller au théâtre, il faut traverser toute l'île de Laval et celle de Montréal jusqu'à au centre-ville, c'est très loin! Le centre est beaucoup plus proche pour les gens de Longueuil, qui sont en face du centre-ville de Montréal » (entretien numéro 32).

[240] Selon Collin et Poitras : « la Rive-Sud est une composante de la banlieue montréalaise qui s'est surimposée à un développement territorial ancien et dont les traits particuliers sont le résultat de relations continues mais changeantes avec le milieu montréalais (le centre-ville et les quartiers centraux en particulier) » (Collin et Poitras, 2002: 302).

[241] Cet extrait d'un article du journaliste Yves Boisvert témoigne l'image des municipalités de la Couronne Nord et de leur rapport avec Montréal : « Rosemère, c'est la banlieue idéale telle que la rêvent les banlieusards : la ville à la campagne. Pas de trottoirs. Pas de trafic. Des fossés presque décoratifs de chaque côté des rues sinueuses pavées de frais. Du vert partout. Des pelouses bien taillées. Des parterres bien garnis. C'est vrai qu'on est loin du centre-ville, ici. Séparés par l'île Jésus, le regard est souvent tourné vers le nord. Si l'on trace un rayon de dix kilomètres à partir de l'angle Peel et Sainte-Catherine, on englobe toute une partie de la Rive-Sud. Mais on n'arrive même pas à Laval. Alors Rosemère, Boisbriand,

diverses municipalités des couronnes n'ont pas de lieux de rencontre et de discussion. Bref, ce cumul de circonstances (socio-économiques, géographiques, politiques) explique leur représentation métropolitaine (localiste et proche des choix publics). La citation suivante des élus de la Couronne Nord est un exemple de leur conception de l'agglomération et de leur attitude vis-à-vis de la coopération :

> [Les citoyens de la Couronne Nord] s'identifient plus fortement à leur milieu de vie et très peu à Montréal, qui, pour nos citoyens, projette l'image d'une ville mal administrée, un peu ridiculisée, mal servie par des cols bleus et par une fonction publique indifférente aux besoins des citoyens. Dans leur esprit, il n'y a donc qu'un pas à franchir pour penser qu'ils devront assumer la facture du grand ménage de Montréal (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000: 10).

Enfin, le cas de Laval est intéressant puisque le maire Gilles Vaillancourt, réélu depuis 1989, passe d'une représentation proche des choix publics à une vision plus régionaliste. Vaillancourt modifie son discours anti-structure métropolitaine et adopte une position favorable à une structure souple vouée au développement économique métropolitain qui assure la représentation de Laval en tant que ville centre au sein de la CMM. Dans son mémoire conjoint avec Longueuil et la Couronne Sud, nous constatons sa volonté d'être reconnu comme acteur important de la région métropolitaine : « L'objectif recherché est d'apprendre à travailler ensemble afin d'établir des partenariats gagnants. Il faut donc apprendre à s'apprivoiser et à se faire confiance mutuellement. Pour atteindre ce but, nous proposons une répartition institutionnelle des ensembles urbains avec une représentation égale pour chacun des blocs » (Ville de Laval; Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000: 4).

Nous pensons que le changement de Vaillancourt répond à la logique du développement urbain, qui implique une redéfinition constante du centre et de la banlieue. Ainsi, Laval constitue, depuis la Deuxième Guerre mondiale, la banlieue par excellence des montréalais, avec une croissance accélérée. Après 1965, elle-même devient *une île, une ville*, résultat de la fusion de 14 municipalités et développe sa propre banlieue, sur la Couronne Nord. À partir du moment où les couronnes nord et sud sont comprises dans le

---

Sainte-Thérèse, Mirabel... c'est loin. Ça veut dire qu'au bout de la périphérie, comme le crie ce pseudo-référendum en forme de pétition, on se sent pas mal moins partie d'une quelconque "communauté" montréalaise. Et qu'il faudra imposer cette vision communautaire ou y renoncer » (Boisvert, 2000).

territoire métropolitain, Laval se transforme de « la banlieue de Montréal » à l'un des trois pôles sur lesquels gravite l'agglomération (avec Montréal et Longueuil). Ce facteur permet de comprendre l'adoption progressive par le maire d'un discours similaire à celui des villes-centre :

> Une ville de près de 350 000 personnes comme Laval, dont la population fait deux fois celle de la ville de Québec et plus de cinq fois la population des villes de Hull ou de Chicoutimi, ne peut pas ne pas avoir des caractéristiques de ville-centre. Ses échanges avec la région, la masse de population de toutes origines qu'on y trouve, la diversité de ses quartiers en font une ville-centre (Ville de Laval, 1998: 23).

Malgré une transformation du discours du maire Vaillancourt, son souci pour l'efficience et sa crainte de la bureaucratisation et de la lourdeur administrative d'une nouvelle structure, propres à la vision des municipalités de banlieue, ne disparaissent pas. Nous constatons l'importance de la valeur de l'efficience dans tous les mémoires des représentants lavallois et le refus d'une super-structure métropolitaine[242]. Bref, nous pensons que, malgré le changement d'attitude du maire de Laval, la représentation propre à la ville centre ou clairement régionaliste n'est pas complètement développée. Ceci confirme la force des identités spatiales et des représentations, et leur difficulté à se transformer. D'où l'importance des valeurs dans l'institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine.

En résumé, chaque groupe d'élus a sa propre hiérarchie de valeurs et sa propre définition du bien commun. Le tableau suivant montre la priorité (numéro 1, 2 et 3) que les divers groupes d'élus accordent à chacune des quatre valeurs liées à la gestion métropolitaine –

---

[242] Déjà en 1993, Vaillancourt prône la création d'un colloque de maires pour discuter du développement économique et pour changer les attitudes des élus sans ajouter des nouvelles structures (Ville de Laval, 1993). Lors de la CDM, le maire se manifeste ainsi : « Nous réaffirmons que la solution pour la métropole ne passe pas par la création d'une nouvelle structure mais bien par un renforcement des liens de concertation et de partenariat qui existent actuellement sur le territoire » (Ville de Laval, 1997: 1). Pendant le débat sur la CMM, cette inquiétude persiste : « La CMM doit être une structure souple et légère de planification : elle ne remplace pas et ne succède pas à la CUM. L'île devra avoir sa propre structure régionale » (Ville de Laval; Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000: 6). Une fois la CMM est créée, dans un article publié au Devoir, le maire affirme : « il faut surtout éviter que la création d'une structure se substitue au vrai débat qui doit continuer de se faire, c'est-à-dire, celui sur la qualité et les coûts des services à la population et sur la manière la plus efficace d'organiser et de fournir ces services » (Vaillancourt, 2000).

la démocratie, l'efficience, l'équité et la compétitivité – et aussi à quelle échelle doivent s'accomplir ces valeurs – locale ou métropolitaine.

Tableau 12 : La hiérarchie des valeurs des élus locaux

	Équité		Démocratie		Efficience		Compétitivité	
	Locale	Métropolitaine	Locale	métropolitaine	Locale	métropolitaine	Locale	métropolitaine
Ville de Montréal	1	1*					2	3
UMBM			1		2			3
Ville de Longueuil	1						2	3
Municipalités banlieue Longueuil			1		2			3
Municipalités de la Rive Sud 1			1		2			3
Municipalités de la Rive Sud 2			3		2		1	
Municipalités de la Couronne Nord			3		2		1	
Ville de Laval					1		2	3

* L'équité sociale, selon Doré.

Le débat métropolitain corrobore l'idée que les valeurs des élus appartenant aux catégories de la banlieue et de la ville centre ne sont pas homogènes. Nous constatons une différence entre les visions d'une partie d'élus des municipalités de la Rive Sud et de la Couronne Nord et celles des élus de la banlieue de Montréal et de Longueuil. Pour les premiers, la municipalité leur permet d'atteindre la compétitivité et l'efficience à l'échelle locale : il s'agit d'un *bien commun économique*. Pour les seconds, la municipalité assure les valeurs de la démocratie et l'efficience, mais elle est surtout le lieu d'expression d'une culture politique et civique spécifique : il s'agit d'un *bien commun culturel*. Même si les quatre groupes luttent pour l'autonomie municipale, ils le font pour des raisons différentes : la maîtrise du développement économique sur leur territoire pour les uns et la préservation de la culture politique et de la vie communautaire pour les autres. L'accent mis sur les différentes dimensions du bien commun expliquerait leur incapacité à suivre une stratégie commune à la coopération métropolitaine.

Du côté des villes centre, l'efficience et la compétitivité à l'échelle locale sont les valeurs à protéger pour la Ville de Laval : nous constatons dans ce cas l'existence d'un *bien*

commun gestionnaire, puisque le maire Vaillancourt fait l'éloge de la capacité lavalloise de gérer les services et d'assurer une qualité de vie incomparable. Pour les villes de Longueuil et de Montréal, il y a d'abord la question de l'équité. C'est l'élément fondamental de leur définition du bien commun, vu les inégalités dont souffrent les deux villes centre par rapport à leurs banlieues. Les maires Bourque et Gladu partagent l'idée du *bien commun égalitaire*, mais toujours en référence à leurs territoires : les villes de Montréal et de Longueuil respectivement. Autrement dit, les deux maires considèrent leurs problèmes comme spécifiques à leur ville, et ne cherchent pas l'appui de l'autre.

Pour chaque groupe, il s'agit de valeurs non négociables, notamment celles qui sont au sommet (1) de leur hiérarchie de valeurs. Au moment de la réforme Harel, tous les groupes essaient de protéger les valeurs prioritaires selon leurs représentations. Cependant, ils sont prêts à faire des concessions en échange du respect de leurs valeurs primordiales. C'est le cas par exemple des banlieues de Montréal et Longueuil, qui préfèrent payer pour les services métropolitains que perdre leur autonomie locale. Nous comprenons aussi l'adhésion de la presque totalité d'élus à la création d'une CMM à vocation stratégique, puisque la compétitivité métropolitaine est la troisième valeur (3) dans leur hiérarchie et celle qui est la plus partagée par les élus locaux. L'exception vient de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive Sud. Ceux-ci craignent que, au-delà de la promotion internationale du Grand Montréal, la CMM signifie un contrôle sur le développement économique et l'aménagement de leur territoire qu'ils ne sont pas disposés à perdre.

En définitive, nous constatons que chaque groupe a sa propre définition du bien commun, non seulement en ce qui concerne les valeurs, les objectifs et les moyens mais aussi par rapport à la dimension territoriale de ce bien commun (l'île de Montréal, la grande municipalité, la petite municipalité). Toutefois, la région métropolitaine n'apparaît pas comme l'échelle de réalisation de leurs valeurs les plus importantes (en premier ou en deuxième lieu dans leur hiérarchie). Selon notre hypothèse, la coopération sera plus facile si les divers groupes partagent la même vision de l'agglomération, c'est-à-dire, s'ils sont capables de faire des compromis autour de valeurs qui doivent être privilégiées et

d'accepter l'existence d'un bien commun métropolitain. Dans le cas de Montréal, l'adhésion des élus locaux à une communauté d'intérêts à l'échelle métropolitaine ne se produit pas de façon « naturelle » ou de la volonté propre des élus locaux. Le gouvernement provincial décide donc d'intervenir de façon contraignante et décide d'une réforme pour transformer les structures municipales. Le paysage institutionnel dans la région métropolitaine de Montréal suite à la réforme Harel – avec la CMM et un nombre réduit de municipalités suite aux fusions – devrait ainsi encourager, selon le gouvernement, le développement de pratiques plus favorables à la coopération métropolitaine.

Conclusion

Les pratiques de coopération métropolitaine sont la troisième variable qui permet d'expliquer le choix en faveur d'un modèle de gestion métropolitaine. Les acteurs locaux encouragent-ils la coopération métropolitaine par leurs stratégies et leurs valeurs? À Montréal, les acteurs les plus concernés par cet enjeu sont les élus locaux, que nous avons réunis en sept groupes. Les années 1990 se caractérisent par l'effort des certains groupes d'élus locaux pour trouver une voie de concertation comme en témoigne la création de la Table des maires et des préfets du Grand Montréal, dirigée par les maires de Laval, de l'UMBM et de la Couronne Nord. Ces élus se rapprochent d'une vision régionaliste de la gestion métropolitaine sans pourtant réussir à la transformer en option partagée par tous les autres élus et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, les élus locaux ne parviennent pas à adhérer à une vision commune à cause de la différence des motivations menant à cette mobilisation : éviter les fusions municipales (pour les élus des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal), éviter la création d'une structure métropolitaine lourde (pour le maire de Laval) et éviter les fusions municipales et la création d'une structure métropolitaine (pour les élus de la Couronne Nord et une partie des élus de la Rive Sud). Les différentes stratégies servent à la préservation de leurs valeurs les plus importantes : la démocratie, l'efficience et la compétitivité à l'échelle locale, respectivement. En même temps, le rôle mineur du maire de Montréal s'explique parce qu'il conçoit la gestion métropolitaine sous un angle

réformiste et ne pense pas que ce modèle permettra l'accomplissement de ses valeurs essentielles (l'équité sur l'île de Montréal en premier lieu). Quant aux élus de Longueuil et de la Rive Sud, ils n'ont pas de position claire quant au modèle de gestion métropolitaine qu'il faudrait au Grand Montréal. Le manque de leadership et la divergence des représentations explique le rôle secondaire de ce groupe d'élus et leur adhésion partielle à une alliance régionaliste. Il faut donc comprendre la mobilisation des élus en faveur du ou contre le changement en fonction de leurs représentations. Malgré le fait qu'ils aient ponctuellement suivi une stratégie commune, les motivations derrière la coopération diffèrent selon les groupes d'élus. Ceci explique que cette mobilisation conjointe, avec un même objectif, échoue et qu'au moment de la réforme Harel, chaque groupe suive sa propre stratégie pour tenter d'influencer le choix du gouvernement. Comme Boisvert et Hamel le constatent :

> La question des représentations est incontournable (…). Pour le développement urbain ou le développement local, les représentations ont souvent autant sinon plus de poids que la réalité elle-même (Beauregard, 1993). En outre, les représentations permettent de construire des lieux de reconnaissance sociale où s'expriment les identités et les sentiments d'appartenance et autour desquels peuvent se négocier les compromis. (…) Les innovations ou les changements institutionnels interfèrent, même lorsque c'est par anticipation, avec des pratiques, des intérêts, des valeurs qui correspondent à des choix et à des compromis entre les individus et la collectivité (Boisvert et Hamel, 1998: 77-78).

Nous constatons en effet une multiplicité de représentations au sein des élus locaux et, c'est le plus important, l'absence d'une vision commune de l'agglomération. En effet, l'analyse des positions des élus révèle en premier lieu une opposition entre les représentations propres à « la ville centre » et à « la banlieue ». Le débat sur la gestion métropolitaine peut être compris comme un dialogue de sourds entre les élus de ces deux catégories. Pourtant, les représentations ne sont pas complètement homogènes au sein des deux groupes. Derrière les positions publiques des élus se cachent des définitions diverses du bien commun et de la dimension territoriale de ce bien commun. Les élus ont non seulement une hiérarchie de valeurs (équité, démocratie, efficience, compétitivité) mais aussi une idée de l'échelle adéquate pour la réalisation de ces valeurs (infralocale, locale, métropolitaine). Le fait que les élus ne partagent pas les mêmes priorités rend difficile l'adoption de pratiques favorables à la coopération métropolitaine : ils sont incapables de renoncer à leurs intérêts et à leurs valeurs les plus importants au nom d'un bien commun métropolitain.

Le cas de Montréal illustre l'importance des représentations et des valeurs dans le cadre des pratiques de coopération métropolitaine. Même si les variables lourdes (les institutions formelles) expliquent en grande partie le modèle de gestion métropolitaine créé lors de la réforme Harel, celui-ci ne peut pas se comprendre sans tenir compte des variables faibles (les institutions informelles), grâce auxquelles les acteurs développent des attitudes plus ou moins favorables à la coopération. Ces pratiques sont difficiles à changer, puisqu'elles sont légitimées quotidiennement par les acteurs, et parce qu'elles sont encouragées par les incitatifs provenant des institutions – dans ce cas, le gouvernement provincial. Le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine s'explique donc en deuxième lieu par l'attitude hésitante du gouvernement provincial durant cette période : il n'est pas cohérent dans l'application des recommandations et ne se décide pas en faveur d'une approche régionaliste de la gestion métropolitaine. Ni le Conseil métropolitain proposé par le GTMR ni la structure souple de concertation incarnée par la CDM ne voient le jour. Dans le cadre des règles du jeu métropolitain québécoises, marquées par la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale et le manque de reconnaissance constitutionnelle des municipalités, il s'agit d'une contrainte d'envergure.

Après cette période de vaines tentatives, le gouvernement provincial décide de lancer une transformation des institutions municipales à l'échelle du Québec et ainsi de permettre l'émergence, sur des bases renouvelées, de pratiques plus favorables à la coopération. La réforme Harel ne s'implante pas sur un terrain vague : elle a lieu dans un contexte qui hérite des expériences passées de coopération, dans ce cas le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine partagée par les élus locaux montréalais. Le chapitre suivant examinera l'interrelation des diverses variables explicatives des modèles de gestion métropolitaine (l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine) au moment culminant de ce processus de construction métropolitaine : la réforme du gouvernement du Québec mise en œuvre entre 1999 et 2001 qui donne lieu à un modèle hybride de gestion métropolitaine à Montréal. Nous examinerons la

contribution des acteurs locaux à la mise sur pied de ce modèle et la manière dont ils sont influencés par le cadre institutionnel.

CHAPITRE 9

LA CONSTRUCTION DU MODÈLE DE GESTION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL : CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS POUR LES ACTEURS LOCAUX

Les chapitres précédents ont relevé l'absence de vision métropolitaine chez les acteurs locaux et l'incapacité des élus du Grand Montréal à trouver une formule de gestion métropolitaine. L'existence d'une courte période de coopération entre les élus locaux sur une base volontaire n'a pas permis de trouver des compromis, notamment à cause des différences existantes dans leurs hiérarchies de valeurs. En 1998, Jacques Léveillée faisait cette analyse de la situation :

> La question lancinante de l'avenir de Montréal et de la région montréalaise occupe le devant de la scène métropolitaine depuis une bonne quinzaine d'années parce qu'il existe de profondes divergences entre les intervenants. D'une part, ces divergences s'alimentent de suspicions et de craintes des municipalités de la banlieue à l'égard de la ville centrale et, depuis moins longtemps, de l'île centrale. D'autre part, elles s'enracinent dans une conception de la défense des intérêts locaux qui encourage le repliement sur un territoire restreint plutôt que d'inciter à une prise en compte de l'insertion des intérêts locaux dans un système d'interdépendances métropolitaines (Léveillée, 1998: 137).

Le fait que les élus locaux soient incapables de trouver un consensus autour d'un modèle de gestion métropolitaine est capital pour expliquer la décision du gouvernement provincial, en 1999, de réaliser une réforme pour achever la coopération métropolitaine et ce, malgré l'opposition prévisible des élus des banlieues. Le manque de compromis de la part des élus locaux explique pourquoi le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard décide de forcer la coopération et d'imposer la création d'une structure métropolitaine, la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Les pratiques de coopération métropolitaine sont donc l'une des variables explicatives pour comprendre le modèle hybride de gestion métropolitaine de Montréal.

Cependant, dans le processus de construction du modèle montréalais il n'y a pas que la volonté des élus locaux. Ceux-ci agissent dans un contexte institutionnel donné, avec des normes formelles et informelles établissant les règles du jeu. D'une part, l'organisation de l'État détermine la distribution de ressources et des pouvoirs entre les acteurs; d'autre part, la culture politique légitime certaines représentations au détriment d'autres. Dans le cas de Montréal, l'approche réformiste de la gestion métropolitaine est privilégiée par le gouvernement provincial au fil des ans, ce qui explique que l'option des fusions municipales en milieu urbain et rural soit remise sur la table plusieurs fois. Une analyse du modèle mis sur pied en 2000 doit prendre en considération l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec : l'héritage des institutions précédentes et des façons de faire tant de la part du gouvernement provincial que des élus locaux. Bref, la mise en place du modèle à trois paliers de Montréal dans le cadre de la réforme Harel ne peut pas s'interpréter sans tenir compte de l'interrelation de ces trois variables stables : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine.

Dans les chapitres précédents, nous avons distingué les composantes du cadre institutionnel (perspective macro) des logiques des acteurs (perspective micro) afin de pouvoir mieux saisir l'importance de chacune des forces. Selon les auteurs du courant néo-institutionnel, la relation entre les acteurs et les institutions est bidirectionnelle : le cadre institutionnel fixe les règles pour l'action individuelle et collective et en même temps les sujets eux-mêmes contribuent au maintien de ces règles. De petits changements ont lieu, mais très lentement, en raison de la sédimentation des choix – la notion de *path-dependence* de Pierson (2000) – et des comportements – la notion de *logique of appropriateness* de March et Olsen (1989). Les institutions ne sont jamais complètes : elles sont en permanente évolution malgré une stabilité apparente (Jessop, 2001).

L'une des critiques faites au néo-institutionnalisme est la présomption d'une influence réciproque entre les acteurs et les institutions sans pourtant spécifier les moyens par lesquels se réalise cette double influence (Mény, 1993; Bogason, 2000). Autrement dit, la conception des institutions à la fois comme contraintes et opportunités pour les stratégies des acteurs devant le changement institutionnel mérite une analyse plus approfondie dans

le cadre de la théorie néo-institutionnelle. La citation suivante de Bob Jessop souligne cet aspect :

> *Institutions must be deconstructed rather than reified. In particular, they have histories. They are path-dependent, emergent phenomena, recursively reproduced through specific forms of action. Institutionalization involves not only the conduct of agents and their conditions of action, but also the very constitution of agents, identities, interests, and strategies. (...) Neoinstitutionalists should examine the many and varied struggles over the constitution of institutions, competing strategies, tactics, and techniques of institutionalization, and the contingently necessary incompleteness, provisional nature, and instability of attempts to govern or guide them. Precisely because institutions are never fully constituted, space exists for competing institutional projects and designs* (Jessop, 2001: 1230).

L'objectif de ce chapitre est de mieux clarifier la manière dont les acteurs participent à la transformation des institutions grâce à l'épisode de la mise en œuvre de la réforme Harel, qui débute en avril 1999 – moment de la publication du rapport *Pacte 2000* – et se conclut par la création de nouvelles villes le 1er janvier de 2002. Concrètement, notre analyse examine les stratégies des élus locaux pendant l'année 2000 – moment de l'adoption des lois les plus importantes – et les influences du cadre institutionnel sur eux lors de la création du nouveau modèle de gestion métropolitaine pour Montréal. Ce nouveau modèle est fondé sur une institution supramunicipale de type stratégique – la CMM –, deux villes issues des regroupements municipaux – les nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, qui forment avec la Ville de Laval les trois pôles de la région métropolitaine – et des instances infralocales pour la gestion des services de proximité dans ces deux nouvelles villes – les arrondissements.

Face au bouleversement de l'ordre institutionnel, les élus locaux se mobilisent davantage soit pour éviter que leurs priorités concernant la gestion métropolitaine ne soient altérées, soit pour essayer d'en introduire de nouvelles. Chaque groupe d'élus a sa propre hiérarchie de valeurs – équité, compétitivité, démocratie et efficience – qui façonne sa vision du bien commun – économique, culturel, gestionnaire et égalitaire– et qui se traduit par un modèle de gestion métropolitaine – coopération intermunicipale, structure souple de concertation, fusions municipales. En fonction de leurs objectifs, les élus s'organisent pour influencer le cours de la réforme. Le lien entre les représentations et les pratiques est évident pour Lowndes : « *ideas on their own cannot influence the shape of institutions, in local government or elsewhere. Ideas need carriers –individuals and*

interest groups– who advocate in their favour, and develop strategies for their promotion » (Lowndes, 2005: 297). Le fait de ne pas partager les valeurs les plus essentielles rend difficile la création d'alliances : chaque groupe poursuit sa propre stratégie pour faire passer son modèle de gestion métropolitaine ou pour empêcher celui proposé par le gouvernement provincial (9.1).

Les acteurs n'ont ni les mêmes ressources ni les mêmes possibilités d'influencer la réforme, car elles sont établies par les règles du jeu institutionnel. Dans le cas du Québec, la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale est sans doute une contrainte majeure pour les acteurs. De plus, l'organisation institutionnelle et la culture politique favorisent la participation de certains groupes au détriment d'autres groupes et fixent les règles de cette participation. Toutefois, le jeu politique permet, à certains moments, l'ouverture d'espace permettant une certaine influence ou *creative spaces* (Lowndes, 2005: 306). Ces espaces existent parce qu'il y a toujours des zones d'ambiguïté dans la mise en œuvre des politiques publiques : l'ouverture des espaces augmente lors de réformes institutionnelles, moment de changement de certaines règles du jeu métropolitain. Les élus locaux montréalais profitent de ce moment pour essayer de diriger le cours de la réforme, de même que d'autres acteurs tels le Groupe des six villes centre du Québec, les syndicats et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM). La marge de manœuvre et la capacité des acteurs locaux d'influencer certaines orientations de la réforme peut être observée lors du processus de rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale et de l'épisode du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal (9.2).

Le modèle de gestion métropolitaine à trois paliers satisfait certains élus plus que d'autres, mais aucun d'entre eux n'obtient la solution institutionnelle qu'il désirait. En effet, la culture politique rend légitimes certaines représentations au détriment d'autres : les discours sur le bien commun des élus locaux analysés dans le chapitre précédent ne se manifestent pas dans les mêmes conditions (9.3). En résumé, le modèle de gestion métropolitaine mis sur pied entre 1999 et 2001 à Montréal s'explique par la jonction de

forces institutionnelles (influence *top-down*) et par l'intervention des acteurs (influence *bottom-up*).

9.1 Les stratégies des élus locaux montréalais devant la réforme Harel

Les moments de changement institutionnel provoquent le positionnement des acteurs et mènent souvent à une radicalisation des positions parce qu'ils supposent l'altération des rapports de pouvoir : certains groupes se sentent menacés et veulent éviter la réforme à tout prix, alors que d'autres y voient une opportunité de faire valoir leurs intérêts. Heinz distingue deux types de positions des acteurs devant la question de la coopération métropolitaine : les initiateurs et partisans d'une part et les opposants et critiques d'autre part (Heinz, 2004). Selon l'auteur, il existe une régularité dans les coalitions ou groupes d'acteurs et d'intérêts qui se forment autour du besoin d'institutionnaliser la coopération métropolitaine (voir Tableau 13).

Tableau 13 : Position des acteurs face à la coopération métropolitaine

Partisans	**Opposants**
Gouvernements centraux	Gouvernements intermédiaires
Villes centre et leurs représentants politiques	Associations de gouvernements locaux
Acteurs de l'industrie et du commerce	Municipalités de banlieue
Syndicats et groupes communautaires	Groupes de citoyens

Source : (Heinz, 2004)

Heinz (2004) souligne que les mêmes groupes d'acteurs se retrouvent un peu partout selon leur opposition ou leur adhésion aux formules de coopération métropolitaine. Face à la réforme du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, on retrouve un classement similaire. Parmi les partisans ou les initiateurs, il y a d'abord le gouvernement du Québec et plus concrètement le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM),

dont le responsable politique est Louise Harel. Ensuite, le Groupe des six villes centre du Québec, formé par les villes de Montréal, Québec, Hull, Trois-Rivières, Sherbrooke et Chicoutimi, appuie la réforme, ainsi que les acteurs économiques comme la CCMM. Nous avons ajouté à cette liste les syndicats – la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) – et quelques groupes communautaires – comme le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Du côté des opposants et des critiques, on retrouve les groupes qui craignent des pertes ou des désavantages spécifiques suite au changement institutionnel. Il s'agit des gouvernements intermédiaires, tels que les municipalités régionales de comté (MRC) à Montréal et à Québec : dans ces deux agglomérations, elles sont réticentes à la création des communautés métropolitaines. En ce qui concerne les municipalités de banlieue et les groupes de citoyens, on constate une opposition à la réforme. Contrairement à la typologie de Heinz, les unions municipales principales – l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) – appuient la réforme Harel. Le principal parti à l'opposition, le Parti libéral du Québec (PLQ), est opposé à la réforme, tandis que les experts sont divisés en deux groupes (pour et contre) (Bherer et Lemieux, 2002).

Les orientations énoncées dans le Livre blanc sur la réorganisation municipale rendu public en avril de 2000 définissent les règles du changement. Les réformes sont de type institutionnel – création de structures et transformation des institutions existantes –, ce qui concerne davantage les élus locaux. D'autres acteurs sont affectés mais indirectement. Par exemple, les groupes de femmes craignent que les fusions ne signifient une baisse de la représentation politique féminine au sein des conseils municipaux, alors que plusieurs groupes communautaires veulent garantir le respect de l'équité et de la démocratie. Les syndicats, quant à eux, se préoccupent des conditions de travail dans les nouvelles villes. Cependant, pour les élus locaux la réforme signifie l'altération des espaces de leur imputabilité et légitimité : les municipalités.

Le modèle de gestion métropolitaine prévu pour Montréal implique une grande institutionnalisation et signifie le retour au sentier réformiste et aux fusions municipales

en milieu urbain. L'accent mis sur le changement des limites administratives fait éclater des tensions entre les élus locaux, qui se positionnent clairement pour ou contre la réforme et préparent leurs stratégies pour l'appuyer ou la freiner. Comme l'expliquent March et Olsen (1989), le changement institutionnel mène à une radicalisation des positions, puisqu'il touche aux valeurs et aux identités. Ces changements révèlent des conflits latents et rendent les positions des différents acteurs plus claires :

> *The processes of change include the mundane, incremental transformations of everyday life as well as the rarer metamorphoses at breaking points of history –when a society's values and institutions are challenged or shattered. These are situations where citizens are more likely to become aware of the values, concepts, beliefs, and institutions by which they live* (March et Olsen, 1989: 166).

Dans le cas de Montréal, il n'existe pas une base solide de coopération entre les élus locaux, cela est dû notamment à la divergence des représentations non seulement entre les villes centre et les banlieues mais aussi au sein de chaque catégorie. Le manque de tradition de coopération et les paramètres de la réforme empêchent la formation des coalitions plaidantes ou *advocacy coalitions*. Selon Sabatier et Jenkins-Smith (1993), le système de croyances est le facteur déterminant pour expliquer la coopération des acteurs dans un moment de changement. Les coalitions sont formées par divers acteurs à l'intérieur d'un sous-système de politiques publiques (par exemple, les politiques sur l'éducation ou sur l'environnement) qui partagent des valeurs communes. Celles-ci s'organisent autour d'un système de croyances, qui est composé de trois couches : un noyau élémentaire (des valeurs stables dans le temps qui ont trait aux questions philosophiques fondamentales, telles que les valeurs de liberté, pouvoir et solidarité), un noyau adjacent (mobilisé dans le cadre d'une politique sectorielle afin de soutenir les valeurs précédentes) et des valeurs secondaires (décisions instrumentales flexibles et spécifiques au sous-système politique) (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993: 31).

Dans le cas de Montréal, le noyau primaire diffère selon les élus locaux. Ils définissent le bien commun à partir d'un élément différentiateur : le milieu de vie, le développement économique, l'efficience, l'équité. Les élus des banlieues sont d'accord de préserver des municipalités (ce qui correspondrait au noyau adjacent et aux valeurs secondaires de l'analyse de Jenkins-Smith et Sabatier), mais ne partagent pas les mêmes valeurs

essentielles. Le but commun (par exemple, éviter les fusions municipales) est insuffisant pour créer une stratégie commune face à la réforme Harel[243].

Les différents groupes d'élus montréalais prennent ainsi position par rapport aux deux principales propositions du gouvernement : la création d'une structure métropolitaine et les fusions municipales[244]. Selon notre cadre d'analyse, les diverses stratégies des élus locaux face au changement institutionnel prennent quatre formes. Ils réagissent pour ou contre le changement, de façon réactive ou proactive : les élus de la région métropolitaine de Montréal se comportent comme des agents, des entrepreneurs, des résistants ou des boycotteurs (voir Tableau 14). Les acteurs réagissent aux initiatives du gouvernement et/ou des autres groupes (ce que nous avons appelé mobilisation réactive) : comme l'est la présentation d'un mémoire lorsque l'on est invité à participer à une commission parlementaire. Ils peuvent aussi s'avancer et prendre les devants (mobilisation proactive). Dans ce cas, les acteurs prennent des initiatives pour promouvoir leur préférence : des réunions avec les responsables politiques, la diffusion de leurs idées par des articles de presse, des manifestations et des rassemblements ou des pressions informelles. Ils n'attendent pas d'être invités mais s'organisent pour influer sur les décisions.

---

[243] Un exemple de formation des *advocacy coalitions* est celui de la politique culturelle de Québec de 1992 analysée par Diane Saint-Pierre à partir du cadre théorique proposé par Jenkins-Smith et Sabatier. L'auteur révèle la création de deux grandes coalitions face à la proposition du gouvernement (Saint-Pierre, 2003).

[244] La question des arrondissements affecte seulement les villes de Longueuil et Montréal, qui prennent aussi position sur cet enjeu (voir plus loin).

Tableau 14 : Type d'acteur au moment de la réforme Harel selon la position et selon le degré de mobilisation

	Structure métropolitaine	**Fusions municipales**
Ville de Montréal	agent	entrepreneur
Banlieue de Montréal	entrepreneur	boycotteur
Ville de Longueuil	agent	agent
Banlieue de Longueuil	agent	boycotteur
Rive Sud*	agent/résistant	résistant
Ville de Laval	agent	(pas concerné)
Couronne Nord	boycotteur	boycotteur

* Il y a une division des stratégies chez les élus de la Rive Sud en ce qui concerne la mise sur pied d'une institution métropolitaine.

Les représentants de la Ville de Montréal et de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM) sont des *entrepreneurs* : ils prennent l'initiative et proposent d'autres options afin de changer l'équilibre politique. En accord avec ses représentations, chacun essaie de faire passer son propre modèle de gestion métropolitaine : pour Bourque c'est *une île, une ville* ou la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal, tandis que pour l'UMBM c'est la création d'une instance légère de coordination métropolitaine.

L'époque Bourque représente un virage dans l'approche de la gestion métropolitaine par rapport à Jean Doré, entrepreneur du concept de la ville-région. Durant l'entrevue avec le maire, celui-ci explique que durant son premier mandat il a continué sur la lancée de Doré[245], mais au fil des ans il a constaté que les problèmes de Montréal (pauvreté, chômage, manque de cohérence institutionnelle) et les défis de la mondialisation (compétitivité internationale) exigeaient une autre solution : la fusion de toutes les

[245] Au début de son mandat, Bourque ne parle pas des fusions municipales et se montre favorable à une concertation métropolitaine. Cet extrait du mémoire de la Ville de Montréal à la Commission de Montréal sur l'avenir du Québec en 1995 témoigne de l'absence des regroupements : « À notre époque où la raison d'être et la légitimité traditionnelles des paliers supérieurs de gouvernement sont remises en question, la ville-région constitue l'un des niveaux privilégiés pour construire la société nouvelle. Dans une perspective de ville-région, les municipalités ne peuvent plus se replier sur leurs frontières administratives et gaspiller des énergies et des ressources à se concurrencer les unes avec les autres » (Ville de Montréal, 1995: 3).

municipalités de l'île de Montréal (entretien avec Pierre Bourque réalisé le 4 mars 2005). À partir de 1999, le maire de Montréal – réélu en 1998 – agit de façon proactive afin de réaliser son modèle de gestion métropolitaine, accompagné par le directeur général de la Ville, Guy Coulombe, un des grands artisans de la Révolution tranquille. Être *entrepreneur* n'équivaut pourtant pas à être innovateur. La stratégie de Pierre Bourque est ce que Lowndes appelle *institutional borrowing* ou l'utilisation de ressources institutionnelles et de rhétoriques anciennes dans le cadre de nouveaux contextes (Lowndes, 2005: 300). Bourque ressuscite le slogan, *une île, une ville*, lancé par le maire Jean Drapeau dans les années 1960 mais qui avait été déjà utilisé en 1893 (Bédard, 1965). La rhétorique est la même (une grande ville est plus efficiente et démocratique) actualisée pour correspondre à l'époque de la mondialisation (une grande ville est plus compétitive à l'échelle internationale). À titre anecdotique, mais néanmoins symbolique, le maire présente son projet devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, comme Drapeau l'avait fait en 1961[246]. Bourque se réfère également à la décision du gouvernement ontarien d'imposer la fusion des villes pour former la nouvelle Ville de Toronto et y voit une inspiration pour le Québec (Ville de Montréal, 1999).

La campagne de la Ville de Montréal, avec un budget de 900 000 $ (Desrosiers, 2000), se déroule entre juin 1999 et décembre 2000 et inclut plusieurs actions. D'abord, Bourque donne des conférences dans tous les quartiers montréalais pour faire la publicité de son projet auprès de la population. Il réalise aussi une tournée au Québec afin de faire connaître son « projet de société » pour Montréal (Ville de Montréal, 1999). Le 4 décembre de 1999, la Ville de Montréal organise à l'Université du Québec à Montréal une journée d'étude sur *une île, une ville* pour promouvoir son idée auprès des intellectuels et spécialistes. À ces actions s'ajoutent des porte-à-porte, appels téléphoniques, annonces dans les journaux, collecte des signatures de soutien, etc. Pendant une année et demie, et malgré les commentaires défavorables du gouvernement provincial à propos du projet du maire (Lévesque, 1999b), Bourque prend constamment

[246] La conférence de Drapeau a lieu le 14 novembre de 1961. Intitulé « Le peuple est souverain », le discours de Drapeau affirme qu'une seule administration pour toutes les municipalités de l'île permettra, de façon efficiente, démocratique et moderne, de consolider Montréal comme métropole du Canada et du monde (Bédard, 1965: 21).

des initiatives pour vendre son modèle de gestion métropolitaine. Quant à l'organisation de la nouvelle ville, la conception de Bourque n'inclut pas la décentralisation en 27 arrondissements mais une déconcentration administrative en neuf arrondissements qui permettra de maintenir la vie de quartier.

Son degré de mobilisation est différent en ce qui concerne la création de la CMM. Bourque est favorable à la création d'une structure de planification et de coordination légère, mais à condition qu'elle soit accompagnée d'un regroupement du centre de l'agglomération (Ville de Montréal, 2000a). Le maire se mobilise beaucoup moins pour la CMM, c'est pourquoi nous le considérons comme un *agent* et non comme un entrepreneur. Comme l'affirme un fonctionnaire qui a coordonné la Table ronde des villes centre du Québec :

> Normalement les maires des villes centre sont les leaders économiques de leur région, ils sont déjà des porte-paroles connus. Ils ne veulent pas créer d'autres structures. (…) Les élus locaux ont demandé des solutions aux problèmes des villes centre mais à partir des villes centre, pas en superposant une structure supramunicipale. Ils n'ont pas demandé de structure métropolitaine (entretien numéro 27).

Quant à l'UMBM, son caractère *entrepreneur* n'est pas exclusif à la réforme Harel. Tout au long du vingtième siècle, les maires de banlieue proposent des modèles alternatifs de gestion métropolitaine : au début à l'échelle de l'île de Montréal et au moyen d'un modèle de décentralisation en arrondissements (voir chapitre 8), ensuite à l'échelle de la région métropolitaine par une agence de concertation métropolitaine. Dans la décennie de 1990, l'UMBM se mobilise de façon proactive[247]. L'association participe à toutes les commissions et groupes de travail et est à l'origine du Colloque des maires de la Grande Région de Montréal. De plus, elle devient le porte-parole de l'Agence de gestion des interventions régionales du Grand Montréal (AGIR), une autorité métropolitaine de concertation[248], qui devait être le moteur du développement d'une vision métropolitaine

---

[247] L'attitude proactive est une raison de fierté pour les élus de banlieue de l'île de Montréal. En faisant référence au rapport Pichette, ils affirment : « la CMBM a accepté cette vision régionale faisant ainsi mentir la caricature que l'on fait souvent des maires de banlieue comme ayant une mentalité de clocher et des vues étroites » (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998c: 4).

[248] L'AGIR Grand Montréal se caractérise par : a) planifie, élabore politiques et programmes et en contrôle l'application; b) arbitre pour l'intérêt régional et développement économique; c) a un pouvoir

(Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996). Cet organisme, qui ne devait ni impliquer des changements dans les structures municipales ni être une administration trop complexe, permettrait d'« éliminer une fois pour toutes la menace de regroupement et ainsi mobiliser tous les acteurs municipaux de la région métropolitaine » (UMBM, 2000a: 14).

Nous découvrons chez les élus de l'UMBM une double stratégie : ils associent à une attitude favorable à la concertation métropolitaine un refus total des fusions municipales. Certes, les élus de la banlieue de Montréal changent d'attitude lors de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), où ils développent un discours régionaliste, et ils entreprennent plusieurs actions pour promouvoir une concertation métropolitaine. Néanmoins, nous pensons que les municipalités de banlieue de Montréal pensent métropolitain pour protéger le local. S'ils soutiennent la coopération métropolitaine, c'est essentiellement pour empêcher la perte de leur autonomie locale. Deux éléments confirment cette hypothèse. En premier lieu, la mobilisation conjointe de ces municipalités s'organise lors de la création de la CUM et fluctue en fonction de la menace de fusions. Dans un contexte d'incertitude, les municipalités coopèrent : « la conservation de l'autonomie municipale suppose alors une plus grande solidarité » (Divay et Collin, 1977: 209). En deuxième lieu, face à la possibilité des regroupements, les élus de l'UMBM vont jusqu'à accepter de contribuer économiquement aux besoins de la ville centre. Ils participent financièrement à la Commission métropolitaine de Montréal, la Corporation du Montréal métropolitain, la CUM et plus récemment le conseil d'agglomération (voir épilogue). Ils refusent la mise en place de structures comme la CUM, mais comme l'affirment Divay et Collin :

> Les municipalités de banlieue essaient d'éviter au maximum tout effort fiscal pour des questions métropolitaines; mais (…) placées dans le dilemme la bourse ou la vie, elles choisissent la vie, c'est-à-dire qu'elles sont prêtes à payer pour ne pas perdre leur autonomie par la fusion ou par l'annexion à la ville centrale (Divay et Collin, 1977: 66).

---

d'autorisation, prend des décisions exécutoires; d) constitue et administre un fonds régional de développement (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996).

Cette concession répond à la volonté de protéger la municipalité, qui est l'institution leur permettant d'atteindre leur définition du bien commun. À cette attitude *entrepreneuriale* se joint donc une stratégie de *boycott* de l'option des fusions. Pour contrer les fusions annoncées dans le Livre blanc, l'UMBM organise une campagne anti-fusion avec un fonds commun de 4 M$ (Desrosiers, 2000) menée dans chaque ville et rassemblant une grande partie de leur population[249]. Plusieurs actions sont menées : organisation de journées d'études (UMBM, 2000b), financement de plusieurs études dénonçant les mythes des « mégavilles » (Sancton, 2000), manifestations dans les villes, envois de lettres systématiques aux résidents des municipalités, tenue de référendums pour montrer que les citoyens ne veulent pas appartenir à la Ville de Montréal[250], campagne d'information et d'affichage dans les résidences, campagne à la télévision et auprès des radios, publication de nombreux articles dans *The Gazette* contre le maire de Montréal et contre le gouvernement[251], etc. (Girard, 2000). La campagne s'achève par une grande manifestation le 10 décembre 2000 au centre-ville de Montréal qui réunit autour de 40 000 personnes, surtout de Montréal mais aussi de la Rive Sud et de la banlieue de Québec (Roux, 2000). Sous le slogan de « Je marche pour ma ville », les élus essaient de faire changer le gouvernement d'avis, une semaine avant l'approbation de la loi 170 (qui prévoit les fusions). Leur boycott de la fusion se poursuit après l'adoption de la loi. D'une part, 18 municipalités de l'UMBM contestent la réforme devant les tribunaux : ils se rendent devant la Cour supérieure du Québec pour demander, sans succès, l'annulation de

---

[249] Dans son analyse des mouvements contre les fusions à Montréal et du collectif anglophone, Julie-Anne Boudreau constate une collaboration entre la classe politique anglophone et les acteurs de la société civile (regroupés dans l'organisation *DémocraCité*). La mobilisation dans les municipalités anglophones est active depuis 1995, lors du référendum pour la souveraineté. 47 municipalités québécoises regroupant 800 000 personnes adoptent des motions *partitionistes* afin de rester dans le Canada et ce, indépendamment du statut politique du Québec (Boudreau, 2003a: 191).

[250] Les résultats des référendums oscillent entre 94 % et 98 % contre les fusions, avec une participation qui se situe de 42 % à 80 % (Boudreau, 2003a: 191).

[251] Cette citation d'un article de Peter Trent en référence à Bourque est explicite : « *You are led to believe that we can all be witness to a miracle, the transubstantiation of a clutch of small cities into a modern metropolis. All it takes is vision - or at least, Vision Montreal. We are told that the gospel of municipal mergers is sweeping the world. The unbelievers will be left behind with their fragmented metropolitan regions, condemned forever to obscurity, never to have known world-class status. (...) Now, Pierre Bourque, the mayor of Montreal, wants to squeeze in behind him. Elsewhere, no one is seriously looking at mergers as a solution for anything. It's an outdated concept of the 1960s, when kids experimented with LSD while their parents experimented with big government* » (Trent, 2000).

la loi 170 sur les fusions[252]. D'autre part, plusieurs élus essaient d'empêcher le fonctionnement du comité de transition de la nouvelle Ville de Montréal, qui se réunit durant l'année 2001. Ainsi, entre les mois de mai et de juin, ils retirent leurs fonctionnaires des comités ou des groupes de travail du comité. Certains de ces élus continuent leur boycott une fois la nouvelle Ville de Montréal créée, le 1er janvier 2002 (voir épilogue).

Les élus de la Couronne Nord sont des *boycotteurs* tant par rapport à la création d'une structure métropolitaine que par rapport aux regroupements municipaux. Tout au long de la période 1990-2000, ils forment un bloc favorable au statu quo : il ne faut surtout pas créer plus de structures ni changer celles qui existent. Leur mobilisation, constante et unifiée, est surtout manifeste entre 1999 et 2000. Sous le leadership d'Yvan Deschênes, maire de Rosemère, les élus réalisent une campagne systématique de discréditation de la réforme Harel : journées d'étude, apparition dans les médias (Deschamps, Forget, Therrien *et al.*, 1999), manifestations et tenue de référendums consultatifs contre la création de la CMM[253], boycott des réunions de l'UMQ, pressions sur les députés péquistes (Lévesque, 1999a). Les élus et leur porte-parole profitent de toutes les occasions pour exprimer leur mécontentement vis-à-vis du changement; c'est pourquoi ils sont considérés par la majorité des personnes interviewées comme le groupe le plus opposé à une coopération métropolitaine.

Dans le cas de Laval il n'y a pas de stratégie quant aux regroupements puisque cette ville est déjà le résultat de la fusion municipale de 1965. Par rapport à la concertation métropolitaine, nous avons vu le changement graduel de l'attitude de Gilles Vaillancourt, maire de Laval depuis 1989 et homme politique très habile d'après les personnes

---

[252] En juillet 2001, la loi 170 sur les fusions municipales au Québec est déclarée valide par le juge Maurice Lagacé. Le 15 octobre 2001, la Cour d'appel du Québec confirme la constitutionnalité de la loi 170 sur les fusions municipales. Le fait que l'argument linguistique et identitaire soit central dans les arguments des élus a conduit à interprété le refus des fusions comme l'expression d'un problème linguistique (Lemire *et al.*, 2005).

[253] Le référendum tenu dans 27 municipalités de la Couronne Nord en juin 2000 récolte le « Non » à 97,6 % à l'inclusion de la Couronne Nord dans le territoire de la CMM. La participation a été de 99 590 personnes, pour un taux de participation de 37,8 % (Pelchat, 2000b).

consultées. Vaillancourt n'est pas favorable à la création d'un gouvernement métropolitain ou d'une « super-structure » (Ville de Laval, 1997: 8). La priorité de l'efficience et la crainte des structures bureaucratiques sont toujours présentes dans les discours du maire. Toutefois, devant la volonté gouvernementale de plus en plus évidente de créer une structure de concertation, Vaillancourt décide de se comporter comme un *agent* et d'assurer une représentation satisfaisante au sein de la CMM. Ainsi, il coécrit un mémoire avec le maire de Longueuil et les élus de la Rive Sud dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 134 sur la création de la CMM. L'objectif est clair : éviter que la Ville de Montréal n'obtienne la majorité des sièges dans la nouvelle structure mais que ceux-là soient repartis entre les autres villes de la région métropolitaine, y compris la Ville de Laval. Concrètement, ils requièrent une répartition égale pour chaque groupe d'élus : sept pour la Ville de Montréal, sept pour la banlieue de l'île de Montréal, sept pour la Rive Nord (Laval et les municipalités de la Couronne Nord) et sept pour la Rive Sud (Longueuil et le reste des municipalités) (Ville de Laval; Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000).

Enfin, l'attitude des élus dans l'ensemble de la Rive Sud est plutôt mitigée, sauf en ce qui concerne les fusions des municipalités de banlieue et notamment celles de l'agglomération de Longueuil. L'opposition au regroupement est très forte chez les élus des sept villes de la banlieue de Longueuil : ils sont des *boycotteurs*. Sous le leadership de la maire de Boucherville, Francine Gadbois, ils participent aux commissions parlementaires, ils exercent des pressions et mènent une campagne anti-fusion (Dufour, 2000). Lors du débat d'approbation de la loi 170 sur la réorganisation municipale du Québec, conscients que la lutte contre les fusions est perdue, ils essaient de convaincre les députés que le modèle d'arrondissements prévu dans la loi est trop restreint. Ils réclament un pouvoir décisionnel au niveau infralocal en matière d'urbanisme, d'émission de permis, de voirie locale, d'aménagement des parcs et des loisirs, ainsi que le pouvoir de tarification (Ville de Boucherville, 2000: 23-24)[254]. De la même façon que les élus de la

[254] Une fois réalisées les fusions et la création de la nouvelle Ville de Longueuil, les revendications de ces municipalités (devenues des arrondissements) pour plus d'autonomie continueront. En 2006, lorsque quatre parmi elles redeviennent des municipalités, les conflits avec la Ville de Longueuil rendent impossible le fonctionnement du conseil d'agglomération (voir épilogue).

banlieue de Montréal, ils pensent métropolitain pour protéger le local. Cependant, ils n'ont ni les ressources ni la capacité de leadership de l'UMBM : celle-ci compte 28 municipalités membres, un financement généreux et une tradition de coopération et d'organisation que n'ont pas les sept municipalités de la banlieue de Longueuil. Dans la pratique, ces sept municipalités seront des *agents* de la création d'une structure métropolitaine : elles la soutiennent mais sans développer une mobilisation proactive.

Le maire de la ville centre ne se caractérise pas par une attitude entrepreneuriale. Claude Gladu, maire entre 1994 et 2001, ne s'engage pas de façon proactive dans la réalisation des fusions. Certes, le maire de Longueuil se manifeste en faveur de la reconnaissance de sa position de « ville-centre de l'ensemble urbain Rive-Sud » ainsi que des solutions pour résoudre les problèmes résultants de cette situation et atteindre une meilleure équité (Ville de Longueuil, 1996). Cependant, il pense plutôt à la création d'une communauté urbaine de la Rive Sud et moins aux regroupements municipaux. Dans le cadre du Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), le maire de Longueuil s'exprime ainsi : « c'est au gouvernement du Québec de mettre en place des initiatives pour favoriser les fusions ou les imposer »[255] (Ville de Longueuil, 1993: 4). Gladu est un *agent* du changement et participe aux commissions et groupes de travail, sans pourtant proposer une alternative ou un modèle original. Cette idée est renforcée par plusieurs entretiens, qui soulignent le manque de leadership de la ville centre de la Rive Sud (entretiens numéro 41, 42, 43). Le maire de Longueuil a la même attitude en ce qui concerne la concertation régionale. Il est favorable à la création d'un organisme métropolitain léger de coordination reflet de la réalité de la région métropolitaine, qui n'est plus fondée sur un seul centre (Montréal) mais sur trois pôles : Montréal, Laval et Longueuil (MRC de Champlain, 1996a). Gladu demande une répartition fidèle à cette vision polycentrique de la région métropolitaine dans le mémoire rédigé avec les élus de la Rive Sud et le maire de Laval (Ville de Laval; Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000).

[255] Ce fut le cas dans les années 1960, quand la Ville de Longueuil s'est agrandi grâce aux annexions de deux municipalités voisines : Montréal-Sud en 1961 et Jacques-Cartier en 1969.

La position des autres municipalités de la Rive Sud vis-à-vis de la concertation régionale est ambiguë et se situe entre *l'agence* et la *résistance*. D'une part, sous le leadership du maire de Chambly, Pierre Bourbonnais, plusieurs maires approuvent la vision régionale et se montrent prêts à collaborer (ils présentent par exemple un mémoire conjoint avec Longueuil et Laval). D'autre part, d'autres maires se montrent opposés à toute tentative de création d'un organisme métropolitain, dans l'idée qu'il limiterait le développement économique local. Bien qu'ils ne soient pas aussi radicaux que les élus de la Couronne Nord, ils refusent de participer au début des négociations du comité Bernard : son représentant, Pierre Bourbonnais, pris entre les deux positions, abandonne le comité de façon temporaire. Leur attitude ambiguë face à la question métropolitaine contraste avec leur positionnement unanime face à deux autres thèmes. En premier lieu, ils résistent à l'idée des fusions municipales, notamment en faisant pression sur les députés péquistes de leurs circonscriptions. En deuxième lieu, ils croient que les MRC accomplissent un rôle essentiel en matière de développement économique et qu'il ne faut pas remettre en question leur existence (MRC de Champlain, 1996b). Ces traits communs ne permettent cependant pas de créer un front solide et une stratégie ferme face à la réforme Harel. Comme dans le passé, une alliance entre les élus sur la Rive Sud échoue (Collin et Poitras, 2002).

En définitive, l'analyse des stratégies des élus locaux au moment de la réforme Harel confirme leur attachement aux municipalités et le caractère idéologique de la gestion métropolitaine (Keating, 1995). Comme l'affirme Immergut : « *Not just government, but culture, language, and symbols may provide interpretative frames that facilitate political mobilization* » (Immergut, 1998: 20). Les stratégies des élus ne peuvent être séparées de leurs visions du bien commun et de leur volonté de protéger les valeurs les plus importantes selon leur conception. Chacun essaie d'influencer le gouvernement afin que ce dernier adopte le modèle de gestion métropolitaine qui répond le mieux à leurs intérêts. Les stratégies des élus locaux sont aussi limitées par le cadre institutionnel, puisque le gouvernement provincial établit les règles du jeu : les orientations du Livre blanc stipulent les axes de la réforme et les étapes de sa réalisation. Néanmoins, les acteurs locaux disposent tout au long du processus de l'ouverture d'espaces permettant

d'influencer la réforme et d'atteindre à leurs objectifs. Ceci est évident au moins à deux moments clés de la réforme : la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale et le comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal.

9.2 Les règles du jeu métropolitain

Les institutions représentent à la fois des contraintes et des opportunités pour les acteurs et dictent les règles du jeu métropolitain (Feiock et Carr, 2001). Les règles se comprennent par rapport à un contexte institutionnel donné et incluent divers éléments qui encadrent les stratégies des acteurs : l'organisation de l'État – distribution des compétences, système électoral et des partis, structure du gouvernement local, etc. – et la culture politique – conception des municipalités, sentiment d'appartenance, participation politique, etc. L'extrait suivant de Vivien Lowndes (2005) résume l'interrelation des pratiques de coopération métropolitaine et du contexte institutionnel :

> *The rules of the local governance game are not free-floating. They are 'nested' or embedded within wider institutional frameworks that exist above, below and alongside local government itself. The institutions of local governance are shaped by rules that emanate from higher tiers of government (national legislation, EU directives), by 'institutional templates' that circulate in the wider society and economy (media, business, education), and by locally specific cultures and conventions ('how things are done around here')* (Lowndes, 2005: 294).

Dans le cas de Montréal, les règles du jeu sont d'emblée marquées par la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale et permettant de changer le modèle de gestion métropolitaine. En outre, le processus de réforme se comprend dans le cadre des relations entre le gouvernement provincial et les municipalités, qui se situent entre confort et indifférence. D'une part, la position du gouvernement provincial vis-à-vis de la question métropolitaine est souvent hésitante. Selon Serge Belley, le gouvernement ne parvient pas à faire des acteurs municipaux et régionaux de véritables partenaires dans la conception et la direction des politiques publiques relatives au développement urbain et régional (Belley, 2005: 220). D'autre part, les élus locaux, rassemblés au sein des unions municipales – l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise de municipalités – sont incapables de maintenir une position commune. Ce fut le cas en 1971, lors du débat sur les fusions volontaires (Meynaud et Léveillée, 1973), en 1996, lors de la politique de consolidation des

communautés locales ou encore en 1997 lors de la négociation du pacte fiscal (Quesnel, 1997). Les municipalités ne parviennent pas à suivre de stratégie claire ni à concrétiser leurs demandes, qui sont difficiles à déchiffrer pour le gouvernement et pour le ministère des Affaires municipales (MAM).

La politique provinciale à l'égard des réformes s'explique par la relation ambivalente dans les deux sens (gouvernement et municipalités) et par la volonté du gouvernement de faire des compromis. Les règles du jeu incluent aussi la dynamique politique et partisane, notamment le calendrier électoral, la localisation des clientèles électorales et les appuis d'autres acteurs (syndicats, milieu des affaires, groupes communautaires). Il y a également des variables plus conjoncturelles, telles que les relations personnelles entre les acteurs et leur capacité de leadership (Négrier, 2005). Le contexte dans lequel la réforme métropolitaine de Montréal a lieu inclut plusieurs éléments mais, selon notre approche néo-institutionnelle, il est dominé par les variables institutionnelles (l'organisation de l'État et la culture politique). Jacques Léveillée (1998) résume ainsi les règles du jeu métropolitain :

> [Le gouvernement provincial] ne sait pas, ne veut pas ou ne peut pas articuler une position ou initier une action trop tranchée ou trop favorable à l'un ou l'autre blocs d'intervenants. Cette hésitation contribue pour beaucoup à maintenir vivantes les interrogations sur la nature de la gouverne métropolitaine qu'il importe de favoriser dans la région métropolitaine (Léveillée, 1998: 137).

La citation de cet auteur s'applique à la perfection à la réforme Harel. La période la plus importante de la réforme – entre la publication du rapport *Pacte 2000* (avril 1999) et l'approbation de la loi 170 sur la réorganisation municipale (décembre 2000) – se caractérise par une volonté politique à la fois décidée et hésitante. D'une part, et tel que noté lors de la plupart des entretiens, le Premier ministre Lucien Bouchard et la ministre des Affaires municipales et de la Métropole Louise Harel sont déterminés à réaliser une réforme. Comme l'affirme un attaché politique de la ministre : « Le point de départ était le changement. Le statu quo n'était plus possible » (entretien numéro 39). La ministre a le mandat d'effectuer une réorganisation municipale dans des délais serrés (deux ans), qui coïncide à peu près avec la première moitié de la législature péquiste (Bouchard a été élu

le 30 novembre 1998). Nous identifions d'emblée deux contraintes pour les acteurs : la résolution à changer le système municipal et le calendrier fixé à l'avance.

Mais, d'autre part, les personnes interviewées signalent toutes que la ministre n'a pas une idée très claire de ce qu'il faut faire. L'équipe de Louise Harel poursuit plusieurs lignes d'étude simultanément et considèrent différents scénarios possibles (gouvernement métropolitain, fusions municipales, ententes intermunicipales). C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'analyse que fait Faure (2003) de la réforme Harel et de sa « méthode Power-Point » : le changement est indiscutable mais pas la forme de celui-ci. L'attitude hésitante du gouvernement provincial n'est pas interprétée de la même façon par toutes les personnes consultées. Elle est considérée de manière positive par un membre de son cabinet, selon lequel : « C'est un modèle à tiroirs. On présente plusieurs options qui mènent à plusieurs choix possibles. Par exemple, on présente un scénario, un tiroir : une CMM légère. En contrepartie, on ouvre un autre tiroir : les fusions. C'est un jeu d'équilibres, de compromis » (entretien numéro 39). Par contre, pour un dirigeant de l'UMBM, la logique gouvernementale qui tend à laisser tous les scénarios ouverts sauf celui du statu quo ne crée que la confusion des élus locaux, qui s'inquiètent des divers messages envoyés par le gouvernement (entretien numéro 12). Selon un fonctionnaire de la Ville de Montréal, l'attitude du gouvernement provoque une stratégie défensive de la plupart d'élus locaux, notamment ceux des banlieues, qui réagissent avec prudence devant le manque de clarté des consignes (entretien numéro 1). La réforme reflète selon un maire de la Couronne Nord « la politique de l'autruche » (entretien numéro 41). En ce sens, l'ambiguïté du gouvernement est une autre contrainte pour les acteurs parce qu'elle limite leurs stratégies.

En même temps, l'hésitation du gouvernement crée ce que Lowndes appelle *creative spaces*, i.e. des opportunités permettant l'adaptation des règles selon les intérêts des acteurs concernés (Lowndes, 2005: 306). Ces espaces s'ouvrent davantage dans le cas des réformes institutionnelles, moment de changement de certaines règles du jeu métropolitain telles que le territoire d'application des politiques publiques et l'imputabilité des élus (Feiock et Carr, 2001). C'est le moment pour les acteurs d'essayer

d'influer sur la réforme afin de faire valoir leurs objectifs : *une île, une ville*, l'autonomie municipale ou le statu quo. Le modèle final de gestion métropolitaine ne peut pas se comprendre si l'on ne tient pas compte de leurs demandes et de leurs actions. Cependant, les acteurs n'ont pas les mêmes opportunités d'influence, puisque les règles du jeu favorisent certains groupes et légitiment certaines représentations plutôt que d'autres aux yeux du gouvernement (Immergut, 1998).

Nous distinguons deux moments où l'ouverture des espaces permet aux acteurs locaux d'influencer la réforme Harel : le processus de rédaction du Livre blanc et les travaux du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal (ou comité Bernard). Ces épisodes reflètent l'importance de chacune des variables – organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine – pour comprendre pourquoi, en l'an 2000, un modèle de gestion métropolitaine si inédit incluant une communauté métropolitaine, des fusions municipales et des arrondissements a été mis en place à Montréal.

9.2.1 La rédaction du Livre blanc

L'épisode de la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale illustre l'idée relevée par plusieurs analystes selon laquelle les diverses phases des politiques publiques ne se déroulent pas d'une façon linéaire (Mény et Thoenig, 1989; Fontaine et Hassenteufel, 2002). Au cours des premières étapes du processus (la définition du problème et la recherche de solutions), qui correspond à la rédaction des orientations de la réforme Harel, il y a souvent des effets non espérés et des changements par rapport aux objectifs établis à l'avance. C'est le cas du contenu du Livre blanc : les lignes directrices du document sont rédigées plusieurs fois, sa version finale étant assez différente de l'originale. L'exercice s'avère plus compliqué que prévu, puisque les propositions gouvernementales ne font pas l'unanimité ni auprès des députés péquistes ni auprès des élus locaux.

L'objet de la discorde est précisément le modèle de gestion métropolitaine des grandes agglomérations, et notamment celui de Montréal. Au début de l'exercice, Louise Harel et son équipe pensent à un modèle de gestion métropolitaine afin de combattre l'absence de

vision métropolitaine et la fragmentation institutionnelle dont souffre la métropole. Une première version du modèle de gestion métropolitaine de Montréal est présentée lors du Conseil de ministres du 22 juin 1999 (Harel, 1999b). La ministre choisit la création d'un gouvernement métropolitain (le Conseil métropolitain de Montréal), avec des compétentes en matière de planification, un pouvoir de taxation et des membres élus directement par la population. Le Conseil métropolitain serait formé de 25 membres élus au suffrage universel, chacun représentant un district d'environ 120 000 habitants, et de cinq maires, notamment ceux de Laval, Longueuil et Montréal, un maire représentant la Rive Sud et un autre la Couronne Nord, ces deux derniers étant désignés par leurs pairs. Le président de l'organisme serait choisi parmi les conseillers et désigné par ceux-ci (Harel, 1999b: 8). Le Conseil remplacerait la CUM et les MRC sur le territoire de la région métropolitaine et assumerait des fonctions de type stratégique et prendrait en charge un nombre de services courants dont la gestion à l'échelle régionale serait plus adéquate[256]. La création de ce conseil entraînerait un nouveau découpage des régions administratives afin de regrouper le territoire métropolitain en une seule région. Quant au territoire cerné, il ne correspondrait pas à la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal mais à son noyau central[257]. Cette délimitation pourrait être agrandie progressivement selon des critères objectifs comme la densité d'occupation des territoires adjacents ou le taux de croissance de leur population.

La mise en place du Conseil métropolitain de Montréal ne s'accompagnerait pas nécessairement de fusions municipales. En effet, la ministre a une approche graduelle, qui prend comme exemple le cas de Toronto, où la fusion des municipalités s'est faite en plusieurs phases. Dans la ligne du rapport Pichette, Louise Harel pense que la création d'un organisme métropolitain pourrait être considérée comme un premier pas vers une

---

[256] Les responsabilités pourraient être les suivantes : aménagement du territoire, planification et orientations en promotion économique internationale et en transport en commun, logement social, équipements régionaux, police, sécurité civile, assainissement des eaux, évaluation foncière, récupération et recyclage des déchets, gestion de redevances de développement et un programme de partage régional de la croissance de l'assiette foncière. Dans le cas du transport en commun, l'Agence métropolitaine de transport pourrait être intégrée sous la juridiction de cette nouvelle instance (Harel, 1999b: 7).

[257] Sont exclues les municipalités comprises dans les MRC d'Argenteuil, de La Rivière-du-Nord, de Vaudreuil-Soulanges, de Beauharnois-Salaberry, de Rouville, de La Vallée-du-Richelieu, d'Autray et de Lajemmerais, sauf celle de Boucherville.

démarche ultérieure de fusions massives des municipalités de la région. La ministre suggère de nommer un mandataire qui ferait des recommandations à cet égard, mais l'option de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal n'est pas contemplée explicitement. Pour l'instant, l'option des fusions n'est pas prioritaire ni souhaitable : c'est l'échelle métropolitaine qui est privilégiée[258].

Le financement du Conseil métropolitain est très proche de celui du rapport *Pacte 2000*. Ainsi, les sources de revenus du Conseil seraient autonomes, provenant de la taxation foncière, la tarification, les taxes réservées liées au transport en commun et le partage régional de l'assiette foncière. Une fiscalité d'agglomération serait mise en place, avec deux axes : a) la prise en charge par l'instance supramunicipale du financement et de la gestion des activités, services et équipements à portée métropolitaine; et b) la mise en place d'un mécanisme de péréquation sur le territoire (*tax base sharing*). La fiscalité d'agglomération permettrait d'améliorer l'équité du financement des services publics locaux et régionaux, de réduire la concurrence intermunicipale et de favoriser l'émergence d'un sentiment de solidarité et d'une dynamique de coopération à l'échelle métropolitaine.

La proposition de la ministre correspond à une approche de la gestion métropolitaine réformiste à deux niveaux : création d'un palier métropolitain autonome et maintien des municipalités locales. Après des années d'allers-retours en ce qui concerne la question métropolitaine, il semblerait donc que le gouvernement provincial ait décidé de reconnaître la spécificité montréalaise et choisi l'institutionnalisation maximale de la coopération métropolitaine. Même si cette option s'inscrit dans le sentier réformiste, en ce sens que le modèle de gestion métropolitaine est fortement institutionnalisé, elle diffère

---

[258] L'extrait suivant n'atteste : « Il n'est pas évident que les fusions permettraient des économies d'échelles significatives, ni surtout que les municipalités issues des regroupements auraient une étendue suffisante pour être en mesure de prendre en charge les enjeux concernant l'agglomération dans son ensemble. La création de municipalités locales trop grosses pourrait aussi avoir pour effets d'éloigner le gouvernement municipal des citoyens et d'alourdir inutilement la gestion des services à caractère purement local. Par ailleurs, procéder massivement à des fusions sur un territoire actuellement fragmenté en quelque 111 municipalités constituerait une démarche d'une complexité administrative et politique extrême, compte tenu du manque de préparation à la fois administratif et psychologique à une telle démarche » (Harel, 1999b: 7).

des modèles antérieurs, caractérisés par l'élection indirecte des conseillers métropolitains et par une faible autonomie politique. Ce n'est pas une option complètement nouvelle, elle avait déjà été mentionnée dans le rapport de la Commission nationale sur le finances et la fiscalité locales (CNFFL) et une partie des fonctionnaires du MAMM la soutient (voir chapitre 6). Toutefois, la direction choisie par la ministre ne sera pas acceptée, faute d'appui à l'interne et à l'externe. Le 25 août 1999, les journalistes Kathleen Lévesque du *Devoir* et Martin Pelchat de *La Presse* publient des orientations du Livre blanc, plus concrètement, le chapitre consacré au modèle de gestion métropolitaine de Montréal. Selon plusieurs personnes interviewées, un député du PQ a fourni ces informations à un élu municipal qui a pris contact avec les journalistes (entretiens numéro 4, 11, 36, 41). Cette fuite provoque l'émergence de positions opposées à la création d'un gouvernement métropolitain directement élu et remet en question la politique de la ministre.

Le refus du modèle proposé dans cette première version du Livre blanc est total. Plusieurs députés péquistes et libéraux des banlieues de la région métropolitaine, les élus locaux et les associations municipales manifestent leur objection à la création du Conseil métropolitain de Montréal. Le président de l'UMQ, Mario Laframboise, exige que la question du pacte fiscal, et non pas la création d'un gouvernement métropolitain, soit la priorité du ministère. Le maire de Laval s'exprime en ce sens et critique le fait que le gouvernement provincial n'ait pas négocié avec le monde municipal (Lévesque, 1999g). Quant à l'Union des municipalités régionales de comté, la présidente Jacinthe Simard s'oppose à la disparition pure et simple des MRC (Lévesque, 1999g). Enfin, le Groupe des six grandes villes centre réitère son opposition aux super-structures et demande à la ministre d'imposer des fusions (Pelchat, 1999d). *Le Devoir* s'exprime aussi contre le projet dans plusieurs éditoriaux (Sansfaçon, 1999d). Celui du 20 novembre 1999, par exemple, déclare que : « Montréal veut "une île une ville", la banlieue veut le statu quo, mais personne ne veut d'un gouvernement régional » (Sansfaçon, 1999a). Les syndicats se manifestent également contre la création d'une structure régionale et se positionnent en faveur des fusions municipales (Pelchat, 1999e). Le PLQ est également opposé à cette idée, qui « n'est pas dans nos traditions politiques » selon un député libéral (entretien

numéro 24). Seule la présidente de la CUM, Vera Danyluck, soutient l'idée d'un gouvernement métropolitain directement élu (Danyluck, 2000).

Les critiques à la « super-structure régionale » sont diverses. Chez les élus montréalais, il y a d'abord la question de l'élection directe des conseillers métropolitains. Comme nous l'avons analysé au chapitre précédant, ils ne veulent pas de nouveaux élus qui décideraient du développement de leurs municipalités. Sur ce point, tous les élus, tant de la ville centre que de la banlieue, sont d'accord. Un deuxième aspect qui déplait particulièrement aux élus des couronnes est la question de la fiscalité d'agglomération : ils s'opposent à l'idée de voir leurs villes entrer dans le territoire du futur conseil métropolitain et les nouvelles factures que cela présuppose (Deschamps *et al.*, 1999; Lévesque, 1999c). En outre, les élus de la Couronne Nord – qui sont ceux qui se sont manifestés le plus ouvertement contre le projet – craignent que la mise en place d'une nouvelle structure ne se fasse au détriment des municipalités. En effet, selon leur point de vue, si le Conseil métropolitain assume les compétences prévues, le rôle des municipalités se limitera aux services de proximité (le service des loisirs, le déneigement, l'entretien des rues et trottoirs, la collecte des ordures) (Lévesque, 1999g). Enfin, ils ont peur de la « structurite », qui créerait une grosse machine bureaucratique, un « monstre » comme l'affirme Yvan Deschênes, maire de Rosemère et porte-parole des municipalités de la Couronne Nord (Lévesque, 1999g). Selon un fonctionnaire du MAM, il faut y ajouter l'opposition prévisible des citoyens, puisque la création d'une nouvelle structure entraînerait l'introduction d'un autre compte de taxes (entretien numéro 6).

Les députés ont surtout la peur du changement dans les équilibres politiques de la région causé par l'élection directe des représentants métropolitains et des préfets des MRC (Pelchat, 1999d). En ce sens, le découpage du territoire concerné par le Conseil métropolitain est très critiqué et interprété par les élus locaux comme le fruit de pressions politiques et un manque de cohérence. Ainsi, certaines municipalités de la Rive Sud sont exclues du territoire, même si statistiquement elles appartiennent à la définition de la

RMR[259]. La question métropolitaine ne fait pas l'unanimité au sein du PQ[260], qui trouve dans les banlieues des couronnes un fort soutien électoral. Comme l'affirme un membre du cabinet de Louise Harel : « Montréal est divisée, moitié bleue, moitié rouge. C'est dans la banlieue 450 où se divise le vote péquiste et libéral, que se jouent les victoires. Les députés ont fait l'objet de beaucoup de pressions et c'était difficile » (entretien numéro 39). Le système électoral du Québec – scrutin majoritaire uninominal à un tour – favorise le lien entre les électeurs et les députés : ceux-ci craignent que l'adoption d'une mesure si impopulaire ne provoque un vote sanctionnant le PQ[261].

Il y a deux autres aspects qui empêchent l'acceptation d'un gouvernement métropolitain. En premier lieu, la peur de la part du gouvernement provincial de donner trop de pouvoirs à la métropole du Québec, qui regroupe la moitié de la population. Ainsi un fonctionnaire du MAM affirme que : « il était hors de question d'élire les membres, c'était trop dangereux, surtout si l'on considère l'ampleur du territoire, il a fait peur à certains » (entretien numéro 4). Les relations complexes entre les entités gouvernementales supérieures et leurs métropoles est un trait caractéristique de la question métropolitaine (Heinelt et Kübler, 2005). Dans le cas du Québec, il faut y ajouter la dynamique entre le gouvernement provincial et fédéral. Pour plusieurs personnes interviewées, le gouvernement péquiste n'acceptera pas de donner plus de pouvoirs à la métropole tant que le Québec n'est pas indépendant (entretiens numéro 14, 36). Cet extrait d'un mémoire des municipalités de la banlieue montréalaise illustre la dualité Montréal-Québec :

> Cette instance ne peut pas et ne doit pas être un gouvernement métropolitain. Pour les banlieues c'est inacceptable, ça l'a été pour la CUM, ce le sera pour cette instance. Pour tout gouvernement du Québec, qu'il soit péquiste, libéral, bleu, blanc ou rouge, ce l'est aussi, parce que compte tenu du poids de la métropole ce serait un État dans l'État (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998b: 4).

---

[259] Les exemples de Varennes ou de la Vallée du Richelieu, circonscriptions des députés péquistes Bernard Landry et de Louise Beaudoin en ce moment, sont relevés. Comme l'affirme le maire de Longueuil, Claude Gladu : « On comprend très mal ce découpage. Une partie de la Rive-Sud va profiter de l'étalement urbain. Ça ne s'explique pas, sinon par des pressions politiques » (Lévesque, 1999e).

[260] Certains députés (François Beaulne, Céline Signori, Guy Chevrette) se prononcent explicitement contre le projet d'Harel et demandent de tenir un caucus national sur la question (Lévesque, 1999d).

[261] La défaite du PQ lors des élections d'avril 2003 a été interprétée comme l'expression du mécontentement des citoyens par rapport à la réforme Harel (Drouilly, 2003).

En deuxième lieu, l'introduction d'un nouveau palier de gouvernement est considérée comme étranger à la culture politique et à la tradition canadienne (Sancton, 2001). Comme l'affirme un élu municipal : « un quatrième palier de gouvernement n'est pas possible, c'est trop. Fédéral, provincial, local c'est assez. Il n'y a pas la place pour un autre niveau de représentation » (entretien numéro 19). Cette conception est soutenue par les élus locaux, qui protègent l'imputabilité locale.

Une conséquence inespérée du refus au gouvernement métropolitain est le renforcement d'*une île, une ville*. Tant les députés que les élus de la Couronne Nord découvrent les avantages du projet du maire Bourque : il ne touche qu'une minorité des circonscriptions péquistes et leur épargne l'insertion des municipalités des couronnes (Lévesque, 1999a). En outre, *une île, une ville* est une image familière aux acteurs : elle a été utilisée à plusieurs occasions et paraît moins insolite qu'un gouvernement métropolitain.

Face à cette opposition, Louise Harel se retrouve prise en tenaille entre les élus locaux, les députés et le conseil des ministres. Elle regrette le manque de soutien et de coopération des élus locaux[262], et est surprise par une telle réaction. La ministre s'exprime ainsi lors de notre entrevue :

> Jamais dans ma vie j'avais vu autant d'opposition, de la part de tous. Personne soutenait le projet; les médias non plus. Il y a eu des éditorialistes qui ont publié leur opposition. (…) On ne peut pas faire passer un projet s'il y a désaccord. Pour faire une réforme, il faut des alliés. On avait travaillé sur cette option mais elle s'est révélée impossible. (…) Un autre palier de gouvernement était impossible. On avait déjà un gouvernement provincial et fédéral, tout le monde était opposé à l'addition d'un autre niveau. Il ne s'agissait pas seulement du mode d'élection des élus, mais aussi de l'alourdissement de l'administration, de la fonction publique. En outre, il n'y avait pas d'économies d'échelle, mais au contraire une augmentation des coûts. Bouchard ne voulait pas de ça. Il fallait surtout faire des économies!

Cet extrait révèle les priorités du gouvernement. Pour Lucien Bouchard, la réalisation d'économies est capitale, comme en atteste la politique du « déficit zéro », politique essentielle en 1998. Ces facteurs forcent la ministre à changer son approche, ce qui

---

[262] Martin Pelchat, journaliste à *La Presse*, recueille l'avis de la ministre, le 4 septembre 1999 : « Ce sont presque toujours les mêmes édiles qui ont été contre tout, dit-elle. Ce que je souhaite, c'est qu'ils ne se cramponnent pas au statu quo. On ne peut pas être contre tout, contre les fusions, contre le supramunicipal, contre la réorganisation » (Pelchat, 1999a).

explique pourquoi l'option du gouvernement métropolitain directement élu est écartée. Elle est mise de côté, ainsi que la création d'une instance supramunicipale pour l'ensemble de la région métropolitaine. Le ministère travaille dès lors sur d'autres possibilités, soit une CUM élargie aux municipalités les plus proches, soit une Communauté métropolitaine légère avec des regroupements municipaux.

Il y aura encore d'autres complications dans la rédaction du Livre blanc, dont une autre fuite en décembre 1999[263]. Les réactions négatives apparaissent à nouveau et Lucien Bouchard décide de créer un nouveau comité ministériel afin que la publication du Livre blanc ne soit plus repoussée et pour s'assurer du contrôle du dossier métropolitain[264]. À la fin de 1999, l'opinion publique présume qu'il n'y aura pas de réforme municipale (Sansfaçon, 1999b), comme cela fut le cas en 1977, lorsqu'un Livre blanc n'a jamais été rendu public en raison d'une forte opposition après l'apparition d'extraits du projet dans un journal (Pelchat, 1999b). Au mois de février 2000, de nouvelles rumeurs concernant la création d'un conseil métropolitain pour le Grand Montréal refont surface. L'opposition se manifeste à nouveau et le malaise par rapport à la manière d'agir du gouvernement s'accroît (Pelchat, 2000a). Le manque de volonté politique nécessaire à la réalisation de réformes ou les « demi-mesures » est critiqué par certains groupes d'experts, qui se manifestent à plusieurs occasions dans les médias écrits (Hamel *et al.*, 1999; Dansereau *et al.*, 2000).

Finalement, après de multiples versions et plusieurs ajustements, le Livre blanc est présenté en avril 2000. Il prévoit une réforme à l'échelle du Québec fondée sur le

---

[263] Une autre fuite du projet de Livre blanc dévoile l'intention de créer trois communautés métropolitaines en substitution des communautés urbaines de Montréal, Québec et Hull. Selon les extraits publiés par *La Presse*, ces instances auront juridiction en matière de transport en commun, d'aménagement du territoire, d'environnement et de développement économique. Leurs territoires, le mode de prise de décision et de désignation de leurs dirigeants (élus au suffrage universel ou délégués par les conseils municipaux), les sources de financement et l'organisation des services devront être définis par les comités d'élus municipaux. Les comités devront aussi jeter les bases d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette foncière (*tax base sharing*) (Pelchat, 1999f).

[264] Sous la présidence de Louise Harel, le comité est formé de sept autres ministres : Bernard Landry (Finances), Guy Chevrette (Transports), Jacques Léonard (Trésor), Louise Beaudoin (Charte de la langue), Paul Bégin (Environnement, responsable de la région de Québec), Robert Perreault (Relation avec les citoyens) et Jean-Pierre Jolivet (Régions) (Pelchat, 1999g).

renforcement du palier supramunicipal (MRC et communautés métropolitaines) et des agglomérations urbaines (à travers les fusions municipales). L'évolution du contenu de ce document montre l'importance des règles du jeu institutionnel (compétences, culture politique) et de l'intervention des acteurs. On observe une modification progressive des orientations de la politique gouvernementale en ce qui concerne la réorganisation municipale. Comme l'affirme un fonctionnaire du MAM : « la réforme n'était pas planifiée, c'était une stratégie évolutive, sans idée préconçue. C'est le fruit d'un ensemble de décisions, de réflexions, de discours, d'actions » (entretien numéro 11). Les espaces pour l'influence des acteurs ont donc existé et ont été utilisés pour introduire des options alternatives (les fusions) et pour éviter des propositions (un gouvernement métropolitain).

L'évolution du gouvernement métropolitain à une CMM légère s'explique de plusieurs façons. D'abord, elle est expliquée par les pressions politiques des élus locaux sur les députés et par la localisation des soutiens électoraux, puis par le manque d'ancrage dans la culture politique d'un palier de gouvernement métropolitain et par la peur à un renforcement politique de la métropole du Québec et enfin, par l'inconvénient de créer une structure lourde qui présuppose des coûts supplémentaires pour les contribuables et alourdit l'administration. Finalement, l'option consistant à doter la région métropolitaine de Montréal de pouvoirs et d'imputabilité n'obtient pas de soutien et n'est pas comprise dans les plans du gouvernement[265]. En revanche, l'option d'une structure souple de concertation a été mentionnée plusieurs fois dans les années 1990. Elle est cohérente avec le discours gouvernemental sur la mondialisation et est la plus acceptée par les élus locaux montréalais (ou la moins rejetée). La ministre est décidée à trouver une formule de coopération métropolitaine : même si sa première option est le Conseil métropolitain, celle d'une structure métropolitaine légère est au moins un saut qualitatif dans le contexte québécois, puisqu'elle tient compte du territoire fonctionnel de la région métropolitaine.

L'introduction des regroupements municipaux et d'une approche réformiste à un niveau se comprend par la volonté de réaliser une réforme à l'échelle du Québec et de

[265] Comme l'exprime un fonctionnaire du MAM : « La région métropolitaine, ce sont seulement les élites éclairées qui pensent ça! » (entretien numéro 38).

moderniser le système municipal. Ce n'est pas une idée nouvelle : elle se retrouve dans l'histoire municipale québécoise et plusieurs fonctionnaires et députés la soutiennent. Depuis 1996, l'option des fusions s'est traduite par de mesures politiques – lancement de *La politique de consolidation des communautés locales* par le ministre Rémy Trudel – et par des recommandations des commissions – Groupe d'étude sur les finances publiques du Québec présidée par Alban d'Amours et CNFFL présidée par Denis Bédard. En outre, depuis la mise en place en 1994 de la Table ronde des villes centre, la question des inégalités sociales et fiscales au sein des agglomérations est présente, et les villes centre demandent les regroupements. L'option des fusions est donc considérée comme une solution à ces problèmes et comme un moyen de transformation politique.

Une fois les lignes directrices de la réforme décidées, la ministre appelle les élus locaux à travailler ensemble au sein d'un comité dirigé par un mandataire. Dans le cas de Montréal, il s'agit de Louis Bernard, un haut fonctionnaire de l'administration québécoise (et futur aspirant au poste de chef du PQ en 2005). Le processus ayant lieu entre les mois de mars et d'octobre 2000 montre encore une fois la relation bidirectionnelle entre les règles du jeu et les acteurs (Lowndes, 2005: 299). Les élus locaux montréalais subissent les contraintes du processus mais trouvent des espaces permettant de l'influencer selon leurs intérêts. Ils contribuent ainsi à la transformation institutionnelle et à la mise sur pied du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers.

9.2.2 Le comité Bernard

Le comité consultatif d'élus de la région métropolitaine de Montréal ou comité Bernard est formé des six élus suivants, accompagnés des six directeurs généraux de leurs villes : les maires de Laval (Gilles Vaillancourt), de Montréal (Pierre Bourque) et de Longueuil (Claude Gladu), le président de l'UMBM (Georges Bossé, maire de Verdun), un représentant des maires et préfets de la Rive Sud (Pierre Bourbonnais, maire de Chambly et préfet de la MRC de la Vallée-du-Richelieu) et un représentant de la Couronne Nord

(Yvan Deschênes, maire de Rosemère et préfet de la MRC Thérèse-de-Blainville)[266]. Deux sujets accompagnés de délais stricts leur sont soumis : le financement des activités, services et équipements à portée supramunicipale et des modalités de partage de la croissance de l'assiette foncière, de mars à la fin juin 2000, et les regroupements municipaux souhaitables, de mars à la fin octobre.

Le gouvernement provincial invite les élus à trouver des consensus. Pourtant, les règles du jeu sont clairement dictées en ce qui concerne les membres, l'agenda et le calendrier. Le mandat de Louis Bernard est très clair : faute de consensus, c'est lui qui décide (entretiens numéro 12, 32, 42). En outre, le mandataire a une légitimité venant non seulement du gouvernement mais aussi d'une série de rapports antérieurs qui réclament la nécessité d'une structure métropolitaine. Les élus locaux sont conscients de cette contrainte et savent à l'avance quelle est la position de chaque groupe d'élus. Comme l'explique un fonctionnaire montréalais qui a travaillé au comité : « c'était un débat fermé. Les positions des élus étaient connues, on se connaissait tous, c'était la vielle garde. (…) On avait vécu tous les échecs des réformes antérieures : le rapport Pichette, le rapport Bédard… on savait ce que chacun voulait » (entretien numéro 2).

Le mandataire décide de commencer par la question métropolitaine, qui est en principe moins conflictuelle. Le point de départ est une CMM légère, puisque l'option d'un gouvernement métropolitain a été écartée. Sur ce point, tous les élus sont d'accord. En outre, une structure légère de concertation, sans trop de compétences, ne s'attaque pas aux valeurs essentielles de chaque groupe. La valeur de compétitivité métropolitaine n'est la priorité d'aucun groupe d'élus, mais est acceptée par la majorité de groupes comme souhaitable : c'est la valeur en troisième position pour la Ville de Montréal, l'UMBM, la Ville de Longueuil, les municipalités de la banlieue de Longueuil, la Ville de Laval et une partie des municipalités de la Rive Sud (voir Tableau 12 dans le chapitre précédant). En ce sens, la création de la CMM ne répond pas à la logique de l'opposition ville

[266] Pierre Beaudry, vice-président du comité exécutif de la Ville de Longueuil, Pierre-Yves Melançon, conseiller associé au maire de la Ville de Montréal, et Frank Zampino, maire de St-Léonard et vice-président de l'exécutif de l'UMBM, ont également participé aux travaux du comité à titre de substituts.

centre/banlieue, parce que tant les élus de l'UMBM comme ceux de la banlieue de Longueuil soutiennent la création de cette structure.

Le fait métropolitain, qui a émergé au milieu des années 1990 mais qui n'était pas parvenu à se consolider, est maintenant une réalité aux yeux des élus locaux et ils l'acceptent tacitement. Ils savent que le gouvernement provincial a décidé de créer une structure métropolitaine et qu'ils doivent trouver un accord minimal : « Du point de vue des élus, la CMM était un mal nécessaire, inévitable. C'était une structure minimaliste » (entretien numéro 2). Cet avis est partagé par Louis Bernard, qui s'exprime ainsi lors de l'entretien réalisé le 26 mai 2005 : « le mandat de la CMM était harmonieux. Tous les élus étaient d'accord pour une structure minimale de concertation, sauf ceux de la Couronne Nord (…) La CMM ne fut pas imposée par le gouvernement du Québec, elle est le fruit d'un consensus ».

Cette interprétation n'est pas partagée par la majorité des élus interviewés. Ils affirment que l'agenda était fixé, mettant d'emblée sur la table le partage des coûts métropolitains. Cet élément devient effectivement le centre des négociations et suscite l'opposition des élus des couronnes nord et sud, qui abandonnent temporairement le comité[267]. Les municipalités situées sur les rives n'ont pas d'équipements considérés à portée métropolitaine[268] et refusent de payer ceux qui sont désignés comme tels par le comité : le Biodôme, le Jardin Botanique et le Planétarium de Montréal, et le Cosmodôme de Laval (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000). Ce dernier est finalement inclus grâce à l'habilité du maire Vaillancourt (entretiens numéro 2, 3, 41).

Le besoin de trouver des accords sur le financement des équipements transforme le débat sur la CMM en une discussion entièrement monétariste (entretiens numéro 2, 3, 12, 14, 18). Finalement, la question du partage des coûts se résout de la façon suivante : les élus

---

[267] Le boycott du représentant de la Couronne Nord dure jusqu'au mois d'août de 2000.

[268] Selon le représentant de la Rive Sud, Pierre Bourbonnais, dans un article paru dans *La Presse*, « l'ensemble du processus est artificiel et ne sert qu'à masquer les véritables intentions du gouvernement, soit de passer la facture des équipements métropolitains aux différentes municipalités », cité par (Gagnon, 2000).

refusent une formule similaire au *tax base sharing* présentée dans le rapport *Pacte 2000* mais proposent la création d'un Fonds de développement métropolitain[269], ceci est accepté par le gouvernement. Notons donc que la solution décidée se retrouve à mi-chemin entre l'option désirée par le gouvernement (équité métropolitaine) et celle de la plupart d'élus (fonds de péréquation moins contraignant).

En ce qui concerne les compétences de la CMM, certaines sont très peu ouvertes à la négociation : c'est notamment le cas du logement social, imposée par la ministre Harel[270] (entretiens numéro 2, 3, 29, 39). Quant à l'insertion ou l'exclusion d'autres compétences, le gouvernement approuve les recommandations du comité, comme dans le cas de la culture et du transport en commun[271]. Ce dernier point est extrêmement important, puisque le gouvernement accepte de maintenir l'Agence métropolitaine de transport en tant qu'entité distincte, avec les mêmes pouvoirs mais rattachée au conseil de la CMM. Malgré les recommandations de nombreux rapports, le gouvernement provincial décide de ne pas doter la CMM d'une compétence exclusive en matière de planification et de gestion du transport en commun. D'après les entretiens, la ministre aurait cédé aux pressions des élus des couronnes et des députés du PQ de ces circonscriptions (entretiens numéro 10, 24). L'importance du facteur partisan émerge à nouveau.

L'objectif de la discussion sur la CMM est de trouver le « plus petit dénominateur commun » nécessaire à la coopération. Néanmoins, c'est le gouvernement qui a obligé les élus locaux à se réunir autour d'une table de négociation. L'affirmation que la CMM est fruit du consensus n'est donc pas entièrement vraie : elle est créée à l'initiative du gouvernement provincial et acceptée avec plus ou moins regret par les élus locaux. En

---

[269] Cette formule mise d'abord sur le partage d'une partie de la richesse créée chaque année, mais repose également, pour le reste de la contribution, sur l'ensemble du rôle d'évaluation foncière (essentiellement pour des questions d'équilibre et de stabilité au fil des ans).

[270] La ministre est députée de la circonscription montréalaise d'Hochelaga-Maisonneuve où la question du logement social est particulièrement grave. En outre, l'un de ses adjoints – André Lavallée – a été membre fondateur du premier comité de logement de Montréal et ancien élu du Rassemblement des citoyens de Montréal. Il s'agit donc d'une question à laquelle la ministre est sensible.

[271] Selon un fonctionnaire présent au comité, la liste de points à traiter n'est pas fixée : « c'était une feuille blanche. On a commencé de zéro, il n'y avait rien de programmé (…). La CMM est le fruit de la concertation, c'est une négociation concertée » (entretien numéro 3).

même temps, la CMM n'est pas la question la plus importante pour les élus montréalais : ils sont conscients du fait que le « vrai » sujet de la négociation avec Bernard, ce sont les fusions. Cette incertitude agit comme un « bruit de fonds » pendant les débats du comité et influence les stratégies des élus, qui sont dès lors sur la défensive[272]. Ce climat « d'équilibre de la terreur » (entretien numéro 2) permet au maire de Laval, qui n'est pas menacé par les regroupements, de tirer des profits des négociations.

Afin de traiter de la question des regroupements possibles à l'intérieur du territoire de la CMM, le mandataire, très habile d'après les personnes interviewées, décide d'engager des discussions directement avec les différentes municipalités concernées : celles des agglomérations de Longueuil et de Montréal. Dans les deux cas, le mandataire propose une solution aux élus, sans réussir à trouver un consensus parmi les membres du comité, à la différence du dossier de la CMM, dont le comité présente des recommandations conjointes (deux rapports sont rendus au ministère le 16 et le 29 juin 2000 et un rapport final le 30 septembre). Quant aux fusions, Louis Bernard présente ses propres recommandations dans un rapport rendu public le 11 octobre 2000 (Bernard, 2000).

En ce qui concerne l'agglomération de Longueuil, le mandataire suggère la fusion des municipalités mais à partir d'une démarche par étapes qui permet aux élus de participer, pendant cinq ans, à la définition des modalités de la fusion (Bernard, 2000: 23). C'est une solution artificielle : Bernard accorde cette responsabilité aux élus locaux, en sachant qu'il n'y a pas d'accord possible sur la question des fusions. Claude Gladu, maire de Longueuil, commente lors d'un point de presse : « c'est comme si on nous demandait de jouer dans un film dont nous ne sommes pas responsables du scénario et dont la fin est déjà connue », cité par (Gagnon, 2000). Bernard recommande ainsi de créer, sur la Rive Sud de Montréal, la Ville de Champlain (renommée par le gouvernement Ville de Longueuil) à partir de la fusion de huit municipalités (Bernard, 2000: 23).

---

[272] Comme l'affirme un dirigeant de l'UMBM : « la menace des fusions municipales était toujours là. Chaque fois que le gouvernement décidait de faire une réforme, on avait peur. Il y avait toujours le bruit de fonds de la fusion » (entretien numéro 12).

À Montréal, Bernard offre aussi une solution alternative à *une île, une ville* aux élus de l'UMBM. Le mandataire propose de créer une nouvelle Ville de Montréal divisée en 27 arrondissements qui conservent leur statut de municipalités autonomes, avec pouvoir de taxation mais tout en transférant des compétences à la nouvelle Ville[273]. Selon l'idée de Bernard, la transformation de la Ville de Montréal conduira à la création de neuf arrondissements, alors que les 18 autres seront issus des 27 municipalités de la banlieue. Dans les faits, Bernard impose le regroupement des huit municipalités les plus petites de l'île[274] avec l'un ou l'autre des arrondissements proposés (Bernard, 2000: 7-8). Autrement dit, le mandataire demande aux élus de la banlieue, opposés aux fusions municipales, d'accepter une fusion volontaire. Cette proposition provoque un conflit énorme entre les maires des plus petites et des grandes municipalités au sein de l'UMBM. Les élus des petites villes voient ainsi comment certains de leurs collègues veulent leur imposer l'objet de leurs luttes communes : la fusion. Comme l'affirme un dirigeant de l'association municipale : « Bernard leur a demandé de se suicider » (entretien numéro 12). Cependant, Bernard a le mandat de réduire le numéro de joueurs sur l'île, et c'est la seule solution viable pour éviter la fusion de toutes les municipalités.

L'UMBM décide de ne pas accepter l'offre de Bernard, convaincus que le gouvernement ne leur imposera pas *une île, une ville*. Ils se trompent pourtant dans leur évaluation des forces : « La banlieue a mal joué ses cartes mais les règles du jeu étaient fixées d'avance. Ils n'ont pas eu le choix des cartes » (entretien numéro 12). En vertu de sa compétence exclusive en matière municipale, le gouvernement du Québec impose la fusion. Outre de la perte de l'autonomie locale, l'expérience du comité Bernard envenime les relations entre les élus de la banlieue. Leurs stratégies ne seront plus concertées : certains décident

---

[273] Selon la conception du mandataire, la nouvelle Ville de Montréal a un caractère fortement décentralisé. La nouvelle ville détient les compétences suivantes : le développement économique; les grands parcs, équipements et événements; la voirie artérielle; la production et la distribution d'eau potable; les infrastructures souterraines; la sécurité incendie; le logement social et la sécurité du revenu. Par contre, les arrondissements s'occupent des services de proximité : urbanisme dans l'arrondissement; zonage local; pompiers; cueillette des déchets domestiques et des matières résiduelles, etc. (Bernard, 2000: 10-11).

[274] Baie-d'Urfé, Hampstead, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Roxboro, Ste-Anne-de-Bellevue, Ste-Geneviève et Senneville.

soutenir la nouvelle Ville et de rejoindre l'équipe de Gérald Tremblay, tandis que d'autres luttent pour récupérer « leurs villes » (voir épilogue).

Le comité Bernard cimente les bases de deux projets. D'une part, une structure de concertation légère, la CMM, dont les détails se concrétisent en juin 2000, lors de l'approbation de la loi 134. D'autre part, la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, approuvées en décembre 2000 par l'adoption de la loi 170, qui prévoit des arrondissements chargés de la prestation des services de proximité. Le rapport Bernard n'est pas accepté dans sa conception décentralisatrice des arrondissements – qui étaient des entités autonomes. Toutefois, le gouvernement considère que la création du palier infralocal est nécessaire. La ministre des Affaires municipales affirme ainsi que : « le projet de Bourque était trop centralisateur. Bouchard ne voulait pas, il allait à l'encontre les tendances actuelles partout au monde » (entrevue avec Louise Harel réalisée le 25 août 2005). Cette décision est davantage prise en raison d'une contrainte institutionnelle : le respect des droits linguistiques de la communauté anglophone en accord avec la Charte de la Langue française du Québec.

Fruit des trois variables explicatives de la gestion métropolitaine (organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine), le modèle montréalais à trois paliers ne satisfait aucun groupe d'élus. Même si les choix de certains groupes sont plus pris en compte par le gouvernement que d'autres, tous les élus doivent céder sur l'une de leurs revendications et leur modèle idéal de gestion métropolitaine.

9.3 Les gagnants et les perdants de la réforme Harel

Margaret Weir constate que les stratégies des acteurs sont plus productives quand elles sont accompagnées d'un programme ou de recommandations concrètes (Weir, 1992: 208). On le constate dans le cas de Montréal : les élus avec une idée très claire du modèle de gestion métropolitaine qui correspond à leur définition du bien commun poursuivent des stratégies plus claires; c'est le cas de Pierre Bourque, des élus de la banlieue de Montréal et de la Couronne Nord. Pourtant, le succès des mobilisations face à la réforme Harel dépend également des deux facteurs suivants : d'une part, des règles du jeu qui

influencent le résultat de l'action et d'autre part, de la propre dynamique du processus de changement institutionnel, qui libère des espaces permettant l'intervention des élus, notamment des entrepreneurs.

À cet égard, la plupart des personnes interviewées considèrent que le gouvernement manque de résolution dans le processus de réforme. Selon deux fonctionnaires, ceci démontre une peur du compromis : « le gouvernement a voulu ménager la chèvre et le chou… c'est tout l'art de la diplomatie » (entretien numéro 1); « on a voulu faire plaisir à tout le monde. On n'a pas osé toucher à certains élus, c'est pourquoi on n'a pas simplifié, au contraire, on ajoute des paliers et des paliers » (entretien numéro 9). Cette ambiguïté du gouvernement permet certains gains aux élus locaux. Même si le choix du gouvernement provincial favorise certains groupes d'élus, notamment ceux des villes centre, tous les élus réussissent à faire accepter certaines de leurs revendications et en même temps aucun entre eux n'obtient exactement ce qu'il demandait. Selon l'opinion d'un maire d'arrondissement : « Finalement, on a tous manqué nos coups : le PQ a perdu, Bourque a perdu… Tout le monde a manqué son coup » (entretien numéro 16). Il y a pourtant un sujet qui satisfait tous les élus locaux : l'échec de l'idée initiale de créer un gouvernement métropolitain, qui a suscité l'opposition d'une grande partie des acteurs.

Quant aux élus, Pierre Bourque voit la réalisation de « son » rêve *une île, une ville*. La décision du gouvernement de fusionner toutes les municipalités de l'île de Montréal ne s'explique pas seulement en raison de la campagne de Bourque. Celui-ci fait partie, depuis 1994, d'un lobby puissant : le Groupe des six villes centre du Québec. Ce caucus de l'UMQ est dirigé par le maire de Québec, Jean-Paul L'Allier, qui est non seulement un homme politique habile mais un proche de Lucien Bouchard et du PQ (Belley, 2005) (entretiens numéro 27, 39). Depuis 1993, ce groupe demande le regroupement des municipalités afin de résoudre les problèmes croissants des villes centre (Groupe des six villes-centres du Québec, 1993). La situation dans la capitale de la province est caractérisée par un affrontement politique et personnel entre L'Allier et les élus de la banlieue, notamment avec la maire de Sainte-Foy, Andrée Boucher (Belley, 2003b) (entretiens numéro 27, 37). Le maire de Québec milite intensément en faveur de la fusion

des 13 municipalités de l'agglomération de la capitale (Ville de Québec, 2000). Parallèlement, la mise sur pied de la Table ronde des villes centre entre 1994 et 1996 permet d'élargir la problématique des six pôles urbains aux autres centres d'agglomération du Québec (Mévellec, 2005). À partir de 1996, la pression de ce groupe devient de plus en plus forte et parvient à mettre la politique des regroupements au premier plan. En effet, ce n'est plus Montréal qui a besoin d'une réforme, ce sont toutes les agglomérations du Québec. Cet argument rend plus plausible la réforme municipale à l'échelle du Québec devant le conseil des ministres (entretiens numéro 29, 30, 45). Comme l'affirme Louise Harel : « ce groupe existe depuis Pichette, ou un peu plus tard. Ils sont restés constamment en contact avec moi; c'est un vrai groupe d'intérêts, un vrai lobby. Sans eux je n'aurais pas pu réaliser de réforme. C'est grâce à eux » (entrevue avec la ministre des Affaires municipales réalisée le 25 août 2005).

Le Groupe des six villes centre du Québec devient ainsi le principal allié de la ministre Louise Harel, tout comme les syndicats (Quesnel, 2000). Tant la CSN que la FTQ espèrent tirer des bénéfices par rapport au plancher d'emploi et aux conventions collectives (Faure, 2003). Selon un élu de la Couronne Nord : « le gouvernement provincial préfère fusionner et que les syndicats puissent améliorer leurs conventions collectives plutôt que de donner aux municipalités le pouvoir d'avoir les moyens de diminuer le coût de la main d'œuvre. Le PQ a fait un choix en faveur des syndicats au lieu des municipalités » (entretien numéro 40). En outre, la réforme peut compter sur l'appui de la CCMM[275], pour qui la ville centre doit être renforcée au sein de la région métropolitaine. Les fusions peuvent aider à améliorer le leadership qui est nécessaire à la métropole du Québec (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1998, 2003). La réforme bénéficie également du soutien des deux journaux principaux du Québec : *La Presse* et *Le Devoir*[276]. Toutefois, les personnes interviewées insistent sur le fait que la

[275] Comme le confirme Harel lors de l'entretien : « Ils étaient pour. Ils nous ont appuyés. On les sentait avec nous ».

[276] Dans l'éditorial du Devoir du lundi 30 août 1999, Jean-Robert Sansfaçon écrivait : « Une île une ville» est la formule qui présente le plus d'avantages à long terme pour Montréal et pour le Québec tout entier, ne serait-ce que parce qu'elle s'appuie sur un territoire naturel, une île de 1,8 million d'habitants, et une structure qui a fait ses preuves depuis des décennies, la CUM. Qu'ils habitent Montréal, Westmount, Montréal-Est ou Dorval, les insulaires montréalais profitent déjà du même service de police, de la même

réforme n'aurait jamais eu lieu sans le leadership du Premier ministre, Lucien Bouchard. Bref, la fusion des municipalités sur l'île de Montréal s'explique par plusieurs facteurs au-delà de la contribution de Pierre Bourque. L'idée d'une *une île, une ville* n'est pas nouvelle et la question des fusions plane sur le débat politique depuis des décennies. Le maire de Montréal récupère la solution de Drapeau et la remet à l'agenda politique du gouvernement. Selon le maire : « le timing était bon et la conjoncture politique aussi » (entretien avec Pierre Bourque le 4 mars 2005).

Cependant, le maire de Montréal ne parvient pas à imposer sa conception de l'organisation de la nouvelle ville. En effet, le projet de Bourque prévoyait la division de l'île en neuf arrondissements avec moins de pouvoirs que ceux accordés par la loi 170 sur la réorganisation municipale au Québec. Comme le maire affirme : « ce n'est pas du tout comme je le voulais. Je ne comprends pas pourquoi on a créé 27 arrondissements de taille différente. Moi je souhaitais neuf arrondissements pour la gestion de services, comme à Paris, avec la souveraineté de la ville centre. Que revienne la souveraineté! » (entretien avec Pierre Bourque). Le maire estime que le morcellement de la Ville nuit à l'équité et à l'accessibilité des services à tous les citoyens. La question de la distribution de compétences et le souci d'équité au sein de la nouvelle Ville sont partagés par plusieurs groupes communautaires, comme Culture Montréal et le FRAPRU. Ainsi, les arrondissements ont des compétences en matière culturelle, alors que l'association culturelle avait demandé le regroupement de tous les services et institutions de soutien aux arts et au patrimoine dans la nouvelle Ville. Dans le cas du FRAPRU, la CMM compte parmi ses compétences la création d'un fonds de logement social, ce qui est applaudi par ce groupe.

Les maires et les préfets de la Couronne Nord parviennent à conserver l'autonomie municipale et les MRC. Selon un élu de cette région : « On n'a pas réussi à arrêter la réforme mais au moins on a réussi à épargner les fusions et le reste à nos villes. On aurait

---

société de transport en commun, du même service d'évaluation, etc. Depuis longtemps, on aurait dû franchir le pas suivant et créer une seule ville sur cette ville, tout en étendant l'obligation de se concerter aux villes des couronnes nord et sud » (Sansfaçon, 1999d).

maintenant des conseils d'agglomération! » (entretien numéro 41). Les élus de la Rive Sud, sauf ceux de Longueuil, évitent aussi les fusions municipales. Cette décision peut se comprendre politiquement, puisque les deux couronnes concentrent la majorité des votes péquistes dans la région métropolitaine et les députés provinciaux y sont très sensibles (Léveillée, 1998). En revanche, les élus des couronnes ne peuvent empêcher la création de la CMM et ce, malgré leur boycott.

Le groupe d'élus de Longueuil, de Laval et du groupe plus « métropolitaniste » sur la Rive Sud, est favorable à une CMM qui assure une représentation équilibrée des différents pôles. La CMM est créée, mais sans refléter leur revendication. Le projet de loi 134 (loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal) prévoyait une distribution des sièges à parts égales entre les quatre composantes de la région métropolitaine : Ville de Montréal, banlieue de Montréal, Rive Sud et Couronne Nord. Cependant, la composition de la CMM est bouleversée par la loi 170 sur la réorganisation territoriale : une fois cette loi appliquée, la Ville de Montréal rassemble 50 % des membres (les sept de la Ville de Montréal et les sept qui correspondaient aux élus des municipalités de la banlieue de Montréal, maintenant fusionnées avec la Ville de Montréal). Le maire Bourque voit satisfaite la demande de reconnaissance du poids politique du cœur de l'agglomération : la Ville de Montréal.

Parmi tous les élus, ceux de la banlieue des deux villes centre (Montréal et Longueuil) perdent leur bataille contre les fusions. Comme l'affirment plusieurs personnes consultées, la banlieue a très mal joué. Dans le cas de Longueuil, la fusion relève plus de la recommandation de Louis Bernard que de l'action du maire Gladu, qui n'est pas un militant en faveur des regroupements. L'objectif de la mesure est d'éliminer les disparités entre les municipalités de l'agglomération (la ville centre et les municipalités de la banlieue proche), dans un contexte de manque de consensus. À Montréal, aux soucis d'équité il faut ajouter les conflits vécus entre la ville centre et la banlieue pendant la CUM, qui ont laissé au gouvernement l'impression qu'une solution plus radicale est nécessaire. Comme l'affirme Simard : « l'expérience de la CUM, sauf exception, démontre que le règlement des enjeux de simplification des structures, de regroupement

de services, de fusion de territoires, de justice distributive, de fiscalité ne se fait pas par la libre concertation des représentants du pouvoir local » (Simard, 1998: 52). En outre, le fait que le *West Island* montréalais constitue un bloc favorable au PLQ et une zone de risque électoral insignifiante pour le PQ est une raison de poids pour décider d'aller de l'avant avec la réforme (Quesnel, 1997) (entretien numéro 24). L'élection d'avril 2003 démontre en effet l'appui que les citoyens de l'Ouest de l'île de Montréal apporte au PLQ.

L'UMBM obtient pourtant certains gains avec la réforme, tel que la mise en place de la CMM, en faveur de laquelle l'association a investi beaucoup d'efforts et des moyens. La création d'une structure métropolitaine est sur la table pendant toute la décennie 1990 et bénéficie aussi du soutien de la CCMM, qui demande depuis longtemps la création d'une structure métropolitaine pour encourager le développement économique et la compétitivité de Montréal (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1993, 1996). Toutefois, la stratégie de promotion de la région métropolitaine de l'UMBM afin d'écarter l'option des regroupements est un échec. Au sein du comité Bernard, ils ont l'opportunité d'éviter la fusion de toutes les municipalités de l'île en acceptant une fusion partielle de huit municipalités, ce qui ne sera pas accepté par l'ensemble des maires de l'UMBM. La condition qu'impose le mandataire n'est pas acceptable pour ces élus, car on leur demande de renoncer à l'autonomie municipale, qui est leur moyen de réalisation de leur conception du bien commun.

Le gain le plus important à moyen et long terme pour les municipalités de la banlieue de Montréal est d'avoir obtenu le fractionnement de la Ville de Montréal en arrondissements – une demande de la banlieue « réformiste » depuis les années 1920. En effet, la Ville de Montréal telle que créée en 2002 n'est pas une ville complètement centralisée ou sans la moindre trace des anciennes municipalités de banlieue. Les limites territoriales des nouveaux arrondissements montréalais correspondent pratiquement aux anciennes limites municipales, afin de respecter leur statut linguistique. Ce découpage facilite le maintien

des élites politiques locales et de leur organisation[277]. En outre, dès l'étape de la mise en place, au cours de l'année 2001, sous suite à la recommandation du comité de transition, l'organisation de la Ville de Montréal est modifiée et il y a une décentralisation accrue en faveur des arrondissements. Ce processus permet aux représentants des banlieues d'introduire certaines pratiques propres à l'administration des villes de banlieue dans les nouveaux arrondissements (Collin, Léveillée et Rivard, 2003). Enfin, il y a l'échec de Pierre Bourque aux élections pour la mairie de Montréal en novembre 2001 et la victoire d'un ancien ministre libéral – Gérald Tremblay –, soutenu par les élus de la banlieue. Les banlieusards prennent ainsi la direction politique et administrative de la nouvelle Ville de Montréal, ce qui facilite le processus de décentralisation entamé en 2003 et les défusions ultérieures (voir épilogue).

Malgré les gains relatifs des élus de banlieue de Montréal, la réforme péquiste est très problématique pour ce groupe et pour les élus des banlieues en général. L'affrontement entre Harel et les maires de la banlieue de Montréal est violent : la ministre Louise Harel est insultée dans la plupart des municipalités de banlieue qu'elle visite pour promouvoir la réforme (entretiens numéro 28, 29). Plusieurs personnes interviewées qualifient le débat sur les fusions « d'émotif » (entretiens numéro 13, 28, 29, 38). Un exemple de l'impact de la réforme auprès des élus de banlieues est illustré par l'affirmation suivante d'un dirigeant de l'UMBM : « la banlieue de Montréal a été méprisée de la même façon que l'a été la campagne dans le reste du Québec » (entretien numéro 12). Quelques élus et fonctionnaires interviewés interprètent la réforme Harel comme une « vengeance » de Bouchard contre les élus des municipalités de la banlieue (entretiens numéro 7, 18). Ceux-ci accusent la ministre Harel d'être un« dictateur » ou « anti-démocratique » (Roux, 2000) (entretiens numéro 19, 22, 40), et la réforme, de « génocide municipal », d'« urbanicide » ou de « mort de la démocratie » (Beaulieu et Cayouette, 2001). Yvan Deschênes s'exprime ainsi : « Le livre blanc a été concocté en secret. C'est un document de technocrates qui ne pense pas aux citoyens. [...] On y a découvert des horreurs »

[277] Selon un élu du parti Vision Montréal : « les maires des anciennes villes ont exercé beaucoup de pression. Harel a préféré acheter la paix et diviser la ville en 27 arrondissements en suivant le découpage existant plutôt que d'imposer une réforme plus logique (neuf arrondissements avec moins de pouvoirs) » (entretien numéro 16).

(Lévesque, 1999f). Même pour les élus favorables à la réforme, l'attitude du gouvernement n'est pas adéquate : « Oui, la réforme était inévitable, mais pas cette façon de le faire » (entretien numéro 17).

Les groupes anti-fusions comme *DémocraCité* considèrent également que ni les élus ni la population n'ont été consultés : ce sont des fusions forcées. À cet égard, nous avons constaté la préoccupation des groupes communautaires face à la perte de qualité de la vie démocratique après les fusions. Les groupes de femmes se mobilisent pour essayer d'obtenir une participation plus importante des femmes aux postes décisionnels. Cependant, la création des nouvelles villes ne suppose pas une meilleure participation des femmes à la politique municipale (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005a).

La réforme péquiste témoigne de l'importance des représentations pour comprendre la question métropolitaine et aussi les processus de changement institutionnel. Chaque groupe d'élus locaux retient une conception de ce qu'il considère comme le bien commun ou l'intérêt général. Nous reprenons l'idée de François Rangeon, selon lequel la notion d'intérêt général est inséparable de l'*idéologie de l'intérêt général* : « un système de représentations constituant la base de tous les discours de légitimation des formes sociales instituées. On pourrait alors la qualifier d'idéologie institutionnelle » (Rangeon, 1986: 10). Selon l'auteur, l'État n'a pas le monopole de l'idéologie de l'intérêt général : chaque groupe essaie de rendre légitime son propre discours. L'exemple de Montréal semble confirmer cette idée, puisque nous trouvons des discours différents sur le bien commun (qui mettent l'accent sur une des dimensions de la gestion métropolitaine) provenant d'une pluralité d'acteurs (les élus locaux) au-delà du gouvernement provincial.

Néanmoins, nous constatons que certains groupes ne parviennent pas à faire accepter leur propre idéologie institutionnelle. C'est notamment les cas des élus de la banlieue de Montréal et de Longueuil, dont leurs visions de la municipalité en tant que bien commun à protéger ne coïncident pas avec celle du gouvernement du Québec. Pour les élus de ces banlieues, la municipalité exprime une identité territoriale très estimée et la valeur de la

démocratie doit être sauvegardée en priorité. Toutefois, le gouvernement provincial n'a pas la même conception de la démocratie ni du sentiment d'appartenance des citoyens. En effet, c'est sur l'ensemble du territoire québécois que les valeurs de démocratie, d'équité, de compétitivité et d'efficience, pour citer celles liées à la gestion métropolitaine, doivent être réalisées. La réforme municipale vise à l'accomplissement du bien commun du Québec : renforcer les agglomérations urbaines sert au développement de l'ensemble du territoire. Dans le contexte canadien, où les municipalités sont des créatures provinciales, l'idéologie de l'intérêt général du gouvernement provincial est forcement plus légitime que celle des élus locaux. La citation suivante de la ministre des Affaires municipales est très claire à cet égard :

> Il ne faut pas faire de démagogie avec la démocratie. (…) Chaque municipalité n'est pas une république qui peut décider de son sort en ne tenant pas compte de ses voisines. C'est une prérogative de l'Assemblée nationale, comme c'est une prérogative des provinces, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, que de fixer les frontières municipales. (…) L'arbitrage du bien commun se décide dans notre démocratie parlementaire à l'Assemblée nationale (cité par (Pelchat, 1999c).

Dans le cas de Montréal, la réaction des élus est plus forte que celle à laquelle le gouvernement s'attendait : il a sous-estimé la force des représentations. La réforme Harel a justement fait prendre conscience de l'importance de certaines valeurs, notamment la démocratie locale, associée à des pratiques culturelles et politiques spécifiques aux municipalités de banlieue de l'île de Montréal. Comme l'affirme le plus grand défenseur des fusions municipales, Pierre Bourque : « J'ai sous-estimé l'adhésion des élus à leurs villes, à leur système. Ils voulaient préserver leur système » (entretien à Pierre Bourque réalisé le 4 mars 2005). Ou comme déclare un membre du cabinet de la ministre Harel :

> Peut-être nous n'avons pas gratté les fonds des valeurs individuelles, notamment la conception de la municipalité par les citoyens anglophones. (…) Ça été un choc de valeurs, entre le bien commun et les valeurs individuelles. C'est un compromis des opposés, comme en politique. Le changement est comme ça (entretien numéro 39).

La réforme Harel confirme que le changement institutionnel altère non seulement les limites administratives municipales et les intérêts en jeu mais aussi les identités spatiales et les valeurs qui y sont associées. Selon Lowndes : « *Institutional change can be traumatic for individuals because values and identities are at stake – not just incentives and interests* » (Lowndes, 2005: 294). Les événements qui ont lieu entre 2003 et 2006

confirment l'importance des identités spatiales et la détermination des élus et des citoyens à conserver la municipalité de banlieue comme idéal de communauté.

Conclusion

L'objectif de ce chapitre était de rendre compte de l'interrelation des trois variables – l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine – dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, celui mis sur pied à Montréal entre 1999 et 2001. Selon une lecture néo-institutionnaliste, les institutions et les acteurs s'influencent mutuellement et ne peuvent pas se comprendre les unes sans les autres. Les normes formelles et informelles imposent des contraintes à l'action individuelle et collective, qui façonnent à leur tour la nature des institutions. Le changement institutionnel ne peut pas être contrôlé avec exactitude, puisque plusieurs acteurs interviennent avec leurs propres idées et intentions dans le processus (March et Olsen, 1989). Cette relation bidirectionnelle est manifeste au cours du processus de conception et de mise en œuvre de la réforme Harel. Même si les acteurs sont fortement encadrés par les règles du jeu fixées par le gouvernement provincial, qui détient la compétence exclusive en matière municipale, ils ont une marge de manœuvre et contribuent au résultat final du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers.

Afin d'influencer la réforme, les élus montréalais ne suivent pas de stratégie commune, à l'exception de quelques alliances ponctuelles. Ils réagissent en faveur ou contre la proposition gouvernementale et se mobilisent de façon active ou proactive, et profitent des espaces ouverts lors de la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale et des négociations au sein du comité Bernard. Les élus des banlieues et des couronnes boycottent le processus des fusions municipales, alors que le maire de Montréal en est le principal entrepreneur. Sur ce point, la position du maire de Longueuil est ambivalente, et celle de Laval neutre, puisque cette ville est déjà *une île, une ville*. Quant à la concertation métropolitaine, le résultat final qu'est la CMM correspond à un certain consensus, dans un processus de négociation strictement dirigé par le mandataire du gouvernement, Louis Bernard. En effet, les règles du jeu de la réforme Harel décident quelles représentations de la gestion métropolitaine sont les plus légitimes et limitent ainsi la capacité des élus

locaux d'influencer le modèle de gestion métropolitaine : aucun des groupes d'élus locaux n'obtient le modèle de gestion métropolitaine souhaité.

Le bilan du processus est ambivalent : ni le gouvernement provincial impose la réforme « mur à mur » ni les élus municipaux ne réussissent à obtenir ce qu'ils désirent. La réorganisation municipale péquiste se réalise donc entre négociations et contrainte : elle n'est réalisée ni avec une perspective complètement *top-down* (Sancton, 2006) ni *bottom-up* (Faure, 2003). Comme l'affirme un fonctionnaire du MAM : « ce n'est ni noir ni blanc : dans la politique urbaine et les affaires municipales, nous sommes toujours dans une zone grise » (entretien numéro 38). La construction d'un modèle de gestion métropolitaine doit être compris comme un processus où des acteurs avec des valeurs et des intérêts interagissent dans un contexte institutionnel donné, qui suppose à la fois des contraintes et des opportunités. En fonction de la culture politique et de l'organisation de l'État, certaines formules de coopération sont privilégiées, mais dans tous les cas le rôle des acteurs locaux et leurs pratiques de coopération métropolitaine est décisif pour le développement d'une vision métropolitaine des enjeux urbains.

Gérard Divay et Jean-Pierre Collin (1977) estiment que les enjeux régionaux peuvent exister et se développer dans l'un des trois contextes suivants. Dans le premier scénario, il existe des forces politiques de mobilisation, qui soutiennent un projet régional et qui, dans leur action, cherchent à provoquer l'émergence d'enjeux régionaux et à les répandre le plus largement possible, de façon à poser des jalons en vue d'une concrétisation de leur projet. Dans le deuxième contexte, il existe une force structurelle unitaire capable de susciter une approche intégrale des enjeux régionaux : une structure politico-administrative de niveau régional, qui a les capacités techniques et financières ainsi que la responsabilité formelle nécessaires pour diriger des services ou des activités à caractère régional. Dans le troisième cas, les deux premiers contextes sont réunis et forment la conjoncture la plus favorable à l'émergence d'enjeux régionaux (Divay et Collin, 1977: 142).

Cette analyse, réalisée par rapport à la CUM, la structure supramunicipale de l'île de Montréal qui a existé entre 1970 et 2000, peut s'appliquer à la situation qui mène à la réforme Harel. Nous constatons que le troisième scénario, celui qui signifie la pleine reconnaissance du fait métropolitain, n'a pas lieu en 2000, alors que le premier et le second ni s'accomplissent ni se démentent complètement.

Le premier scénario serait un scénario de mobilisation des acteurs locaux en faveur une vision métropolitaine. Pourtant, les chapitres 7 et 8 montrent que, en règle générale, les acteurs locaux ne pensent pas métropolitain : ils conçoivent la réalisation de leurs valeurs les plus importantes (démocratie, efficience, compétitivité et équité) à l'échelle locale ou infralocale. La question de la compétitivité est le seul point sur lequel les acteurs locaux sont d'accord. Ils acceptent la région métropolitaine comme l'échelle adéquate pour la compétitivité, mais pour les élus locaux la compétitivité métropolitaine se réalise de manière complémentaire au développement économique et à la capacité d'attraction de leurs municipalités. Malgré une courte période de mobilisation des élus locaux en faveur d'une vision partagée de l'agglomération, le processus se caractérise par un malaise métropolitain.

L'existence de difficultés pour parvenir à une coopération métropolitaine de façon stable mène au deuxième scénario prévu par les auteurs. En effet, le gouvernement provincial intervient en introduisant des incitatifs favorables à la création d'une vision métropolitaine. Sans être une structure politique puissante, le gouvernement force les élus locaux à se rallier autour d'une structure légère de coordination métropolitaine. La mise en place de la CMM, même si elle est contestée par certains groupes d'élus, représente la valeur la plus partagée par les élus (celle de la compétitivité métropolitaine). Avec la création des communautés métropolitaines de Montréal et de Québec, le gouvernement provincial offre une réponse institutionnelle aux enjeux de la métropolisation. Selon le gouvernement, la nouvelle institution permettra de résoudre les problèmes régionaux : le manque de coordination institutionnelle, l'étalement urbain, les inégalités entre les municipalités et le manque de compétitivité internationale.

Afin de consolider les pôles urbains, le gouvernement péquiste entreprend aussi un processus de fusions municipales qui permet la création de huit nouvelles agglomérations partout au Québec; certaines fusions incluent un nouveau palier infralocal, les arrondissements. La diminution du nombre de municipalités dans les régions métropolitaines doit faciliter l'émergence d'un leadership et d'une vision métropolitaine. Toutefois, la question des fusions municipales est une attaque contre les valeurs primordiales de certains groupes d'élus et conduit au conflit entre les élus des villes centre et des banlieues. Le processus menant à la réforme montre en effet l'importance de chacune des valeurs (équité, démocratie, compétitivité et efficience) pour chacun des groupes. La force des représentations est sous-estimée par le gouvernement du Québec, pour qui le palier provincial est le seul espace d'identification et d'appartenance. En ce sens, l'inclusion des regroupements n'encourage pas la coopération parmi les élus des banlieues, qui déplorent les façons de faire du gouvernement.

En conclusion, la décision du gouvernement provincial de créer de nouvelles villes et une communauté métropolitaine légère est, d'après nous, dans la lignée du deuxième scénario proposé par Divay et Collin (1977) : obliger les élus de la région métropolitaine de Montréal à partager un espace commun qui puisse, avec le temps, créer une communauté d'intérêts. Le chapitre suivant dresse un bilan des quatre années suivant la réforme, afin de constater s'il y a eu une amélioration des pratiques de coopération métropolitaine et de la création d'une pensée métropolitaine.

ÉPILOGUE : LE LONG ET AGITÉ FLEUVE DE L'AGGLOMÉRATION

Les chapitres précédents illustrent la pertinence des trois variables qui expliquent la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Le cas de Montréal montre l'écart entre les représentations de la gestion métropolitaine chez les élus locaux et l'incapacité de ces derniers à développer une vision commune métropolitaine. Il témoigne aussi de la relation dialectique entre les acteurs et les institutions formelles et informelles. À la lumière du cadre théorique néo-institutionnaliste nous avons analysé la création du modèle montréalais à trois paliers mis en place entre 1999 et 2001 dans le cadre de la réforme Harel. Au niveau métropolitain, le gouvernement provincial intervient par l'institution de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui doit servir à améliorer la compétitivité mais aussi à créer une communauté d'intérêts dans le Grand Montréal. De façon parallèle, il procède au regroupement municipal pour former 42 nouvelles villes – parmi lesquelles on trouve neuf villes de plus de 100 000 habitants –, qui doivent assurer une meilleure équité et un développement concerté. Dans sept de ces villes, des arrondissements sont créés pour gérer les services de proximité et pour favoriser la participation des citoyens dans les nouvelles villes.

L'analyse de ce modèle hybride de gestion métropolitaine est d'autant plus intéressante lorsque l'on considère que ce modèle a évolué deux ans à peine après sa création, le 1er janvier 2002. La victoire du Parti libéral du Québec (PLQ) aux élections provinciales du 14 avril 2003 se traduit par un nouveau changement institutionnel, même s'il est plus restreint que celui de la réforme péquiste. L'aspect le plus marquant du gouvernement libéral de Jean Charest est la question des défusions ou la reconstitution d'une partie des villes fusionnées, qui passe au premier plan de l'actualité politique et des débats publics. Néanmoins, il y a d'autres mesures qui sont adoptées et qui représentent à la fois des éléments de continuité et de changement par rapport à la réforme Harel. D'une part, le gouvernement provincial ne défait pas complètement le modèle antérieur : la CMM et le

plan d'harmonisation des taux moyens de taxation municipale restent inchangés. Et d'autre part, il y a un paquet de mesures institutionnelles – telles que la décentralisation des arrondissements, le démembrement des nouvelles villes et l'ouverture de la gestion des services locaux au secteur privé – qui remettent en question la politique antérieure du Parti québécois (PQ). La réalisation d'une réforme « partielle » est très critiquée tant par les élus du Grand Montréal que par les fonctionnaires locaux et provinciaux, qui y voient une répétition de l'attitude ambiguë du gouvernement du Québec face à la gestion municipale et métropolitaine.

La transformation inattendue de notre objet d'étude a été l'occasion de revoir la pertinence du cadre d'analyse. Quelle est l'importance de chacune des variables pour expliquer la transformation du modèle de gestion métropolitaine? Comment les acteurs locaux ont-ils contribué à ce changement? Sans prétendre en faire une analyse exhaustive[278], notre objectif est de saisir quels sont les éléments de continuité par rapport au modèle de gestion métropolitaine antérieur et de comprendre les facteurs qui ont mené à cette évolution au-delà de la variable conjoncturelle du changement de gouvernement. À cet égard, des questions relatives à la réforme libérale ont été posées aux personnes interviewées.

1. Le virage libéral : entre l'innovation et la confusion

Le PLQ est l'un des opposants à la réforme Harel : il considère que ni l'option des fusions municipales ni la façon de réaliser la réforme ne sont valides. Ainsi, lors du congrès général d'octobre 2000, une résolution est adoptée par laquelle le parti s'engage à revoir la légitimité populaire des fusions réalisées par le gouvernement péquiste. Cette promesse est assumée par plusieurs groupes qui continuent actifs depuis « les fusions forcées », tant sur l'île de Montréal – parmi lesquels se retrouve *DémocraCité* – que sur les banlieues de Longueuil, de Québec et d'autres villes issues du regroupement municipal. Alors que le

[278] Cet épilogue s'appuie en partie sur les résultats de la recherche réalisée en 2004 avec Jean-Pierre Collin dans le cadre des activités du réseau Villes, Régions, Monde, intitulée « Un pas en arrière, trois pas de côté et peut-être deux pas en avant. Fusions, défusions et adhésion au *new deal* municipal dans le Québec urbain des années 2000 ». Les résultats ont été publiés sous forme d'articles (Collin et Tomàs, 2004b; Tomàs et Collin, 2006) et ont été présentés dans le cadre de conférences (Collin et Tomàs, 2004a, 2005).

PLQ ne traite pas explicitement du futur des municipalités dans son Plan d'action antérieur à la campagne électorale (Parti libéral du Québec, 2002), les municipalités des banlieues rappellent que cette question est une condition importante de leur soutien à la candidature libérale. Avant les élections, un collectif de groupes de citoyens anti-fusions[279] rendent public un document (le rapport Poitras) qui démontre la viabilité d'un « retour en arrière ». Les votes de ces secteurs et aussi des citoyens mécontents de la politique municipale péquiste favorisent notamment le PLQ[280] (Drouilly, 2003).

Lors de la victoire libérale au printemps de 2003, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Jean-Marc Fournier, entreprend plusieurs actions sur le plan local qui méritent d'être analysées attentivement. Tout d'abord, le gouvernement encourage les municipalités à réaliser une réorganisation à l'interne, mais seule la Ville de Montréal s'engage dans cette voie (1.1). Ensuite, des référendums sont tenus afin de consulter les citoyens sur leur sentiment d'appartenance aux nouvelles villes et leur ouvrir la porte à la défusion (1.2). Enfin, le gouvernement crée une nouvelle instance supramunicipale, le conseil d'agglomération, pour assurer la gestion des services d'agglomération et maintenir une cohésion entre les diverses composantes de l'agglomération (1.3). Une autre innovation libérale est la création des Conférences régionales d'élus, afin de renforcer le rôle et le leadership des élus locaux dans le développement régional (1.4).

Laurence Bherer (2007) analyse le paradoxe d'une telle réforme, qui est présentée comme un exercice démocratique – laisser les citoyens s'exprimer sur leur sentiment d'appartenance aux villes et ainsi réparer « l'erreur » du PQ – mais qui finit par complexifier l'organisation municipale et par assombrir la vie politique locale (Collin et

---

[279] Ce sont les groupes suivants : l'Association des citoyens et citoyennes de la Baie, l'Association des citoyens pour la préservation de la Ville de Westmount, la Coalition pan-québécoise des citoyens contre les fusions forcées, le Comité des banlieusards de la région de Québec, le Comité pour l'autonomie d'Anjou, le Comité pour la défusion de Boucherville, *DémocraCité*, la Coalition des citoyens contre les fusions forcées de Saint-Bruno et la Corporation pour la défense et la protection des intérêts et traditions des citoyens et citoyennes de la Ville de Saint-Lambert.

[280] Par contre, durant les élections de 2007 il y a chez ces mêmes municipalités de banlieues un soutien majoritaire à l'Action démocratique du Québec, qui passe de cinq députés à 41 grâce à la victoire des candidats dans les banlieues des grandes villes. Toutefois, le vote sur l'île de Montréal continue à être majoritairement libéral et péquiste.

Tomàs, 2004b). Selon Bherer, la force défusionniste est sous-estimée à chaque étape, ce qui empêche le gouvernement de Jean Charest d'établir une cohérence claire entre les trois actes de la réforme. Comme l'auteur l'affirme : « L'harmonisation entre l'infradécentralisation (premier acte) et la supradécentralisation (deuxième acte) est particulièrement peu réfléchie, car le PLQ croit avoir réuni les conditions nécessaires pour limiter les défusions et espère ainsi respecter sa promesse de consulter la population tout en fermant le dossier rapidement » (Bherer, 2007: 70).

La transformation du modèle montréalais de gestion métropolitaine se comprend à la fois par la contribution des acteurs locaux (notamment les élus des municipalités de la banlieue) et par la permanence d'une logique de continuité et de « dépendance au sentier » qui imprègne encore une fois le dossier municipal. D'une part, le nouvel épisode de la gestion métropolitaine réaffirme l'importance des représentations chez les élus des banlieues de Longueuil et de Montréal, qui se mobilisent de façon proactive afin de « récupérer leurs villes » et contribuent de façon décisive au modèle final. D'autre part, les réformes réalisées entre 2003 et 2005 s'inscrivent dans un sentier réformiste, puisqu'elles se fondent davantage sur la transformation des institutions existantes (arrondissements, nouvelles villes) et la création de nouvelles institutions (les conseils d'agglomération). En outre, on constate à nouveau le caractère imprévisible de la mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui devait être la réalisation d'un simple mécanisme de consultation (les référendums) a pour résultat un processus complexe et difficile pour le gouvernement et ce, parce que le gouvernement libéral hésite entre l'acceptation de l'héritage péquiste et l'introduction d'innovations institutionnelles.

Quoiqu'il en soit, la période libérale signifie une rupture par rapport au modèle québécois de gouvernance, traditionnellement marqué par une grande présence de l'État (Hamel et Jouve, 2006). Parallèlement aux réformes municipales, le PLQ introduit d'autres mesures qui visent à la modernisation de l'État ou « la réingénierie québécoise version municipale » selon Marie-Claude Prémont (2005a). Le PLQ met sur pied six chantiers de

travail[281] et adopte divers projets de loi[282]. Ces mesures sont interprétées comme le signe d'un néo-libéralisme graduel (Lévesque, 2004; Pétry, Bélanger et Imbeau, 2006), qui peut introduire des changements dans les façons de faire et dans les règles du jeu politique[283]. Ces réformes ont été cependant moins discutées publiquement que la question du futur des villes issues de la réforme Harel, qui a été la grande protagoniste de la législature libérale quant aux affaires municipales.

1.1 La décentralisation à Montréal ou la survie de la nouvelle ville

Deux ans à peine après la mise en place des nouvelles villes, le gouvernement du Québec invite, par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (projet de loi 1), les administrations municipales à présenter un projet visant à décentraliser certaines compétences au profit des arrondissements. Le gouvernement accorde aux villes le pouvoirs de réorganiser leur structure interne afin de mieux définir les missions des nouvelles villes et de leurs arrondissements. Le maire de Montréal, Gérald Tremblay, profite de cette initiative. Il met en chantier la réorganisation des activités et des services de la ville et une équipe de fonctionnaires et de consultants entreprennent une démarche de consultation auprès des intervenants municipaux. Le résultat des travaux est un nouveau modèle d'organisation, présenté en septembre 2003, qui modifie la Charte de la Ville de Montréal : celle-ci est adoptée par le projet de loi 33 en décembre 2003[284].

---

[281] Les six chantiers sont les suivants : 1) la révision des structures et des programmes gouvernementaux à travers la modification des modes de livraison des services publics ainsi que l'introduction des incitatifs favorables à la création des partenariats public-privés; 2) la révision des mécanismes d'intervention du gouvernement dans l'économie (i.e. privatisation totale ou partielle de certaines sociétés d'État) pour atteindre une meilleure efficience; 3) et 5) la réorganisation des services de santé et du réseau éducatif; 4) la promotion de la décentralisation et de la déconcentration des responsabilités de l'État vers les municipalités.

[282] Notamment, le projet de loi 60, *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales*; le projet de loi 61, *Loi sur l'Agence des partenariats public-privés*; le projet de loi 62, *Loi sur les compétences municipales*. Pour en savoir plus des réformes libérales, voir (Lévesque, 2003, 2004; Prémont, 2005a).

[283] Selon un élu de la Ville de Montréal : « Le PLQ s'embarque dans une réforme comme celle de Harris en Ontario, avec des coupures pour baisser les impôts » (entretien numéro 13).

[284] À Québec, le projet de loi 23 signifie aussi une nouvelle Charte pour la Ville de Québec. À la différence de la Ville de Montréal, à Québec il y a une déconcentration administrative.

Au-delà des changements dans la structure administrative de la ville et des arrondissements, l'exercice se traduit par une véritable décentralisation des pouvoirs et responsabilités vers les arrondissements (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005). L'exercice de décentralisation permet de clarifier le partage des compétences entre la ville centrale et les arrondissements et d'identifier précisément les responsabilités de chacun. Les compétences des arrondissements sont précisées et augmentées, sur quatre plans. Sur le plan financier, ils se voient octroyer le droit de préparer un budget d'arrondissement, un programme des immobilisations, de constituer un fonds de roulement et d'emprunter de même que de prélever des taxes spéciales. Sur le plan de la gestion des services, les arrondissements obtiennent des nouveaux pouvoirs, notamment : un accroissement du contrôle de la gestion du personnel d'arrondissement (engagement, congédiement, négociation des conventions collectives, organigramme interne), la possibilité de tenir un référendum et le pouvoir de modifier les chapitres locaux du plan d'urbanisme. Sur le plan administratif, les arrondissements sont dotés d'une plus grande autonomie administrative : les directeurs généraux d'arrondissement relèvent désormais du conseil d'arrondissement plutôt que de la direction générale de la Ville. Sur le plan symbolique, le président d'arrondissement devient maire d'arrondissement et est élu directement par la population. Il a les mêmes pouvoirs qu'un maire de ville à l'égard des compétences d'arrondissement. En outre, les arrondissements obtiennent le pouvoir d'entamer des actions judiciaires, ce qui les rapproche d'un statut d'entités juridiques et réaffirme le caractère exceptionnel de la décentralisation montréalaise (Collin et Robertson, 2005; Bherer, 2006).

La réalisation de ce processus de décentralisation peut être lu comme une réponse du gouvernement aux demandes de plus grande démocratie dans les nouvelles villes de la part notamment des élus de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM). Le rôle de ce groupe d'élus est décisif pour comprendre l'évolution de la nouvelle ville de Montréal, d'autant plus qu'une partie de ces élus soutiennent la candidature de Gérald Tremblay aux élections locales de novembre 2001. Ils s'unissent ainsi à son équipe, l'Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal (UCIM), qui intègre aussi des conseillers du parti fondé par Jean Doré (le Rassemblement des citoyens

de Montréal). Au moment de la naissance officielle de la nouvelle Ville de Montréal, le 1er janvier 2002, la majorité des maires de banlieue autrefois regroupés sous l'UMBM se retrouvent à la direction de l'Hôtel de Ville de Montréal. Le nouveau maire, Gérald Tremblay, est lui-même associé à l'une de ces anciennes municipalités de banlieue enclavée dans l'ex-Ville de Montréal (la Ville d'Outremont). Il s'entoure d'un comité exécutif dont les anciens maires de banlieue forment la majorité (cinq membres sur neuf) et occupent, en outre, les postes les plus importants. C'est par exemple le cas de Frank Zampino, ex-maire de Ville de Saint-Léonard et ex-dirigeant de l'UMBM, qui occupe la présidence du comité exécutif[285]. Par ailleurs, les cadres supérieurs des anciennes banlieues – notamment les directeurs généraux – se retrouvent dans la haute fonction publique montréalaise, particulièrement en tant que directeurs d'arrondissement[286]. Les premiers mois d'existence de la nouvelle Ville de Montréal sont donc marqués par un attachement, une identification et une adhésion des dirigeants politiques et administratifs plus forte aux arrondissements qu'à la ville[287]. Ce phénomène s'installe d'ailleurs de façon significative également au sein des arrondissements issus de l'ancienne Ville de Montréal (Collin et Robertson, 2005).

Plusieurs personnes interviewées s'interrogent sur la montée en puissance des arrondissements montréalais. En premier lieu, des fonctionnaires et des élus montréalais soutiennent que l'on assisterait à sinon à l'éclatement de la ville centre, du moins à sa dissolution progressive – chaque arrondissement travaillant isolément et sans aucune vision d'ensemble. Selon un élu de l'ancienne Ville de Montréal : « avec les arrondissements, on a défusionné Montréal » (entretien numéro 20). Certes, les maires des arrondissements se retrouvent au conseil municipal de la ville mais en tant que conseillers municipaux représentant les valeurs et les intérêts spécifiques de leur

---

[285] Un élu affirme à cet égard : « c'est la mentalité de la banlieue qui a gagné » (entretien numéro 15).

[286] Selon un fonctionnaire de l'ancienne Ville de Montréal : « Il y a eu un choc des cultures administratives. Les directeurs généraux viennent de l'entreprise privée et n'ont pas l'expérience de la gestion municipale, de vision de la ville, ce qui provoque le conflit avec les fonctionnaires municipaux (…). C'est très différent de la vision de la municipalité, du personnel, de la façon de fonctionner » (entretien numéro 1).

[287] Collin et Roberston (2005) décrivent cette situation comme celle de « *suburbs within a city* ».

arrondissement et des formations politiques concurrentes[288]. Toutefois, il n'existe pas une table permanente des maires de la Ville de Montréal, où ils puissent discuter des divers enjeux concernant leurs territoires. Selon cet autre élu de l'ancienne Ville de Montréal : « la loi 33 a fait éclater la ville, on a démembré Montréal. Chacun est dans son petit coin, chaque arrondissement fait ses choses, on ne se parle pas. C'est le fédéralisme montréalais! » (entretien numéro 15)[289]. Quelques élus montréalais en poste avant les réformes constatent que la décentralisation peut malgré tout amener une amélioration de la qualité démocratique au sein de leurs arrondissements[290].

En deuxième lieu, plusieurs font valoir que, depuis janvier 2002, on assiste à l'éparpillement des ressources professionnelles de la ville vers les arrondissements, contribuant ainsi à freiner l'élaboration de politiques publiques de portée générale[291]. La logique instaurée au sein de la ville s'apparenterait désormais à celle mise en avant par les partisans des choix publics – défenseurs des valeurs de l'efficience, la démocratie et la compétitivité dans des territoires de petite taille. Cette logique entraînerait une compétition entre arrondissements, par exemple, quant à la gestion budgétaire. Dans ce cas, chaque arrondissement garde son autonomie non seulement pour ce qui est de l'opérationnalisation des services mais aussi dans la détermination des niveaux de services, dans la planification du programme de réalisation des infrastructures, dans

---

[288] À Montréal on y retrouve deux types d'élus différents. Il y a d'une part, les conseillers de ville qui siègent à la fois au conseil de la Ville de Montréal et à celui de l'arrondissement et d'autre part, les conseillers d'arrondissement qui eux ne siègent qu'au conseil d'arrondissement. Le nombre de membres de chaque conseil d'arrondissement est proportionnel à la population de l'arrondissement. Pour ce qui est des modalités d'élection des conseillers, elles varient considérablement d'un cas à un autre, notamment selon qu'il s'agisse d'un arrondissement issu de l'ancienne Ville de Montréal ou d'anciennes municipalités de banlieue.

[289] Rappelons que les maires de la banlieue de Montréal avaient mis en avant un modèle similaire à plusieurs reprises, où la ville centre disparaissait grâce à la création d'une fédération de *boroughs* (Ville de Westmount, 1971).

[290] Selon cet élu : « Très peu de gens ont parlé de la décentralisation, mais c'est très important, c'est presque une révolution. Dans les villes comme Westmount, Outremont, les élus connaissaient bien leur ville, les appartenances citoyennes, ce qui se passe, le terrain. Par contre, les élus du conseil municipal de Montréal souvent ne connaissaient pas leur ville, les arrondissements. Ça, c'est un changement. Il permet aussi d'augmenter le potentialité de la démocratie participative » (entretien numéro 17).

[291] Comme un fonctionnaire de l'ancienne Ville de Montréal l'affirme : « L'expertise de Montréal est en train de disparaître. La Ville de Montréal a éparpillé toutes ses ressources. La Ville ne peut pas maintenir deux réseaux d'ingénieurs (un pour la grande ville, l'autre pour les arrondissements), c'est très, très cher. J'ai peur que la culture administrative montréalaise ne disparaisse » (entretien numéro 1).

l'utilisation des surplus budgétaires, dans les politiques de tarification et même, depuis la réorganisation administrative de décembre 2003, dans la possibilité d'imposer un impôt foncier d'arrondissement[292]. En pratique, les différences entre l'offre des services locaux sont donc appelées à se perpétuer, ce qui met en danger le principe de l'équité sociale. Cette tendance est durement critiquée par l'équipe politique qui a mis en œuvre la réforme Harel[293] ainsi que par l'ancien maire, Pierre Bourque[294], et plusieurs des conseillers du parti de l'opposition, Vision Montréal. Ceux-ci dénoncent également le coût de la décentralisation poussée vers les arrondissements, ce qui contredit l'esprit de la réforme péquiste[295].

Un autre élément de la décentralisation affecte les rapports de pouvoir au sein de la ville, un aspect souvent négligé dans les analyses des réformes municipales (Savitch et Vogel, 2004). Le renforcement des arrondissements a eu pour effet un changement des alliances politiques. Depuis la réforme Harel, durant laquelle les élus des banlieues se sont définis comme des boycotteurs aux nouvelles villes, les stratégies des élus des anciennes

---

[292] L'arrondissement de Côte-Saint-Luc/Hampstead/Montréal-Ouest a été le premier à se prévaloir de cette possibilité en imposant un impôt foncier d'arrondissement de 0,0272 $ par 100 $ d'évaluation.

[293] Selon l'ancienne ministre péquiste : « Notre réforme avait prévu une déconcentration, pas une décentralisation! (…) Le pire pour Montréal n'est pas la loi 9, mais la loi 33. On a éliminé le système de péréquation. Maintenant les arrondissements sont très différents, on se promène dans Montréal et on le voit. (…) Montréal est une fédération d'arrondissements maintenant » (entretien avec Louise Harel réalisé le 25 août 2005).

[294] Comme l'affirme l'ex-maire de Montréal : « La loi 33 est incroyable. Chaque arrondissement va de son côté. Les riches vont rester riches, les pauvres, pauvres. Il n'y a pas de vision commune, chacun fait son affaire. (…) Les chances sont du côté de la banlieue et la ville centrale n'existe plus, tout va aux arrondissements. (…) C'est un système qui coûte très cher. C'est le maintien du contrôle des petites élites locales » (entretien avec Pierre Bourque le 4 mars 2005).

[295] Selon un élu de Vision Montréal et maire d'arrondissement : « La loi 33 a provoqué un déséquilibre entre la ville centrale et les arrondissements en faveur des arrondissements. Au lieu de créer l'équité, elle a créé l'inéquité. Ainsi, en tant que maire je reçois une dotation du budget par la ville centrale que je gère dans mon arrondissement et je négocie ma capacité d'emprunt directement avec Québec. Si j'ai des surplus et je peux les réinvestir dans mon quartier, mais qu'en est-il des arrondissements déficitaires? Y aura-t-il des arrondissements plus riches que d'autres, grâce à une meilleure gestion? (…) Un autre exemple : l'appel d'offres pour les services (déchets, déneigement). On ne le fait pas tous ensemble, chaque arrondissement négocie de façon séparée et on a moins la capacité de négocier les prix (…). Maintenant les acteurs socio-économiques négocient directement avec les arrondissements : ça implique plus de paperasse et de bureaucratie, le contraire de ce qui était souhaité. C'est très compliqué. (…) Il y a plus de coûts et il n'y a pas d'économies d'échelle. Ça coûte plus cher. Car avec une ville on a besoin d'un spécialiste, avec 27 villes on a besoin de 27 spécialistes! On manque de ressources, on ne les a pas! L'expertise s'est éparpillée. (…) Il faut centraliser certains dossiers : le pouvoir est trop éparpillé. C'est une ville dans une ville! » (entretien numéro 16).

municipalités de banlieue ne sont plus homogènes. On distingue trois attitudes devant la nouvelle réalité politique. En premier lieu, certains maires d'arrondissement élus en novembre 2001 sous la bannière de l'UCIM deviennent des *agents* de la nouvelle Ville de Montréal. Ce premier groupe d'élus sont satisfaits des mesures décentralisatrices : ils ont vu s'accroître la portée de leur action politique et leur pouvoir de décision s'exercer à une échelle territoriale et budgétaire plusieurs fois agrandie, c'est pourquoi ils veulent éviter les défusions. C'est le cas de ceux qui représentent les plus grandes ex-banlieues, telles que Saint-Laurent, Saint-Léonard ou Verdun.

Quant aux maires des arrondissements issus des anciennes petites municipalités de banlieue ils tentent, en règle générale, de protéger au maximum voire de perpétuer la réalité municipale de la banlieue dont ils avaient été le maire ou le conseiller. En effet, un deuxième groupe d'élus de l'ancienne UMBM n'accepte pas cette « réforme pour séduire » (Bherer, 2007) : ils *boycottent* l'existence de la nouvelle ville et continuent de faire pression pour que des référendums soient réalisés, parce qu'ils veulent absolument retrouver leurs anciennes municipalités[296]. Une troisième stratégie, plus minoritaire, est poursuivie par un groupe d'élus protagonistes de la lutte contre les fusions, comme Peter Trent, maire de Westmount. Ils décident de ne pas participer à la nouvelle ville et ne se présentent pas aux élections de 2001. Ils lutteront pour les défusions et le « retour en arrière » mais de l'extérieur de l'Hôtel de Ville.

En ce qui concerne les maires des arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, la décentralisation leur a donné une marge de manœuvre inespérée sous l'ancien régime. Selon plusieurs personnes interviewées, ils sont les gagnants des réformes successives péquiste et libérale : non seulement ces arrondissements se voient dotés de nouveaux pouvoirs pour la première fois en 2001 mais ceux-ci sont encore élargis en 2003. Même s'ils craignent les effets de la décentralisation sur l'équité sociale et fiscale, ils participent au fonctionnement de la nouvelle Ville tout en profitant des nouveaux pouvoirs

[296] Comme l'affirment les élus de Westmount : « Nous reconnaissons qu'un plan de décentralisation a été déposé récemment. Mais rien ne nous indique qu'il entraînera des changements fondamentaux. Il semble que la tendance qu'a la ville centrale de contrôler les arrondissements est là pour rester » (Arrondissement de Westmount, 2003: 2).

inframunicipaux. Par contre, au niveau municipal, la plupart d'entre eux ont été élus sous l'étiquette du parti minoritaire à l'Hôtel de Ville : Vision Montréal.

C'est dans ce contexte que l'on a assisté, dès la fondation de la nouvelle Ville de Montréal à une valse de changements des allégeances politiques où des défusionnistes ont abandonné l'UCIM pour siéger désormais comme indépendants et des conseillers de Vision Montréal ont traversé le parquet de la salle du conseil pour joindre les rangs du parti majoritaire du maire Tremblay[297]. Finalement, à la suite des référendums de juin 2004, et puisque leurs citoyens se sont prononcés pour la défusion[298], certains ont dû se résoudre à quitter l'UCIM et grossir à leur tour les rangs des indépendants. On assiste à un réalignement en profondeur des allégeances politiques au conseil municipal comme l'indiquent les données du tableau suivant.

Tableau 15 : Évolution des allégeances politiques à Montréal (2001-2005)

Parti politique	**2001**	**2005**
UCIM	37	40
Vision Montréal	33	20
Indépendants	2	12*
Total	72	72

* Dont dix anciens de l'UCIM devenus indépendants soit immédiatement avant, soit immédiatement après les référendums de juin 2004.

En définitive, ce premier acte de la réforme libérale ne peut pas se comprendre sans tenir compte de l'attachement irréductible d'un groupe d'élus des banlieues à la représentation de la municipalité en tant que milieu de vie spécifique qui doit absolument correspondre à une pleine autonomie locale, à la différence d'un autre groupe qui accepte la nouvelle ville après la décentralisation de 2003. Malgré le renforcement de l'imputabilité locale

[297] Quelques fois après avoir d'abord siéger comme indépendants au cours d'une période intermédiaire. De même deux conseillers indépendants de la première heure ont fait le saut vers l'UCIM.

[298] C'est le cas de deux membres du comité exécutif : Peter Yeomans, maire de l'arrondissement de Dorval, et Robert Libman, maire de Côte-Saint-Luc-Montréal-Ouest-Hampstead.

grâce à l'élection des maires d'arrondissement, de la participation des citoyens et de l'autonomie financière, un groupe d'élus et de citoyens militent pour que le gouvernement provincial organise des référendums et les consulte à propos des fusions. Ils profitent des espaces ouverts grâce à l'hésitation du gouvernement et c'est ainsi que le débat sur la défusion prend le dessus sur tout autre dossier.

1.2 La défusion ou la fin d'*une île, une ville*

Le projet de loi 9, *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, approuvé en décembre 2003, fixe les bases de la tenue des référendums dans les anciennes municipalités pour que les citoyens ratifient ou rejettent leur appartenance aux villes regroupées – 212 territoires municipaux regroupés en 42 nouvelles villes. Le projet de loi fait d'abord l'objet d'un examen public à l'Assemblée nationale dans le cadre de la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire. L'analyse de cet épisode confirme la tendance que nous avons observée lors de la rédaction du Livre blanc sur la réorganisation municipale en 1999-2000 : l'existence de relations complexes entre le gouvernement provincial et les élus locaux, qui se situent entre l'imposition et la négociation. Ainsi, le contenu final de la loi ne répond ni aux demandes des villes centre ni aux demandes des municipalités de banlieue : le PLQ décide de permettre le démembrement des nouvelles villes mais impose des conditions strictes pour que la défusion puisse avoir lieu.

La loi 9 fixe la mécanique et les bases de la tenue des référendums au cours desquels les électeurs des anciennes municipalités sont appelés à se prononcer sur la question suivante : « Êtes-vous favorable au démembrement de la (nom de la ville) et à la constitution, pour le secteur de (toponyme de l'ancienne municipalité), d'une entité municipale conformément à la Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités? ». Les étapes préliminaires comprennent la réalisation d'études d'impact (rendues publiques en avril 2004) et la signature de registres (entre le 16 et 20 mai 2004) par lesquels les électeurs demandent la tenue du référendum – à la condition qu'au moins 10 % des citoyens aient signé le registre. En outre, le résultat du référendum doit satisfaire une double exigence : le

nombre de votes en faveur de la reconstitution du territoire en municipalité autonome doit représenter plus de 50 % des votes valides exprimés et au moins 35 % des personnes inscrites sur la liste référendaire doivent voter en faveur de la reconstitution.

Les phases du processus et les conditions de réussite des référendums ne sont cependant pas définitivement établies au moment du dépôt du projet de loi. Il en va de même de la répartition des compétences, du partage des coûts et du système de péréquation qui doit résulter du « démembrement »[299] de la ville en plusieurs entités autonomes. Entre le projet de loi déposé en juin et le texte adopté en décembre, plusieurs éléments de cette nouvelle architecture institutionnelle complexe sont définis. En effet, les nouvelles municipalités ne pourront pas négocier ou conclure des ententes de coopération comme elles le souhaitent. La liste des compétences d'agglomération et de proximité est strictement inscrite dans la loi et le partage des coûts et des budgets en découle directement. Une fois redevenues autonomes, les anciennes municipalités ne retrouveront pas leurs pouvoirs originaux – d'avant le regroupement du 1er janvier 2002. Si elles récupèrent une personnalité juridique et des pouvoirs de taxation directe, les nouvelles municipalités locales qui seront mises en place à la suite des référendums gagnants n'auront de compétences qu'à l'égard des services de proximité. Dans le cas de Montréal, suite à la loi 33 réformant la Charte de la Ville, les compétences des arrondissements et celles des municipalités reconstituées seront, à toutes fins, comparables[300]. Pour l'exercice des compétences de portée urbaine ou métropolitaine plus large, elles seront parties prenantes d'un conseil d'agglomération (voir plus bas). Pourtant, les détails de cette institution ne sont pas fixés avant fin de 2004 par le projet de loi 75, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

---

[299] Au moment de l'annonce de la tenue des registres, le gouvernement a décidé de substituer le concept de « démembrement » à celui jusque là en usage de « défusion ». Ce changement est très critiqué par les élus de banlieue, qui y voient une volonté de la part du gouvernement de culpabiliser les citoyens et élus défusionnistes (en raison des connotations négatives du mot « démembrement ») (Robitaille, 2004b).

[300] Les municipalités reconstituées auront les compétences suivantes : le plan d'urbanisme; la réglementation et des dérogations mineures; le permis de construction et de rénovation; les programmes d'amélioration de quartier; les conduites locales d'eau et d'égout; les infrastructures locales d'alimentation en eau; la gestion des matières résiduelles; la gestion des rues locales; la réglementation en matière de protection incendie, de nuisance, de salubrité publique; les équipements locaux de sport ou de culture; les bibliothèques locales; les parcs locaux; les petits marchés publics; les permis pour vélos, animaux, etc.; le pouvoir d'emprunt et de taxation.

La persistance de l'attitude ambiguë du gouvernement vis-à-vis de la gestion municipale se reflète dans la plupart des mémoires présentés dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire[301] (Tomàs et Collin, 2006). Les discours des élus locaux expriment une position critique et un mécontentement général à l'égard du projet de loi. D'une part, ceux qui sont en faveur des défusions critiquent la longueur et la complexité des procédures établies et surtout les conditions exceptionnelles encadrant l'exercice du référendum, telles que les pourcentages minimaux imposés lors de la signature des registres – soit 10 % au lieu de 2 % – et pour valider le résultat du vote – c'est-à-dire un vote favorable de 35 % des électeurs inscrits sur la liste électorale[302]. D'autre part, les défenseurs des nouvelles villes[303] critiquent le contenu du projet de loi et dénoncent les effets négatifs de la période d'incertitude ainsi introduite sur la gouverne des villes[304]. Les intervenants ont l'impression que le gouvernement provincial hésite quant à la stratégie à suivre et veut encore une fois ménager la chèvre et le chou (entretiens numéro 2 et 3).

Dans une perspective historique, le choc de la loi 9 sur les défusions révèle une répétition des arguments et des discours précédents. Si nous les comparons avec les raisonnements exprimés pendant les fusions municipales, les arguments restent les mêmes chez les élus

---

[301] Une centaine de mémoires (99) ont été déposés, la plupart (85 des 99) ayant aussi fait l'objet d'une présentation publique devant la Commission. Voir Annexe G pour le dénombrement des catégories d'acteurs montréalais présentant un mémoire.

[302] Les élus de l'arrondissement de Westmount se prononcent ainsi : « Si les citoyens d'une municipalité choisissaient, aux termes d'un tel exercice démocratique, de reconstituer leur ancienne ville, alors la loi n° 9 devra garantir qu'ils pourront récupérer les droits qu'ils avaient avant la fusion. Ils devront pouvoir récupérer leur ville, qui leur fut arrachée contre leur volonté, et le contrôle sur les enjeux locaux que eux et leurs représentants possédaient » (Arrondissement de Westmount, 2003: 1).

[303] Il n'y a aucune ville regroupée qui se soit prononcé en faveur de ce nouvel épisode de la réforme. La situation a été différente au cours de l'épisode des fusions, quelques villes centre exprimant des réserves sur l'opportunité d'une telle opération.

[304] Selon le maire de Longueuil : « Ce projet de loi tourne le dos à l'avenir, freine l'intégration des différentes communautés, accélère les conséquences néfastes associées à la fragmentation municipale. Il contribue également à favoriser une gouvernance éclatée et, par un leadership insuffisant, la communauté longueuilloise risque d'avoir de plus en plus de mal à faire face à certains de ses enjeux stratégiques et à la concurrence accrue des autres villes-régions. (…) Le projet de loi 9 ne répond pas au souhait des maires des villes regroupées. S'il était adopté tel quel, il pourrait conduire à une « balkanisation » du territoire et contribuer au morcellement du monde municipal. Il serait alors un frein au progrès et les conséquences inattendues d'un retour à la case départ pourraient provoquer un relent d'insatisfactions majeur chez les élus locaux » (Ville de Longueuil, 2003: 9).

des ex-municipalités de banlieue et chez les élus des nouvelles villes. On est aussi devant le même dialogue de sourds, les deux discours se faisant en parallèle, illustrant la permanence des valeurs et des représentations[305].

Chez les opposants aux fusions municipales, nous constatons l'apparition de six arguments principaux : la démocratie locale, l'autonomie locale, le sentiment d'appartenance, le fardeau fiscal, la qualité des services, la qualité de vie. Ces arguments sont élaborés essentiellement en référence à la fusion municipale qui se serait traduite par une détérioration de la situation de tous ces paramètres. Tous les arguments exprimés se rattachent directement à ceux de l'école des choix publics. L'argumentaire défusionniste demeure ainsi attaché aux questions de démocratie locale et d'identité territoriale et communautaire : ils considèrent qu'une municipalité de petite taille assure une meilleure satisfaction citoyenne, un sentiment d'appartenance très fort parmi les citoyens et une meilleure imputabilité des élus locaux.

Chez les défenseurs des nouvelles villes, les éléments centraux du discours sont les mêmes que ceux mis en avant à l'époque des fusions (1999-2001). Trois arguments principaux sont utilisés : la réussite de la nouvelle ville, le développement économique et l'efficacité dans la prestation de services. Quatre autres thèses sont utilisées, mais en moindre mesure : démocratie locale, économies, inégalité fiscale et coûts de la défusion. Finalement, l'argument de la possibilité d'un conflit entre les communautés anglophone et francophone a été utilisé par deux villes seulement (Québec et Longueuil). Par rapport à la période des fusions, l'importance relative accordée à chacun de ces éléments a évolué : la question des économies (d'échelle ou autres) et celle de l'égalité fiscale, pourtant en tête des objectifs de la réforme fusionniste, sont maintenant reléguées au second rang, loin derrière ceux de la réussite de la grande ville au chapitre de la compétitivité vis-à-vis des autres villes et de sa meilleure place au sein de la société québécoise et canadienne[306].

---

[305] Afin de connaître en détail le contenu de chacun des arguments, voir (Tomàs et Collin, 2006).

[306] Ces constats rejoignent les résultats d'une enquête par questionnaire menée à la même époque (octobre et novembre 2003) auprès d'une brochette d'acteurs de premier plan dans 23 des villes d'agglomération

Il est intéressant de constater qu'au-delà de la question des fusions et des défusions, nous retrouvons dans les mémoires trois éléments typiques de la relation entre les municipalités québécoises et le gouvernement. En premier lieu, les acteurs demandent une clarification de la répartition des compétences entre les diverses instances locales et infralocales. En deuxième lieu, les villes réclament une réforme de la fiscalité municipale, notamment par la diversification des sources de revenus des municipalités. La dépendance à l'égard des revenus fonciers est présentée comme un obstacle au développement économique des municipalités. Les villes critiquent le peu de marge de manœuvre financière et l'impossibilité d'équilibrer leurs budgets selon les cycles économiques. Finalement, les villes les plus grandes revendiquent leur importance pour le développement du Québec. Pour être compétitives au niveau international, elles réclament certaines réformes (fiscale, plus de compétences, octroi d'une véritable charte). D'autre part, les villes moyennes et petites veulent aussi leur rôle en tant que centres économiques et de développement mieux reconnu, par une politique spécifique à leur condition. La lecture de ces mémoires semble indiquer la réaffirmation du rôle des municipalités et un abandon de la situation de « confort » qui caractérise leurs relations avec le gouvernement. Cela se reflète par l'adhésion à l'idée que les villes ne sont plus des municipalités au sens traditionnel mais sont devenues de véritables partenaires gouvernementaux, des joueurs majeurs du système d'action publique, à l'échelle québécoise et canadienne. Cependant, l'analyse de la dynamique à la CMM semble contredire le changement du rôle traditionnel des municipalités et la continuité de leur fonction essentiellement gestionnaire des services publics locaux (voir plus loin).

En outre, lors du débat à l'Assemblée nationale et aussi tout au long de la campagne référendaire, il est fait de manière constante allusion à la question du référendum relatif à la souveraineté du Québec, tant de la part des défusionnistes[307] que des anti-

---

(Collin, Léveillée et Savard, 2005). Si l'opinion dominante est à l'effet qu'il n'y a pas eu d'économies d'échelle malgré qu'il y ait eu élimination de dédoublements, qu'une certaine amélioration de la qualité des services et surtout de leur disponibilité a eu lieu et que la vie démocratique ne s'est pas significativement modifiée, une nette majorité salue les impacts positifs de la fusion en matière de solidarité, de planification et de développement.

[307] Bernard Paquet, ancien maire de Saint-Laurent et porte-parole de l'Association des élus pour la défusion (AED), commente, par rapport à la question du référendum : « Il va nous falloir une loi sur la clarté nous

défusionnistes[308]. L'importance de la question nationale est aussi présente dans ce nouvel épisode de réforme municipale, comme elle l'a été lors des réformes antérieures, puisque c'est un trait caractéristique de la culture politique au Québec.

Lors du débat sur les défusions, nous constatons que le conflit entre les valeurs des villes centre et des banlieues est encore présent. On peut en déduire que 16 mois – la période depuis la création officielle des nouvelles villes – n'ont pas été suffisants pour améliorer les pratiques de coopération des élus locaux, au moins sur l'île de Montréal. Ceci est manifeste lors de la campagne pour les référendums sur les défusions, tenus le 20 juin 2004, pendant laquelle on remarque la différence entre la capacité de mobilisation des élus et citoyens des banlieues et ceux des villes centre. Plusieurs associations, coalitions d'élus et groupes de citoyens entreprennent plusieurs actions pour promouvoir le vote du « Oui » au référendum : soirées de débat[309], financement d'études pour démontrer les désavantages économiques des fusions[310], disposition de pancartes et d'adhésifs dans les maisons et les voies publiques, campagne systématique dans les médias[311] et notamment dans *The Gazette*[312], etc.

---

aussi! », alors que Peter Trent, l'autre porte-parole de l'AED, affirme : « Au moins, on va dire au monde de voter oui, ce qui sera une première dans un référendum québécois pour bien des gens dans Westmount! » (Robitaille, 2004b).

[308] Diane Lemieux, députée péquiste chargée du dossier municipal, souligne le clivage linguistique et culturel : « Je n'aime pas employer un ton alarmiste, mais je pense que ce gouvernement devra se poser la question sur sa responsabilité quant à un éventuel clivage entre anglophones et francophones. C'est clair que la plupart des municipalités "à risque" ont des concentrations de citoyens anglophones. On verra, avec l'ouverture des registres, comment ce clivage risque de s'articuler » (Martin, 2004).

[309] Soulignons la soirée d'information intitulée « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur les défusions », dans l'ancien Hôtel de Ville de Montréal-Ouest le 11 mars 2004, à laquelle nous avons assisté et qui fait partie de la tournée réalisée dans les anciennes villes de banlieue. L'objectif de la rencontre, animée par les visages les plus connus des défusions, est de démontrer, avec des chiffres et des calculs, que la défusion de la petite ville de Montréal-Ouest amènera plus d'autonomie qu'avant les fusions. Voir en Annexe I un résumé des arguments soutenus par les défusionnistes.

[310] Par exemple, une étude réalisée par le Groupe d'analyse, estime que le Montréal fusionnée pourrait, à long terme, nuire à la croissance économique de la métropole. Cette firme est embauchée par l'Association des élu(e)s pour la défusion (Robitaille, 2004a).

[311] Ainsi, plusieurs élus et membres d'associations défusionnistes signent un article conjoint paru dans *La Presse* (Steinberg, Warshaw, Adessky *et al.*, 2004).

[312] *The Gazette* est le théâtre de la position des divers élus des banlieues (pro-nouvelles villes décentralisées, pro-défusions). Le chroniquer Henry Aubin se positionne clairement en faveur des défusions, vues comme un premier pas vers l'autonomie totale des municipalités (Aubin, 2004).

Alors que du côté des défenseurs des nouvelles villes, il y a très peu de mobilisation. Le président de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Benoît Labonté, demande une cohérence métropolitaine et une adhésion aux nouvelles villes (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2003). Une semaine avant les référendums, il rejoint un groupe de personnalités publiques – Coalition Montréal – qui milite en faveur de la nouvelle Ville de Montréal (Coalition Montréal, 2003). Néanmoins, la visibilité de ce groupe est insignifiante comparée à l'ardeur défusionniste. Dans le milieu culturel, Culture Montréal lutte aussi contre les défusions (Brault, 2004), mais sans conviction. Même Pierre Bourque est très discret (Cardinal, 2004). En général, les experts, *Le Devoir* et *La Presse* soutiennent la préservation des villes. Quant aux citoyens, leur attitude face aux nouvelles villes est « indifférente » : seule une association – *péage.org*, composée de deux personnes – organise des actions ponctuelles et symboliques pour rappeler les avantages des nouvelles villes (Théberge, 2004).

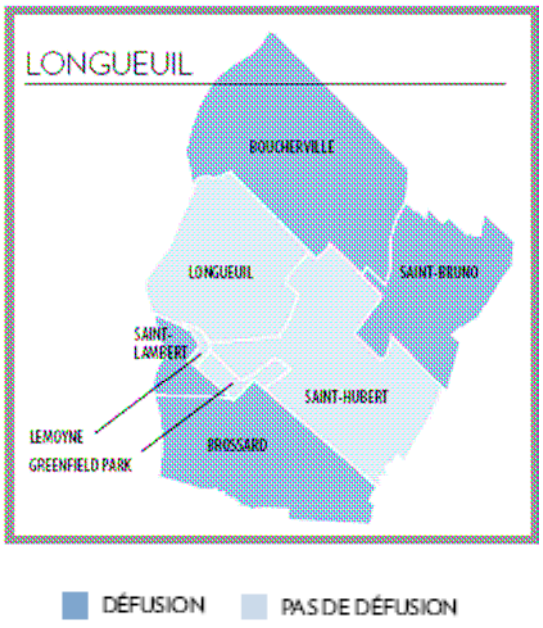
Après la signature des registres, les référendums ont lieu le 20 juin 2004 dans 89 territoires, dont 32 se soldent par un vote positif en faveur du démembrement. Notons que plus de la moitié de ces cas surviennent au sein de deux villes seulement : Montréal (15) et Longueuil (quatre). Sur l'île de Montréal, parmi les 22 municipalités sur 28 où 10 % de signatures nécessaires avaient été atteints, 15 ont satisfait à la double exigence. Ces 15 municipalités représentent autour de 200 000 personnes sur le total de la population de l'île (1 871 774 habitants) (voir Carte 6). Les sept municipalités restantes[313] n'ont pas atteint la barrière du 35 % mais ont eu plus de 50 % de votes favorables à la défusion. Sans l'existence de ce seuil exceptionnel, toutes les villes où se sont tenus des référendums dans l'île auraient défusionné. Autrement dit, la volonté explicite du gouvernement libéral de ne pas défaire au complet la réforme Harel agit comme un facteur explicatif du résultat partiel de la défusion. À Longueuil, la moitié des arrondissements de la nouvelle Ville ont opté pour le démembrement (voir Carte 7).

[313] Anjou, LaSalle, L'Île-Bizard, Pierrefonds, Roxboro, Sainte-Geneviève et Saint-Laurent.

Carte 6 : La nouvelle Ville de Montreal après les défusions

Source : Ville de Montréal

Carte 7 : Le résultat des référendums sur les défusions à Longueuil



Source : La Presse, 21 juin 2004

Le résultat des défusions semble confirmer la persistance des clivages socio-économiques et linguistiques déjà observés pendant la mobilisation contre les fusions municipales. Selon l'analyse de Drouilly et Gagnon, les municipalités montréalaises qui ont choisi la défusion sont les plus nanties et celles qui concentrent la majorité de la population anglophone à l'extérieur de la Ville de Montréal (Drouilly et Gagnon, 2004). Il faut y ajouter la question de la taille, puisque ce sont les citoyens et les élus des plus petites municipalités qui ont voté de façon positive au référendum. En revanche, les anciennes villes les plus peuplées comme Montréal-Nord, Saint-Laurent, Lasalle ou Saint-Léonard n'ont pas réussi à passer le seuil exigé. Ce fait est d'ailleurs spécialement célébré par le maire de Montréal : la Ville perd plusieurs membres mais seulement 13 % de la population totale. En définitive, soit à cause de la peur d'une diminution de la qualité des services et de l'esprit démocratique de leurs communautés (Boudreau, 2003a), soit à cause de la peur d'une perte de privilèges fiscaux (Prémont, 2001), les résultats des référendums confirment une continuité dans les hiérarchies de valeurs d'une majorité d'élus des municipalités de banlieue. Ils ont beau savoir que la défusion présuppose une augmentation des taxes (en raison des coûts de l'agglomération montréalaise), ils préfèrent accepter de payer ce prix en échange de l'autonomie, même réduite[314]. Encore une fois, plusieurs municipalités de la banlieue montréalaise choisissent « la vie » au lieu de « la bourse » (Divay et Collin, 1977: 66).

En revanche, certains élus ont promu l'adhésion de leurs citoyens à la nouvelle ville. Nous reproduisons à cet égard un extrait de l'entretien avec l'ancien président de l'UMBM et membre du conseil exécutif de la nouvelle Ville de Montréal, George Bossé. Le raisonnement exprimé reflète la permanence des représentations attachées à « la banlieue » et à « la ville centre » mais témoigne aussi de l'évolution de la pensée d'un groupe d'élus de la banlieue montréalaise :

---

[314] Le raisonnement suivant de Trent témoigne de sa conception sur l'efficience des petites et grandes villes : « De toute façon on va subir des augmentations de taxes, qu'on défusionne ou qu'on reste avec la grande ville. Alors je préfère qu'on soit indépendant et payer plus que de rester avec la grande ville (…) C'est blanc bonnet, bonnet blanc. Ce qui importe c'est qu'après 10 à 15 ans on parlera de réductions de taxes à Westmount » cité dans (Parent, 2004).

> Moi, je n'étais pas d'accord avec les fusions forcées, ni comme modèle ni comme méthode. Ils ont pris la pire des formules possibles. (…) Mais la nouvelle ville a des avantages : par exemple, le service des incendies est mieux coordonné. Les citoyens des banlieues ne se sont pas aperçus de la différence. Il y a aussi une meilleure côte financière et une meilleure organisation du territoire. (…) Pour les citoyens de l'ancienne ville, il y a plus de consultation. Ils ont été les grands gagnants. (…) Mais il y a aussi des inconvénients : la lourdeur et la lenteur. Auparavant, tout était beaucoup plus rapide. On prenait une décision et elle était exécutée très vite. Maintenant, avant d'exécuter une décision il faut passer par mil et un comités. (…) Le débat des défusions a été stérile, il n'y a pas eu de pensée sur l'avenir global, mais sur l'avenir de leur communauté. Ça été le chaos. (…) Les conditions pour revenir à la ville défusionnée sont très mauvaises et c'est pourquoi je ne m'y embarque pas. Je préfère rester avec 87 % des votes et l'arrondissement de la loi 33. Il y a pourtant deux inconvénients à être un arrondissement : on ne peut pas envoyer un compte de taxes propre, ça vient de la Ville de Montréal, et on n'est pas une entité légale. Mais il vaut mieux ça qu'être une municipalité sans droit d'opinion sur 60 % du budget municipal, qui sera géré par le conseil d'agglomération (entretien avec George Bossé réalisé le 21 mars 2005).

Nous constatons que les élus des banlieues influencent le PLQ, puisque celui-ci remet en question la réforme Harel et permet la défusion. Néanmoins, les conditions imposées – seuil minimal, autonomie partielle – représentent une contrainte très forte pour les élus. Cet épisode nous rappelle de la complexité du rapport – inégal – entre les municipalités et le gouvernement provincial et la force de la variable institutionnelle lourde (organisation de l'État). La volonté gouvernementale de permettre la consultation des citoyens sans vouloir tout changer a pour effet des résultats partiels de défusions. Au 1er janvier 2006, le nombre de municipalités passe de 1 110 à 1 141, dont 92 % a moins de 10 000 habitants (voir Tableau 16 dans la page suivante). Après la réforme Harel, qui signifie la fin d'un cycle de lutte contre la fragmentation municipale (Collin, 2002), on assiste à un accroissement du nombre d'entités municipales. Cependant, le réseau de neuf villes majeures de 100 000 habitants prévu par le PQ se maintient et en ce sens, la réforme libérale ne nuit pas à la conception d'un Québec articulé à partir de pôles urbains.

Tableau 16 : Répartition des municipalités locales par tranche de population après la tenue des référendums (2005)

Tranche de population	Nombre de municipalités	Nombre de municipalités (%)	Population (absolue)	Population (%)
Moins de 2 000	764	67	649 452	8,7
De 2 000 à 9 999	288	25,2	1 165 958	15,7
De 10 000 à 49 999	71	6,2	1 530 620	20,6
De 50 000 à 99 999	9	0,8	594 960	8,0
100 000 et plus	9	0,8	3 497 809	47,0
Total	1141	100,0	7 439 799	100,0

Source : (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005b)

Selon la procédure établie par le gouvernement, la reconstitution des nouvelles villes se réalisera, comme ce fut le cas en 2000, par l'entremise d'un comité de transition pour chaque agglomération. Les comités se sont réunis durant l'année 2005 pour discuter de l'établissement des conditions pour la transition entre les administrations municipales, sans que les détails des institutions sur l'île de Montréal soient fixés. Les membres du comité de transition sont très critiques face au manque de précision de Nathalie Normandeau, la ministre des Affaires municipales et des Régions depuis février 2005. L'ambiguïté gouvernementale est interprétée comme une contrainte majeure pour l'avancement des discussions[315]. Le gouvernement provincial travaille en effet de façon parallèle pour déterminer comment se réalisera la coordination institutionnelle et le partage des coûts au sein des nouvelles agglomérations (villes et municipalités liées). Les débats pivotent dorénavant autour de la constitution d'une nouvelle institution supramunicipale : le conseil d'agglomération.

[315] Comme écrit dans le rapport final : « Il aurait été souhaitable que les intentions gouvernementales à l'égard des principaux enjeux soient énoncées assez tôt durant la transition pour que les décideurs au niveau municipal aient le temps nécessaire pour en mesurer les impacts et prendre des décisions en toute connaissance de cause. Or, ce n'est qu'en fin de parcours que les nouveaux élus ont obtenu les précisions contenues dans le décret d'agglomération » (Comité de transition de l'agglomération de Montréal, 2005: 2).

1.3 Les conseils d'agglomération : assurer la cohésion

Le prix à payer pour les villes des banlieues afin de retrouver une personnalité juridique propre est double : politique et économique. D'une part, les municipalités reconstituées doivent siéger dans une nouvelle structure supramunicipale : le conseil d'agglomération. Dans ce cas, l'approche du gouvernement libéral ressemble à celle du gouvernement péquiste, fondée sur l'expérimentation institutionnelle. D'autre part, les municipalités qui choisissent la défusion devront contribuer également à l'harmonisation du taux moyen de taxation municipale. Ainsi, le troisième acte de la réforme libérale n'altère pas les mesures péquistes visant à un meilleur équilibre fiscal.

Les municipalités défusionnées montréalaises se voient liées à la Ville de Montréal depuis le 1er janvier 2006 par une institution qui ressemble à l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM) mais qui présente deux différences principales. En premier lieu, les compétences du conseil d'agglomération sont plus larges et comprennent les champs suivants : l'évaluation foncière, les services de sécurité, notamment la police, les pompiers et le 9-1-1, la cour municipale, le logement social, l'aide destinée aux sans-abri, le plan de gestion des matières résiduelles dont l'élimination et la valorisation des matières résiduelles et la gestion des déchets dangereux, l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées, sauf les réseaux de distribution locale, le transport collectif des personnes, la gestion des rues et des grandes artères, la promotion économique, y compris à des fins touristiques, hors du territoire d'une municipalité liée et les parcs-nature. Cet élargissement des responsabilités signifie que le budget du conseil d'agglomération gère 63 % de la masse budgétaire municipale.

En deuxième lieu, le poids politique des municipalités liées est inférieur à celui que les municipalités de l'UMBM avaient dans la CUM. En effet, le conseil d'agglomération de Montréal, présidé par le maire de Montréal, est composé de 31 élus, représentant toutes les villes du territoire de l'île et se répartissant de la manière suivante : le maire de Montréal et 15 élus du conseil municipal de Montréal, désignés par le maire, 14 maires des municipalités de banlieue et un représentant supplémentaire de Dollard-des-Ormeaux (en raison de la taille de sa population) désigné par le maire de cette municipalité. Les

représentants de la Ville de Montréal détiennent 87,5 % des votes au conseil d'agglomération, tandis que ceux des 15 municipalités de banlieue ont collectivement 12,5 % des votes. Ces pourcentages sont proportionnels au poids démographique respectif de chacune des municipalités sur l'île de Montréal. Nous constatons que le gouvernement provincial accorde une prépondérance à la ville centre, dans la droite ligne des institutions mises en place ou recommandées pendant le vingtième siècle (voir à cet égard le chapitre 6).

Le conseil d'agglomération demeure surtout un organe décisionnel qui ne dispose pas d'une fonction publique propre. Les services sous sa responsabilité sont en fait offerts par la ville centre et payés par l'ensemble des propriétaires d'immeubles de l'agglomération. Ceux-ci ont d'ailleurs vu des changements sur leurs avis d'impôt foncier en 2006 qui précise maintenant quelle est la portion allant à l'agglomération et la partie pour les services de proximité. En effet, le deuxième prix à payer est monétaire. Pour le gouvernement de Lucien Bouchard, la réalisation du projet *une île, une ville* représente une meilleure répartition du fardeau fiscal local entre les contribuables de l'ensemble de l'île de Montréal. Bien entendu cette plus grande équité fiscale ne peut se faire que graduellement, d'autant que la structure fiscale des municipalités fusionnées présente des différences structurelles quasi inconciliables[316]. Le fait de permettre les défusions oblige le gouvernement de Charest à déterminer la contribution des municipalités reconstituées aux coûts d'agglomération. Or, malgré les nombreuses péripéties qui l'auront marquée depuis l'élection municipale de novembre 2001, sur ce point la réforme demeure inchangée[317]. Dans la loi donnant suite au démembrement des municipalités, dont

---

[316] Sur l'île de Montréal il reste des disparités fiscales notables. Par exemple, en ce qui concerne les immeubles résidentiels de petite taille, d'un à cinq logements, le taux moyen cumulé de taxation pour l'année fiscale 2005 varie d'un minimum de 1,0899 $ par 100 $ d'évaluation foncière à un maximum de 1,8005 $ à Hampstead. Il est de 1,6433 $ sur le territoire de l'ancienne Ville de Montréal et de 1,5564 $ en moyenne pour l'ensemble du territoire de la nouvelle Ville de Montréal (Ville de Montréal, 2004: 156).

[317] À cet égard, un fonctionnaire provincial affirme que la réforme du PLQ est une continuité, pas une rupture : « les problèmes qu'on voulait régler le seront avec le conseil d'agglomération. Au fonds, les lois 9 et 75 ont corrigé l'une des faiblesses de l'ancien gouvernement : l'aspect démocratique du processus, le fait d'avoir forcé la réforme et de ne pas avoir consulté les citoyens. Cela est réglé par les référendums. (…) Les lois 9 et 75 consolident le rôle de Montréal, de la ville centrale, ne s'y opposent pas. Le gouvernement libéral avait une vision très concrète du futur, du comment le faire, c'est pourquoi on a mis

Montréal, le gouvernement provincial maintient sa ligne de conduite en ce qui concerne la fiscalité[318]. En pratique, les banlieues défusionnistes – peu nombreuses – qui ont profité jusque là des effets de l'harmonisation du taux moyen de taxation municipale, doivent alors renoncer à cet avantage. Mais surtout, et à l'inverse, celles qui devaient atteindre le taux moyen de taxation à l'horizon 2021, elles devront donc l'atteindre dès l'année fiscale 2006[319]. Les études réalisées dans le cadre du débat référendaire du printemps 2004 estiment en fait que le compte de taxe d'une résidence de valeur moyenne dans les banlieues défusionnées devrait connaître pour l'année fiscale 2006 une augmentation variant d'environ 5 % à Montréal-Ouest à plus de 25 % à Baie d'Urfé (SECOR Conseil, 2004: 8-11).

Le cas de Longueuil est plus compliqué parce que le poids des municipalités défusionnées est plus grand : la municipalité centrale concentre seulement 60,6 % de la population de l'agglomération. Le conseil d'agglomération est composé de dix membres : le maire de la ville centrale, le maire de chaque municipalité reconstituée (quatre) et cinq conseillers de la municipalité centrale (Longueuil), désignés par le maire de celle-ci. Le président doit être un représentant de la municipalité centrale et le vice-président, un représentant d'une municipalité reconstituée. Comme prévu dans le projet de loi 75, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, les décisions du conseil d'agglomération sont prises à la majorité des voix. Cette majorité doit comporter à la fois la majorité des voix exprimées par les membres qui représentent la municipalité centrale et la majorité des voix exprimées par les membres qui représentent les municipalités reconstituées. Les premiers mois d'existence de ce conseil d'agglomération

---

la barrière du 35 %. Il a gardé toujours en tête les deux problèmes principaux à résoudre » (entretien numéro 6).

[318] Ainsi, aux termes de l'article 110, pour les municipalités qui retrouvent leur autonomie politique, juridique et fiscale, « cessent de s'appliquer […] les règles applicables à la ville avant la réorganisation qui […] assurent la transition vers l'uniformisation du régime fiscal à l'échelle du territoire de la ville […] » (Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations, Gouvernement du Québec, 2004: chapitre 29, art. 110).

[319] C'est ainsi que de l'année fiscale 2004 à l'année fiscale 2005, il est prévu un transfert de fardeau fiscal de 22,7 M$ (soit l'équivalent d'un peu plus de 1 %) des anciennes municipalités où le taux de la taxe foncière générale de base est inférieur à la moyenne vers celles où ce taux dépasse encore la moyenne, dont naturellement l'ex-ville centre de Montréal (Ville de Montréal, 2004: 170-174).

ont été marqués par le blocage des décisions et par le manque de consensus sur le budget d'agglomération. Vu que celui-ci gère approximativement 60 % de la masse budgétaire municipale, les budgets locaux n'ont pas pu être adoptés. Le manque de coopération entre les élus locaux reflète un « malaise d'agglomération » plus marqué à Longueuil qu'à Montréal, où la Ville de Montréal a un poids déterminant. En outre, il a mené à l'intervention de la ministre des Affaires municipales et des Régions à plusieurs reprises, directement et par l'entremise d'un médiateur, ce qui n'a pas contenté les élus longueuillois[320].

En définitive, le troisième volet de la réorganisation libérale manifeste une volonté du gouvernement de conserver l'esprit des nouvelles villes du gouvernement précédent. D'une part, la ville centre dispose d'un leadership accru au sein des conseils d'agglomération. C'est le cas de Montréal, Québec, Gatineau, Sherbrooke et Lévis[321], Longueuil étant l'exception. D'autre part, la politique d'harmonisation fiscale continue à se réaliser. Ce sont des éléments de continuité qui cachent pourtant une rupture en ce qui concerne la conception de la démocratie et des élus locaux. En effet, la réflexion et la pratique démocratique pendant ce processus d'ajustement institutionnel annonce l'avènement d'une nouvelle vision des droits des villes et des citoyens.

1.4 La conception libérale de la démocratie

Les réformes réalisées entre 2003 et 2005 témoignent, chez le PLQ, d'une représentation de la démocratie locale fondée sur l'autonomie, conçue comme le degré de pouvoir discrétionnaire des municipalités (Bherer, 2006). Alors que le discours péquiste est fondé sur la capacité des villes à développer des projets communs et leur compétitivité au niveau international, le discours libéral veut redonner de nouveaux pouvoirs aux anciennes villes devenues des arrondissements. Il s'agit d'une conception autonomiste de la démocratie qui s'accompagne selon Bherer d'une individualisation de la démocratie.

---

[320] Selon un élu de la Rive Sud : « À Montréal, c'est le maire de Montréal qui contrôle tout. À Longueuil, c'est la ministre qui devra décider » (entretien numéro 43).

[321] À Québec, il y a eu deux défusions : celles de L'Ancienne-Lorette et Saint-Augustin-de-Desmaures. Dans les trois autres villes, aucune ancienne municipalité ne reverra le jour.

Celle-ci est illustrée par les référendums sur les défusions, où les citoyens se prononcent sur « leurs municipalités », sur leur réalité territoriale immédiate et « micro », alors que d'autres enjeux sociétaux ne font pas l'objet d'une consultation (Bherer, 2006).

Selon cette vision, le PLQ favorise une démocratie des élus, comme l'illustre le remplacement des conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD) par des conférences régionales des élus (CRÉ). Les CRCD avaient pour but l'institutionnalisation de la concertation entre l'État, les élus et la société civile. Ils traduisaient l'un des principes fondamentaux du modèle québécois : la gestion concertée du développement au sein de structures de gouvernance implantées à la fois au niveau provincial et infraprovincial (Bourque, 2000a; Lévesque, 2003). Les CRÉ sont, elles, des structures délibératives et décisionnelles qui ne reposent plus sur l'interface entre les élus et les représentants de la société civile mais qui se présentent comme d'autres forums de concertation des élus municipaux. Le gouvernement veut ainsi doter les élus locaux d'un leadership plus accentué[322] (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Paradoxalement, la vision libérale de la démocratie, qui vise au renforcement des élus locaux, est accompagnée par des façons de faire interventionnistes. Les actions du gouvernement provincial dans cette période conduisent à une augmentation de la tutelle provinciale sur les règles du jeu municipal. En fait, le gouvernement – par le ministère des Affaires municipales principalement – s'est posé tout au long du processus comme le premier artisan voire le leader de la réforme. Il en a résulté un accroissement de la tutelle gouvernementale grâce à deux mécanismes : le décret et l'arbitrage (Collin et Tomàs, 2005).

Dispositif d'exception, l'usage du décret est devenu habituel durant toutes les étapes de la réforme. Introduit dès les premières législations de l'année 2000, le recours au décret s'est poursuivi malgré le changement de gouvernement et affecte des aspects

[322] Selon Jean Therrien (2005), membre de l'ancien Conseil régional de concertation et de développement montréalais et de l'actuelle CRÉ de Montréal, la société civile montréalaise n'a pas subi de baisse significative d'influence, contrairement à ce qui s'est produit dans plusieurs régions (Therrien, 2005).

fondamentaux de la réforme, telles que les chartes des villes (article 9 du projet de loi 170), la détermination de la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif qui seront confiés au conseil d'agglomération (article 105 du projet de loi 9), les modalités de reconstitution des villes défusionnées de même que le fonctionnement des agglomérations (décrets de reconstitution, décrets modificatifs et décrets d'agglomération prévus aux articles 123, 129 et 135 du projet de loi 75). Il s'agit là d'un ensemble de décisions majeures qui se trouvent ainsi soustraites du débat public.

Ensuite, le gouvernement provincial s'est fait attribué la capacité de connaître puis de régler tout conflit entre les membres du conseil d'agglomération. Le projet de loi 75 introduit la liste des sujets sur lesquels le ministre pourra désigner un arbitre. Parmi ces éléments, soulignons l'établissement des règles de gestion, de financement et de partage des revenus concernant les équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif. Surtout, le ministre s'est réservé le pouvoir d'arbitrer les oppositions (de la part des représentants des municipalités de banlieue liées en pratique) aux décisions du conseil d'agglomération sur un ensemble d'objets qui touchent tout particulièrement au partage des compétences entre l'agglomération et les municipalités[323]. Afin de régler la situation de blocage du conseil d'agglomération de Longueuil, illustrative des problèmes inhérents de ce mécanisme institutionnel, la ministre Normandeau a adopté la loi 21 et un décret pour Longueuil en juin 2006. Les dispositions qu'ils contiennent devraient éviter de paralyser à nouveau le fonctionnement des institutions municipales[324].

---

[323] Peuvent ainsi être soumis à l'arbitrage gouvernemental, suite à l'exercice par une ou des municipalités liées du « droit d'opposition à certains règlements » prévu à l'article 115 de la loi, la définition des réseaux artériels et locaux des voies de circulation, les conduites principales et locales d'aqueduc et d'égout, le nombre et la définition du territoire des centres locaux de développement, la gestion des parcs industriels, etc.

[324] Selon le nouveau règlement, les municipalités ne peuvent empêcher l'adoption du budget d'agglomération. Elles conservent toutefois leur droit de recours et si la ministre leur donne raison, des mesures rétroactives seront appliquées. Cependant, les municipalités peuvent continuer à refuser à la pièce les projets en demandant à la ministre un arbitrage. De plus, le conseil de ville de la ville centrale peut prélever les recettes prévues à la partie « proximité » de son budget avant que la partie « agglomération » ne soit adoptée, afin d'éviter la paralyse du fonctionnement de la ville centre si le budget d'agglomération tarde à être accepté. Un autre élément est le maintien de la règle de la double majorité à Longueuil. Néanmoins, si une proposition n'atteint pas cette exigence, elle peut à nouveau être proposée lors de la séance suivante du conseil d'agglomération. La règle qui s'applique à cette deuxième étape est l'atteinte d'une majorité des deux tiers des voix. Si le désaccord persiste, la Commission municipale impose la décision. La ministre exige aussi la mise en place de commissions d'agglomération qui permettent de

La création des conseils d'agglomération représente un nouveau palier dans la déjà dense architecture institutionnelle. Le modèle montréalais de gestion métropolitaine passe ainsi à quatre paliers : arrondissements, municipalités (ville centre et municipalités liées), conseil d'agglomération, CMM. Il faut y ajouter les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions administratives. En outre, au lieu d'articuler les territoires des CRÉ avec celui de la CMM, le gouvernement provincial a continué de prendre les régions administratives pour base du découpage, sauf sur la Rive Sud, où la Montérégie a été divisée en trois nouvelles régions mais sans tenir aucun compte du territoire de juridiction de la CMM[325]. Enfin de compte, loin d'être simplifiée, la mosaïque institutionnelle montréalaise semble, en pratique, avoir gagné en complexité et en imprécisions.

Le feuilleton des sécessions municipales (Bherer, 2007) n'a aidé ni à une valorisation positive de la réforme chez les élus et les fonctionnaires ni à une meilleure compréhension chez les citoyens. D'après les experts et les personnes interviewées, le gouvernement libéral s'engage dans cette « contre-réforme » sans trop réfléchir aux diverses composantes[326]. Chez les acteurs politiques, la réforme du PLQ est jugée comme désastreuse, également par les élus favorables aux défusions et aux nouvelles villes. Certains révèlent un scepticisme majeur quant au futur des institutions montréalaises et craignent de nouveaux changements afin d'améliorer la gouvernance métropolitaine[327]. Ainsi, plusieurs personnes interviewées s'interrogent sur la nature des municipalités reconstituées : elles ne sont ni des arrondissements ni des municipalités aux termes de la *Loi des cités et des villes*. On assisterait donc à la création de deux types différents de

---

préparer les décisions et d'obliger les élus à travailler ensemble. Cette disposition existait déjà dans les décrets régissant les agglomérations mais elle était volontaire.

[325] Sept CRÉ ont été implantées en respectant les limites des régions administratives pour Montréal, Laval, Lanaudière et Laurentides et en ajoutant trois nouvelles CRÉ sur le territoire de la région Montérégie (Longueuil, Montérégie-Est et Montérégie-Ouest).

[326] Selon un fonctionnaire provincial : « Il fallait accomplir la promesse électorale, et ils n'ont pas trouvé de meilleur modèle que ça. (…). On n'a pas tourné la page et on devra vivre avec ça pendant des années. (…) Ça n'a pas d'allure! » (entretien numéro 32).

[327] Comme l'affirme un élu montréalais : « *The metropolitan reorganization of Montreal is a mess*. On a besoin de stabilité, mais c'est la réorganisation permanente! » (entretien numéro 15).

municipalités[328]. Par ailleurs, la réforme libérale ne satisfait non plus les élus des banlieues en raison notamment de la création des conseils d'agglomération : ils critiquent eux aussi la politique de Charest et parlent de « défusions ratées ou partielles »[329].

La saga des fusions-défusions, la longueur (et la lenteur) du processus, l'instabilité et la complexité de la réforme risque donc d'influencer durablement la vie démocratique montréalaise (Collin et Tomàs, 2004b). À ce titre, le taux de participation à l'élection municipale de novembre 2005 qui a permis la réélection de Gérald Tremblay a été, à Montréal, de 35 %. Chez les 15 municipalités reconstituées, on n'observe pas de résultats si différents : trois parmi elles ont eu un taux de participation inférieur à celui de la ville centre – Dollard-des-Ormeaux, Pointe-Claire et Westmount – et dans deux cas tous les élus l'ont été par acclamation – Baie D'Urfé et L'Île -Dorval. Dans le reste des municipalités, le participation se situe en moyenne autour de 45 %[330].

Les résultats des élections locales post-défusions semblent confirmer le raisonnement de Bherer (2006). Selon cet auteur, la conception démocratique autonomiste du PLQ centrée sur le rôle des élus locaux uni à un manque d'engagement de la société civile pourrait résulter en une situation de villes sans citoyens, où ce sont les municipalités qui ont des droits, et pas les citoyens[331] (Bherer, 2006). À cet égard, Louise Quesnel se demande si la vision de la démocratie du PLQ ne reflète pas une tendance vers un nouveau localisme,

---

[328] Comme l'affirme un élu de la Couronne Nord : « Pourquoi a-t-on créé deux catégories de municipalités? Il faudra que quelqu'un fasse le ménage, mette de l'ordre. Ce n'est pas possible d'avoir des municipalités comme celles du conseil d'agglomération avec moins de compétences. (…) On a créé des monstres, ça ne marchera pas » (entretien numéro 41).

[329] Selon un élu de la banlieue montréalaise : « Le bilan de la réforme municipale (fusions-défusions) est un fiasco. C'est un désastre. (…) Ce que le PLQ a fait c'est encore pire. Il s'est fait élire avec la promesse des défusions mais ce qu'il a fait après c'est catastrophique. Soit on défait tout, soit on ne touche à rien. Mais faire ce qu'ils ont fait… les gens sont déçus, des élus locaux et des élus provinciaux » (entretien numéro 19).

[330] Les résultats électoraux de 2005 ont été consultés sur le site du comité de transition de l'agglomération de Montréal le 26 janvier de 2006 (http://www.montreal-transition.qc.ca/rubrique.php3?id_rubrique=448). Ce site n'est plus actif.

[331] Cet avis est partagé par élu inquiet du futur de la démocratie locale : « Montréal est l'une des villes les plus anti-démocratiques de l'Amérique du Nord! (…) Le gouvernement provincial a méprisé les citoyens. La réforme s'est faite sans consultation, sans vendre le projet. Il n'y avait ni projet de société ni débat de société. Même la Charte de Montréal a été approuvée par décret! Tant le gouvernement du PQ que le libéral ont méprisé les citoyens » (entretien numéro 22).

où les maires concentrent le pouvoir au détriment des conseilleurs municipaux et des citoyens. L'auteur compare le conseil d'agglomération québécois au *Greater London Authority*, avec un leadership centralisé à la mairie, un rôle quasi négligeable des autres élus, une information des citoyens qui est réduite à deux assemblées par année et, enfin, une évaluation du tout par les experts de l'État (Quesnel, 2005). En définitive, l'évaluation que les spécialistes et les personnes interviewées font des effets des réformes municipales récentes sur la démocratie est similaire : ils sont préoccupés par l'atteinte aux droits des citoyens et par leur futur engagement dans une structure politique locale alambiquée.

Les débats sur la gouvernance à l'échelle de l'île de Montréal et de l'agglomération de Longueuil ont été centraux pendant la période 2003-2005. Les discussions sur le rôle des arrondissements, sur les meilleures conditions de l'exercice de la démocratie et sur le partage des coûts se sont limités aux échelles locale et infralocale. En revanche, l'échelle métropolitaine reste absente des débats publics. Malgré cette invisibilité apparente, la CMM est dotée de compétences stratégiques en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de logement social, pour n'en citer que quelques unes. Les a-telle exercées? Quelle a été l'attitude des élus locaux du Grand Montréal, rassemblés pour la première fois au sein d'une institution compétente sur l'ensemble de la région métropolitaine? Dans les chapitres précédents, nous avons constaté le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine chez les acteurs locaux. C'est pourquoi une analyse de cette première période d'existence de la CMM peut révéler le pouls de la pensée métropolitaine et les possibilités d'amélioration des pratiques de coopération métropolitaine.

2. Les obstacles à la création d'une vision métropolitaine

Les premières années d'existence de la CMM sont capitales pour son évolution future. En effet, selon une approche néo-institutionnelle, la dynamique créée lors de ce « moment zéro » laissera pour toujours son empreinte et influencera les tendances futures de l'institution. L'attitude des élus, la création d'une relation de confiance entre ses membres et la capacité de surmonter les obstacles constituent les premières bases pour la construction d'une vision métropolitaine partagée. En même temps, les compétences de

l'institution et le degré de son acceptation politique tant par les élus locaux que par le gouvernement provincial sont très importants pour son développement futur. Comme Adrian Kay le constate : « *institutions count as such by their collective acceptance as rules or constraints to govern behaviour. This holds whether or not institutions are respected or whether or not they are followed, consciously or unconsciously, as in internalized habits and routines* » (Kay, 2005: 556).

Le contexte de création de la CMM révèle un premier trait de sa nature : c'est le gouvernement qui oblige les élus locaux à se concerter au sein de cette nouvelle institution. Les élus de la région métropolitaine acceptent l'imposition du gouvernement péquiste comme une réalité inévitable, au vu des débats et tentatives antérieures pour institutionnaliser la coopération métropolitaine. Néanmoins, la CMM est née orpheline, sans père adoptif, puisque la plupart des élus sont davantage mobilisés par la question des fusions municipales. Le panorama postérieur n'est pas trop différent, étant donné la place que la question des fusions-défusions a pris sur la scène publique.

À ce premier élément marquant de la naissance de l'institution il faut ajouter le fait que les élus locaux qui y siègent se connaissent déjà : ils ont coopéré dans le passé soit dans le cadre d'une institution (la CUM), soit autour d'une table de concertation (la Table des maires et des préfets du Grand Montréal), soit par des alliances ponctuelles au sein d'associations municipales (comme les conférences des maires sur la Rive Sud et sur la Couronne Nord). Toutefois, lors des élections de 2001, deux nouveaux maires occupent des postes à la CMM : le maire de Montréal – qui n'est pas Pierre Bourque mais Gérald Tremblay – et le maire de Longueuil – Jacques Olivier à la place de Claude Gladu. Le troisième homme fort de la CMM, le maire de Laval, est toujours Gilles Vaillancourt.

L'évaluation de cette institution par les élus et fonctionnaires interviewés se place entre scepticisme radical et optimisme modéré. Un groupe de personnes estime que la CMM est une structure faible et sans soutien. Selon l'avis des plus sceptiques, la CMM n'a pas aidé à changer la mentalité de l'élu municipal, notamment ceux des petites municipalités, toujours attachées à l'intérêt local. Selon cette vision, les élus locaux sont incapables de

changer de chapeau – du local au métropolitain – et siègent à la CMM avec la volonté de défendre les intérêts du territoire qu'ils représentent politiquement. Cette idée est illustrée par un maire d'une municipalité de l'ex-banlieue de Montréal :

> *All politics is local*. Le plus important, ce sont les votes. Pour être réélu, il faut que les gens voient des trottoirs propres, des rues déneigées, des services pour les enfants et les citoyens… Un plan de matières résiduelles ne se vend pas, c'est trop abstrait. En politique il faut des choses concrètes, c'est pourquoi la région métropolitaine n'est pas intéressante (entretien numéro 21).

Tant certains fonctionnaires que des élus qualifient la politique locale « de petite politique » et prennent comme exemple la transformation de la perception des MRC. Selon un membre du conseil de la CMM : « avant, les MRC étaient vues comme les ennemies des municipalités. Depuis la création de la CMM, c'est la CMM l'ennemie et pas les MRC » (entretien numéro 40). En ce sens, les MRC de la Rive Sud et celles de la Couronne Nord ont chacune engagé un conseiller métropolitain chargé d'analyser les dossiers de la CMM et d'orienter l'action des représentants des MRC au conseil métropolitain. La CMM devient ainsi la nouvelle arène de lutte politique municipale.

La majorité des personnes consultées est ambiguë quant à la capacité de la CMM à structurer une vision métropolitaine. Selon un élu montréalais : « On aime quand on connaît : la CMM est une structure politique mais elle n'est pas ni connue ni aimée, elle est artificielle » (entretien numéro 14). Les personnes interviewées constatent également qu'il est trop tôt pour un bilan, en raison notamment de l'instabilité politique vécue pendant la législature libérale qui a débuté en 2003. Au début du premier mandat de la CMM, beaucoup d'espoirs résidaient sur la capacité de son président, Gérald Tremblay, à rallier les élus locaux autour du projet métropolitain. Cependant, le futur incertain de la Ville de Montréal a miné l'énergie et la force du leadership du maire montréalais. Un acteur qui n'est pas concerné par les défusions et qui depuis 1997 montre une attitude de plus en plus « métropolitaniste » a d'ailleurs profité de cet espace : Gilles Vaillancourt. Ainsi, son discours en 2005 est clairement celui d'une ville centre qui renforce son poids

dans la région métropolitaine et réclame un traitement particulier, par exemple, en matière de logement social[332].

Les fonctionnaires de la CMM constatent aussi que « l'apprentissage métropolitain » est très lent et que certaines façons de faire « localistes » sont encore présentes[333]. Les réticences existent parmi les élus locaux d'autant plus qu'ils représentent des municipalités très disparates quant à leur taille, population et activité économique. En outre, les conseillers de la CMM changent après chaque élection municipale, ce qui n'aide pas à consolider une même vision : les élus qui sont arrivés en 2005 doivent recommencer la tâche de « penser métropolitain ». Le fait d'avoir des représentants élus à l'échelle locale et dépendants d'une imputabilité locale rend difficile le renforcement politique de la région métropolitaine.

Le travail réalisé jusqu'à présent par la CMM est évalué, par la plupart des personnes interviewées, comme étant modeste, et ce, même si elle a accompli les tâches qui lui étaient attribuées : le plan stratégique *Vision 2025*, le secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts, le plan de développement économique, le plan de gestion des matières résiduelles, les orientations en matière de logement et surtout, le projet de schéma d'aménagement du territoire. À la différence du fonctionnement des MRC, qui ont mis 15 ans à dessiner les plans aménagement du territoire, le travail achevé par la CMM est remarquable. Néanmoins, il nous semble que peu de personnes interviewées connaissent exactement l'activité de la CMM. Cette affirmation peut s'élargir à l'ensemble des citoyens du Grand Montréal selon François Desrochers : « (…) la CMM, comme avant elle la CUM, paraît davantage destinée à demeurer la « chose » des municipalités qui la composent, un utile forum de discussions, accessible par la voie

---

[332] Il est intéressant de noter qu'à partir d'avril 2007, la Ville de Laval sera liée à la Ville de Montréal par le réseau de métro. Ceci peut générer une proximité « symbolique » majeure de ces deux villes, comme cela a été le cas à Longueuil.

[333] Comme l'affirme un fonctionnaire de cette institution : « Les municipalités ne se rendent pas compte que leurs avantages résultent de leur participation à la CMM. Un agriculteur d'une petite municipalité sur la Rive Sud affirme qu'il est agriculteur et que Montréal est très loin, mais il ne pense pas que sa femme va travailler chaque jour à Montréal ou que son fils va y étudier » (entretien numéro 25).

commode de la cooptation; un club sélect, pour maires seulement, assorti d'un rôle de planification » (Desrochers, 2003: 34).

Malgré ce bilan davantage sceptique, pour la première fois, il y a une évaluation favorable à la réunion des élus de la région de Montréal autour de la même table. Autrement dit, malgré ses compétences limitées, on s'entend pour dire que la CMM peut devenir un instrument important de gouvernance régionale, en élargissant la vision métropolitaine jusque là centrée sur le seul territoire de l'île de Montréal. Pour ce faire, il faudra un changement des mentalités des élus locaux siégeant à la CMM, un processus que la création de la CMM aura permis d'engager sérieusement et qui se poursuit. Les fonctionnaires de la CMM consultés espèrent en effet des changement dans la dynamique de confrontation entre les élus, notamment après cette période d'instabilité politique et de changements. En raison des défusions, le nombre des municipalités membres de la CMM a augmenté de 63 à 82 et la répartition des sièges du conseil est modifiée légèrement pour refléter le poids des nouvelles municipalités[334].

Trois autres éléments ressortent de l'analyse du mandat initial de la CMM : ils s'inscrivent en continuité avec ceux que l'on a constaté au fil des chapitres précédents. Premièrement, l'impression chez les élus locaux que la Ville de Montréal est la grande bénéficiaire de la CMM : elle recevrait ainsi la majeure partie des fonds métropolitains voués au logement social et aux équipements métropolitains. Cette appréciation consolide encore plus les préjugés que certains élus des banlieues ont concernant l'incapacité de la Ville de Montréal à se développer sans la collaboration financière du gouvernement du Québec et des autres municipalités.

Deuxièmement, l'idée que le gouvernement du Québec ne tient pas compte de la spécificité montréalaise. Ainsi, on souligne que le fait d'avoir maintenu les structures

[334] Depuis le 1er janvier 2006, le conseil de la CMM est composé de 28 membres, soit : le maire de Montréal, 11 membres du conseil de cette ville et deux membres des autres villes du conseil d'agglomération de Montréal; le maire de Laval et deux membres du conseil de cette ville; le maire de Longueuil, un membre du conseil de cette ville et un membre des autres villes du conseil d'agglomération de Longueuil; quatre maires issus des municipalités de la Couronne Nord de Montréal et quatre maires issus des municipalités de la Rive Sud de Montréal.

existantes (MRC et régions administratives), paraît être tout le contraire de l'exigence de simplification administrative sur le territoire du Grand Montréal tant réclamée par les diverses commissions et groupes de travail pendant les années 1990. En outre, l'instauration des CRÉ sur la base des régions administratives introduisent une fragmentation dans le secteur du développement économique, dont la CMM a la responsabilité de concevoir la stratégie pour la région métropolitaine. Le blues de la métropole s'étend aussi à la question du transport. Certains élus et fonctionnaires demandent au gouvernement provincial d'intégrer la CMM et l'Agence métropolitaine de transport (AMT) afin d'améliorer la coordination de cette compétence de nature métropolitaine[335].

Un dernier élément récurrent dans le monde municipal québécois et qui témoigne de la complexité de la question métropolitaine est soulevé par les fonctionnaires de la CMM interviewés. Ils remarquent un double discours des élus locaux : ceux-ci sont résistants aux projets lancés par cette institution mais en même temps ils critiquent son manque d'initiative. Selon l'un des fonctionnaires :

> Les municipalités ont toujours un double discours. Quand elles viennent à la CMM, elles demandent de la prudence, de faire une chose à la fois, tranquillement. Lorsqu'elles rentrent chez elles, elles critiquent la CMM parce qu'elle ne fait rien. Souvent les élus utilisent la CMM comme bouc émissaire. Ils veulent le statu quo. (…) Il n'y a pas d'unité dans l'action des maires. (…) Ce manque d'unité ne les rend pas légitimes aux yeux du ministère des Affaires municipales, qui les prend pour un groupe de fatigants qui se plaignent tout le temps. Mais le ministère n'intervient pas non plus pour changer l'attitude des élus locaux : il laisse les deux réalités coexister (entretien numéro 26).

Bref, la CMM est une institution qui n'a pas pris son envol et qui n'a pas eu un impact immédiat sur l'évolution des mentalités des élus locaux. Comme un fonctionnaire provincial l'affirme : « Il n'y a eu ni un recul ni un progrès de la vision métropolitaine »

---

[335] La coordination entre l'AMT et la CMM se fait en grande partie grâce à trois mécanismes de contrôle. D'abord, trois élus de la CMM siègent au conseil d'administration de l'AMT. Ensuite, la CMM doit approuver les réajustements et la révision du plan quinquennal de l'Agence et dispose d'un pouvoir d'approbation du budget d'opération de cette dernière ainsi qu'un pouvoir de désaveu en ce qui a trait à la politique tarifaire métropolitaine. L'AMT doit également consulter le conseil de la CMM avant de déposer son programme annuel d'immobilisations. En même temps, la CMM consulte à son tour l'AMT avant de procéder à l'adoption des plans stratégiques des sociétés de transport municipales afin de recevoir ses recommandations. L'AMT peut également donner son avis sur certains projets de règlements concernant le transport, notamment sur l'identification du réseau artériel métropolitain.

(entretien numéro 4). Nous constatons des résistances chez les élus locaux qui sont tout à fait compréhensibles si l'on tient compte de l'histoire de la gestion métropolitaine de Montréal : les pratiques de coopération métropolitaine tendent à s'institutionnaliser et les changements sont très lents (March et Olsen, 1989). On ne peut pas s'attendre à un changement des attitudes des élus locaux seulement quatre ans après la mise sur pied de l'institution. Malgré le rôle capital de la volonté de coopération chez les élus locaux, la potentialité de la CMM ne dépend pas exclusivement de ces derniers. Les variables institutionnelles – organisation de l'État et culture politique – expliquent aussi la nature de cette structure. La région métropolitaine de Montréal est caractérisée par une forte fragmentation et superposition institutionnelles; la création récente des CRÉ n'a pas aidé à simplifier la tâche. En outre, le rôle de la CMM est plutôt discret au plan symbolique et le gouvernement provincial ne la promeut pas non plus. En définitive, même si la région métropolitaine a pour la première fois une reconnaissance institutionnelle, l'ancrage d'une vision métropolitaine découle d'un processus continu de conquête de légitimité de la part des acteurs locaux et provinciaux.

Conclusion

La réforme libérale, orchestrée à partir de trois actes principaux (décentralisation, défusions et création des conseils d'agglomération), peut être interprétée comme le résultat des trois facteurs explicatifs des modèles de gestion métropolitaine : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. En effet, certains éléments propres au contexte institutionnel du Québec influencent le modèle résultant de gestion métropolitaine. D'abord, la compétence exclusive du gouvernement provincial quant aux affaires municipales explique la capacité du nouveau gouvernement libéral de changer la réorganisation municipale. Le vote de sanction à l'encontre du PQ suite à la réforme Harel, impopulaire chez plusieurs comtés, se traduit en 2003 par un vote libéral, favorisé par le système électoral et de partis. Le système électoral uninominal majoritaire permet une proximité plus grande entre l'électeur et le candidat, alors que le système des partis québécois tend au bipartisme entre 1992 et 2006, où la majorité gouvernementale est détenue par le PQ et le PLQ.

En outre, la réforme libérale se comprend par la force des institutions informelles : les façons de faire, la culture politique, les traditions. En effet, en ce qui concerne l'architecture institutionnelle, le gouvernement provincial joue sur l'expérimentation institutionnelle, ce qui est un trait typique de la culture politique québécoise. Les façons de faire du gouvernement vis-à-vis de la question métropolitaine et du dossier municipal s'inscrivent également dans les tendances historiques. À cet égard, un groupe de chercheurs de l'Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, culture et société a réalisé, après la réforme Harel, une réflexion conjointe sur la trajectoire du monde municipal au cours de la prochaine décennie (Divay *et al.*, 2002). Ils constatent que trois scénarios principaux sont possibles. Le premier est celui de « l'évolution tranquille » ou la consolidation des effets de la réforme péquiste qui génèrent une entente solide entre le monde municipal et le gouvernement provincial. Le deuxième scénario prévoit un « nouveau statu quo à frustration chronique », c'est-à-dire, une période avec un contexte fiscal plus serré et une incapacité des nouvelles villes à se développer. La réforme Harel n'aurait pas aidé à moderniser le système municipal québécois et celui-ci souffrirait d'une crise de légitimité. Le troisième scénario selon ces chercheurs impliquerait une nouvelle réforme du secteur public local qui ouvrirait la porte à une vraie décentralisation et à un renforcement de l'autonomie municipale en termes de compétences et de fiscalité locales. Cette option impliquerait un changement réel de la dynamique locale-provinciale, c'est pourquoi il est plus difficile qu'il se produise (Divay *et al.*, 2002: 35-36).

Nous estimons que la période 2003-2006 s'inscrit dans la lignée de l'énoncé du deuxième scénario, celui de la frustration chronique, et ce, pour deux raisons principales. En premier lieu, par la permanence de certaines revendications municipales historiques qui ne sont pas écoutées, telles que la diversification des revenus municipaux ou la simplification des structures dans le Grand Montréal. En deuxième lieu, par la complexité des mesures mises sur pied par le PLQ et par le climat de méfiance qui s'est établi entre les élus locaux et le gouvernement provincial. En effet, la façon dont le gouvernement libéral a mené le dossier municipal a généré perplexité et frustration tant chez les acteurs locaux montréalais que chez les experts.

La mise sur pied de plusieurs mesures parallèles visant à la restructuration des échelles locale et infralocale a certainement généré de la confusion : la décentralisation accrue des arrondissements montréalais, la reconstitution des anciennes municipalités regroupées pendant la réforme Harel, la création d'une nouvelle structure supramunicipale – le conseil d'agglomération. On est un peu plus loin du projet initial péquiste d'une grande ville de Montréal, bouée de sauvetage de la compétitivité montréalaise grâce à une plus grande cohérence institutionnelle dans l'exercice des fonctions municipales sur le territoire de l'île et un leadership affirmé dans la planification stratégique à l'échelle métropolitaine par son rôle de leader de la CMM. En même temps, les changements institutionnels ne signifient non plus une négation absolue de la réforme Harel : il y a un effort pour permettre l'équité et la coordination au sein des agglomérations visées par les fusions de 2000. La conception péquiste du Québec organisé à partir d'un réseau de neuf grandes villes se maintient au-delà des défusions, bien que la structure interne des villes de Montréal et de Longueuil soit bouleversée.

La transformation du modèle montréalais de gestion métropolitaine ne peut pas se comprendre sans la contribution des acteurs locaux, sans l'analyse de leurs valeurs concernant la coopération métropolitaine et de leurs stratégies face au changement institutionnel. La question des défusions a particulièrement mis en lumière l'importance de certaines valeurs chez les citoyens et les élus des municipalités des banlieues au Québec. En effet, la promesse électorale libérale de tenir des référendums sur les fusions imposées par le PQ a maintenu l'espoir chez ce groupe d'acteurs de récupérer « leurs municipalités » et n'a pas permis la consolidation des nouvelles villes, notamment celles de Montréal et Longueuil. Au-delà de la localisation de clientèles électorales, qui influence les priorités gouvernementales, la mobilisation proactive des élus des banlieues explique la décision libérale de d'abord décentraliser les arrondissements et ensuite de tenir des référendums et de reconstituer des villes fusionnées. Les actions de boycott des nouvelles villes et les demandes d'une transformation du paysage municipal de la part des élus des anciennes municipalités de banlieue contrastent avec la faible mobilisation des défenseurs des nouvelles villes. Dans la Ville de Montréal, les élus des banlieues n'ont

pas suivi de stratégie commune face au changement institutionnel : à cette occasion, une partie des élus de la banlieue ont adhéré à la nouvelle ville après la décentralisation des arrondissements et en sont devenus des agents. Le modèle final de gestion métropolitaine doit inclure aussi la lecture *top-down*, puisque les conditions imposées par le PLQ n'ont pas correspondu aux souhaits des élus des banlieues et ont provoqué une défusion partielle. Cette demi-réforme a eu la capacité de ne plaire à personne et d'alimenter la sensation de découragement chez les intervenants montréalais.

À l'échelle métropolitaine, la CMM s'est vue affectée indirectement par l'instabilité politique puisque ses membres sont les élus locaux qui, enfermés dans le débat des fusions-défusions, doivent dessiner le projet métropolitain. Cette institution a été conçue afin de promouvoir un intérêt métropolitain qui permet la compétitivité du Grand Montréal ainsi que la création d'une dynamique favorable à la coopération métropolitaine. Le bilan à cet égard après son premier mandat est ambigu : elle n'a pas augmenté le malaise métropolitain mais le germe de la coopération est encore très faible. Il faudra attendre quelques années pour pouvoir saisir l'effet réel de cette institution sur la construction d'une pensée métropolitaine chez les élus locaux montréalais. Celle-ci dépend des incitatifs du gouvernement provincial visant à renforcer la cohérence de cette institution mais surtout de leur propre capacité à dépasser leurs intérêts locaux. Telle que la CMM a été conçue, sa réussite réside davantage dans la volonté des élus locaux de trouver des compromis. L'exemple de Montréal confirme donc que l'attitude des acteurs – agissant dans un cadre institutionnel donné – est déterminante dans la construction de la coopération métropolitaine. En définitive, ce nouveau chapitre de l'histoire québécoise de la gestion métropolitaine confirme l'idée que l'agglomération n'est pas un long fleuve tranquille (Négrier, 2005), mais plutôt un processus permanent de médiation entre différents intérêts et de recherche du compromis.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au terme de cette recherche, il convient de revenir à notre question initiale : quels sont les facteurs qui expliquent la construction des modèles de gestion métropolitaine et quelle est la contribution des acteurs locaux à ce processus? Notre travail, à la croisée des études urbaines et de la science politique, vise à approfondir la compréhension de la dimension politique de la métropolisation à partir d'une étude de cas : le modèle de gestion métropolitaine mis en place à Montréal dans le cadre de la réforme Harel (1999-2001). Pour ce faire, nous avons débuté par une exploration des caractéristiques des modèles de gestion métropolitaine. À cet égard, il y a trois courants principaux en Europe et en Amérique du Nord : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. Chaque courant est fondé sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion des régions métropolitaines, qui peuvent se classifier selon le degré d'institutionnalisation de la coopération et selon l'approche plus ou moins régionale des enjeux urbains.

Selon une perspective réformiste, la coopération atteint l'institutionnalisation maximale : soit par la fusion des municipalités qui élimine la fragmentation institutionnelle, soit par la création d'un gouvernement métropolitain qui assure le développement des compétences métropolitaines et du bien commun métropolitain. Dans les deux cas, la vision réformiste est à la recherche de l'adéquation entre la réalité politique et la réalité fonctionnelle afin de permettre l'équité, la démocratie et l'efficience. Cette vision contraste avec celle défendue par l'école des choix publics, pour qui la fragmentation institutionnelle assure la démocratie, l'efficience et la compétitivité des municipalités. Dans ce cas, il ne faut pas intervenir sur la réalité métropolitaine mais laisser faire la volonté des élus locaux, en ce qui concerne la coopération pour la gestion des services et des infrastructures qui, eux, ne tiennent pas compte des divisions administratives et politiques.

À mi-chemin entre les conceptions réformiste et localiste, le nouveau régionalisme apparaît comme un renouvellement des modèles de gestion métropolitaine. Il propose une vision régionale des enjeux urbains mais au moyen d'une faible institutionnalisation. En effet, il n'est plus question de forcer la coopération mais d'introduire des incitatifs flexibles qui mènent au partenariat et à la coopération horizontale. Ce courant, qui s'inscrit dans le passage du gouvernement à la gouvernance, demande à tous les acteurs de la région métropolitaine, publics et privés, de s'entendre sur un « plus petit commun dénominateur » afin d'assurer la compétitivité, mais aussi l'équité et la démocratie. Il s'agirait d'une sorte de *win-win* situation, puisque nous en sérions tous des bénéficiaires. Nous avons constaté que le discours néo-régionaliste est en fait utilisé par les intervenants de plusieurs métropoles européennes et nord-américaines, y compris ceux de Montréal.

La comparaison des trois courants permet de formuler deux conclusions principales. En premier lieu, la rupture entre les « anciens » et le « nouveau » régionalisme n'est pas claire. Bien que le nouveau régionalisme coïncide avec le courant réformiste en ce qui concerne le besoin de coopération supramunicipale et de vision régionale, il propose des solutions flexibles et volontaires proches de celles du courant des choix publics. En deuxième lieu, les trois approches présentent une représentation normative de la gestion métropolitaine, un idéal à atteindre qui s'articule à partir de la combinaison de quatre valeurs (démocratie, efficience, équité et compétitivité) et qui doit se réaliser à l'échelle locale ou métropolitaine. Nous soulignons ici l'importance du caractère idéologique de la gestion métropolitaine et le besoin de trouver une approche alternative qui puisse tenir compte des valeurs et des représentations dans la gestion métropolitaine sans pourtant rester attachés à des vision normatives.

Les raisons expliquant pourquoi une conception de la gestion métropolitaine est privilégiée sont multiples : les changements dans le système de production et les effets de la mondialisation, le modèle d'État et le système de gouvernement local, l'histoire et la culture politique, le rôle des acteurs locaux et le leadership politique. Elles ne sont cependant que des analyses partielles qui ne considèrent pas les relations entre les diverses variables. Une perspective néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine

permet d'intégrer toutes ces dimensions et d'offrir une explication complète du phénomène politique métropolitain. Ce courant de science politique considère les institutions à la fois comme variables dépendantes et indépendantes. D'une part, les institutions sont des éléments matériels ou *institutional hardware* : les organes de l'État, les formules de division territoriale du pouvoir, les systèmes électoraux, etc. D'autre part, et c'est surtout cet aspect qui a mérité l'ajout du « néo » au courant institutionnaliste, les institutions sont vues comme une construction sociale de normes et de valeurs stables dans le temps et partagées par les membres d'une même communauté (*institutional software*). On distingue ainsi deux variables qui dessinent les règles de l'échange politique : l'organisation de l'État et la culture politique. Les institutions sont le principe organisateur de la vie sociale et filtrent les effets de l'extérieur tout en les adaptant au contexte local.

L'influence des normes formelles et informelles est validée par l'analyse de la gestion métropolitaine au Québec. D'abord, les rapports de force entre les municipalités et le gouvernement provincial ne sont pas égalitaires, puisque ce dernier détient et exerce la compétence exclusive en matière de réorganisation municipale. En outre, la question métropolitaine est marginale au Québec : la question nationale et les relations provinciales-fédérales sont au centre des débats publics. Nous avons observé une ambiguïté provinciale quant au dossier montréalais, illustrée par des recommandations qui ne sont pas implémentées et par les demi-mesures réalisées. L'attitude du monde municipal est aussi complexe : les municipalités restent attachées à la gestion des services et lorsqu'elles demandent de changements institutionnels et fiscaux, les unions municipales ne suivent pas une stratégie commune. Enfin, nous ne pouvons pas négliger la dimension politique de la gestion métropolitaine : la localisation des clientèles électorales et les calculs politiques. Cet élément est évident dans le cas de Montréal, tant dans la réforme du Parti québécois – une réforme réalisée dans les deux premières années du mandat visant à achever la Révolution tranquille et le renforcement des agglomérations urbaines – que du Parti libéral du Québec – satisfaire les revendications des élus des municipalités de banlieue fusionnées pour honorer une promesse électorale.

Selon les auteurs néo-institutionnalistes, la naissance des institutions se comprend dans une ligne de continuité par rapport aux institutions qui ont existé auparavant. Cela inclut le degré d'institutionnalisation de la coopération mais aussi les façons de faire, les représentations concernant la gestion métropolitaine et les relations entre les acteurs. Nous avons débattu de l'importance de l'histoire et des inerties institutionnelles, ainsi que de la pertinence du concept de *path-dependence,* pour comprendre la mise sur pied du modèle montréalais de gestion métropolitaine. La création de la Communauté métropolitaine de Montréal et la réorganisation territoriale municipale, surtout dans l'île de Montréal, s'inscrivent dans une logique de continuité qui depuis le début du vingtième siècle a marqué la question métropolitaine au Québec. C'est le cas notamment de la prédominance d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine qui se traduit par la mise en place d'une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de structures supramunicipales). D'autres éléments qui surgissent périodiquement lors des débats métropolitains concernent l'équilibre territorial, le mode d'élection et de représentation au sein des institutions, en sus de la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale. L'idée d'un vrai gouvernement métropolitain formé d'élus au suffrage universel, avec un financement propre et de larges tâches de planification et coordination est soulevée plusieurs fois et est toujours contestée. Tous ces éléments influencent la conception du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers de 2000.

Sans démentir l'importance de l'héritage institutionnel et de la force du sentier réformiste, nous considérons cependant que les institutions, loin d'être réifiées, sont des structures vivantes, qui tout en étant bâties et modelées par les actions des individus influencent leur comportement (Jessop, 2001). La gestion métropolitaine se comprend non seulement comme un modèle (gouvernement à deux paliers, agence sectorielle de coopération, partenariat public-privé, etc.) mais aussi en termes de pratiques de coopération métropolitaine (attitudes vis-à-vis de la coopération, conflits d'intérêts et de valeurs). Les acteurs censés coopérer (politiques, économiques, communautaires, etc.) ont leurs propres valeurs concernant la gestion métropolitaine et leurs propres conceptions du modèle qu'il faut mettre sur pied. Le cas analysé dans cette recherche révèle à cet égard le contraste des diverses représentations de la gestion métropolitaine des acteurs locaux du Grand

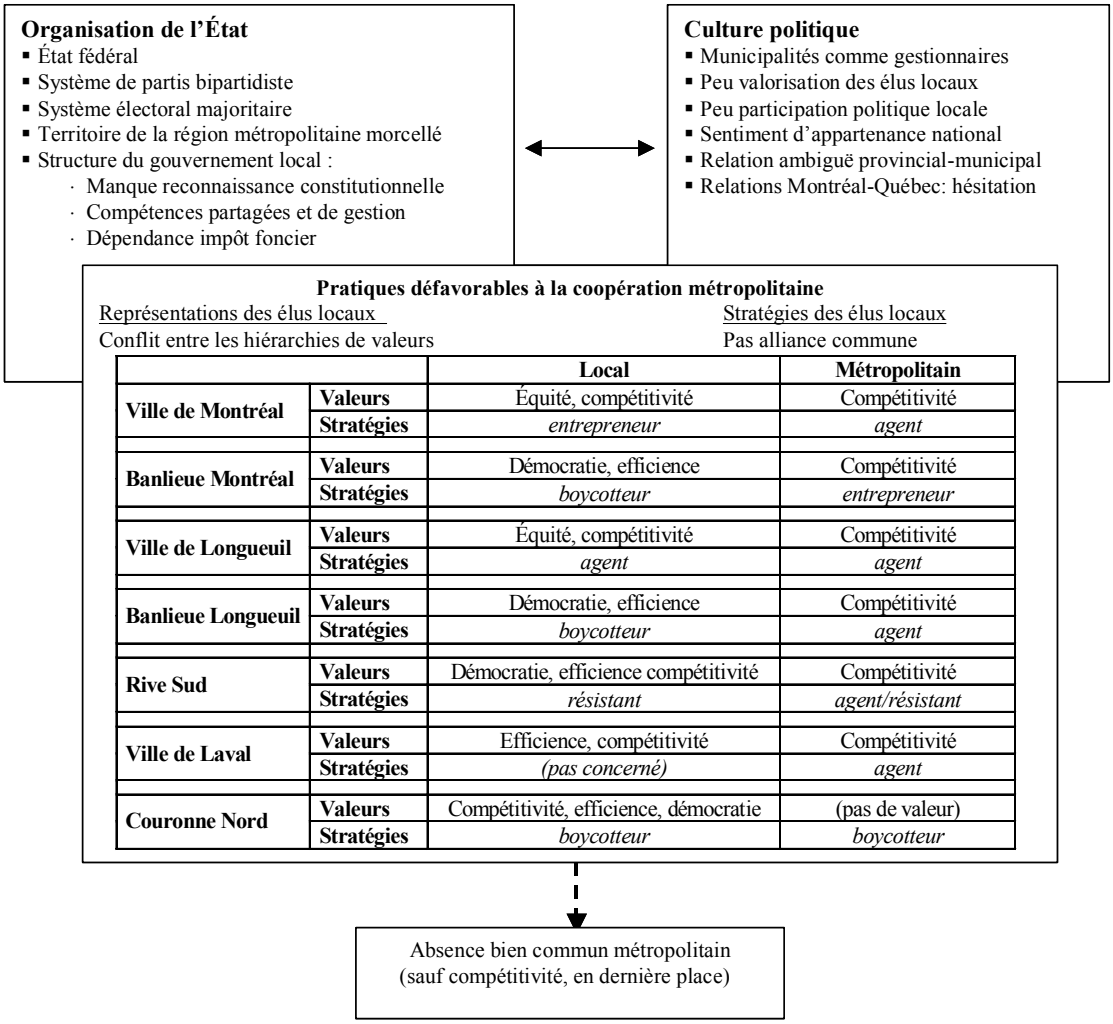
Montréal. La transformation institutionnelle a lieu parce que les acteurs disposent d'une marge de manœuvre dans l'adoption des règles institutionnelles en fonction de leurs valeurs et de leurs intérêts. Ils peuvent se comporter comme agents du ou comme résistants au changement institutionnel, et leur mobilisation peut être plus ou moins vigoureuse. Toutefois, la transformation d'un modèle de gestion métropolitaine ne répond pas seulement à l'action et à la volonté des acteurs locaux. Ceux-ci sont malgré tout fortement encadrés par les normes formelles et informelles, et ils tendent à agir selon ce qui est considéré comme approprié dans une situation donnée (March et Olsen, 1989). Cette norme de conformité est stable et minimise la force des changements, c'est pourquoi nous parlons d'une institutionnalisation des pratiques de coopération.

La question fondamentale est de déterminer quelle est cette marge d'autonomie dont disposent les acteurs par rapport aux contraintes institutionnelles. Selon une interprétation néo-institutionnaliste restrictive, la possibilité d'appropriation des règles est mineure face à la force de la « dépendance au sentier » (courant historique) (Pierson, 2000) et de la logique de conformité (courant sociologique) (March et Olsen, 1989). Selon une vision plus volontariste des institutions, correspondante au courant rationnel (Shepsle, 1989) et au *actor-centered institutionalism* (institutionnalisme centré sur les acteurs) (Scharpf, 1997), la marge de manœuvre des acteurs est large et ils sont les agents du changement institutionnel.

À cet égard, des zones d'ambiguïté s'ouvrent davantage dans les moments de changement institutionnel comme la réforme Harel. Ces circonstances sont très intéressantes et permettent d'examiner la jonction de l'influence à la fois des institutions (perspective macro) et des acteurs (perspective micro). L'altération des rapports de force au sein d'une région métropolitaine affecte les intérêts mais aussi les valeurs et les identités des acteurs : ils se positionnent en faveur ou contre et se mobilisent de manière active ou proactive. Leur contribution à la réforme vient notamment de leur capacité à trouver des compromis et à développer une vision partagée de l'agglomération, dans le cadre des règles du jeu politique. Autrement dit, les acteurs locaux ont une marge de manœuvre permettant d'influencer le processus de construction d'un modèle de gestion

métropolitaine, mais leur force dépend de leur capacité à créer des coalitions avec un objectif commun, ce qui les oblige à faire des concessions au nom du bien commun. En même temps, le gouvernement compétent introduit des incitatifs à la coopération plus ou moins contraignants et favorise certains acteurs parmi d'autres : la relation entre le degré de mobilisation des acteurs et leur succès pour influencer les réformes est conditionnée par l'organisation de l'État et la culture politique (voir Figure 7).

Figure 7 : Variables expliquant la mise en place du modèle montréalais de gestion métropolitaine



		Local	Métropolitain
Ville de Montréal	**Valeurs**	Équité, compétitivité	Compétitivité
	Stratégies	*entrepreneur*	*agent*
Banlieue Montréal	**Valeurs**	Démocratie, efficience	Compétitivité
	Stratégies	*boycotteur*	*entrepreneur*
Ville de Longueuil	**Valeurs**	Équité, compétitivité	Compétitivité
	Stratégies	*agent*	*agent*
Banlieue Longueuil	**Valeurs**	Démocratie, efficience	Compétitivité
	Stratégies	*boycotteur*	*agent*
Rive Sud	**Valeurs**	Démocratie, efficience compétitivité	Compétitivité
	Stratégies	*résistant*	*agent/résistant*
Ville de Laval	**Valeurs**	Efficience, compétitivité	Compétitivité
	Stratégies	*(pas concerné)*	*agent*
Couronne Nord	**Valeurs**	Compétitivité, efficience, démocratie	(pas de valeur)
	Stratégies	*boycotteur*	*boycotteur*

Le rôle des acteurs locaux dans le cas de Montréal est capital pour comprendre le modèle de gestion métropolitaine à trois paliers – métropolitain, local et infralocal. Notons d'abord que, parmi tous les acteurs, les élus locaux se retrouvent au premier plan de la réforme d'autant plus qu'elle affecte leur imputabilité et leur territoire de représentation politique. L'analyse de leurs pratiques de coopération métropolitaine révèle l'existence d'un malaise métropolitain et l'incapacité des élus à trouver des consensus sur le modèle de gestion métropolitaine. Les élus montréalais sont d'accord sur la conception de l'imputabilité des élus locaux – perçus comme les seuls représentants légitimes pour traiter des affaires métropolitaines – et sur la façon d'agir du gouvernement provincial – dont ils critiquent le manque de compréhension de la spécificité montréalaise et l'absence de consultation. Ces deux points communs sont pourtant insuffisants pour nouer une alliance stable dans le temps. Au moment de la réforme Harel, qui représente une menace à l'ordre institutionnel, les sept groupes d'élus du Grand Montréal essaient d'influencer la décision gouvernementale de façon individuelle afin de faire valoir leur modèle de gestion métropolitaine : la coopération intermunicipale volontaire (élus de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive Sud), l'autonomie municipale conjuguée à une concertation métropolitaine souple (élus des banlieues de Montréal et de Longueuil, de Laval et d'une partie de la Rive Sud), *une île, une ville* (maire de Montréal).

L'explication de ce malaise métropolitain réside dans les écarts qui séparent leurs représentations sur la gestion métropolitaine. Notons d'emblée une opposition entre les discours des villes centre et des banlieues qui rappelle le dialogue de sourds entre les auteurs des écoles de la réforme et des choix publics. Nous découvrons en effet des visions normatives sur la gestion métropolitaine structurées autour de plusieurs sujets : le besoin de la planification régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire, la taille idéale garantissant les meilleures conditions pour la démocratie locale et pour l'efficience dans la gestion des services, la création et la redistribution des richesses dans la région métropolitaine et la relation d'interdépendance ou d'autonomie des municipalités de la région métropolitaine. Cependant, cette opposition villes centre/banlieue n'explique pas à elle seule le manque d'ancrage de vision métropolitaine

ou l'éparpillement des stratégies suivies par les élus locaux face à la réforme Harel. Deux autres raisons doivent être soulignées.

En premier lieu, chaque groupe d'élus a sa propre définition des valeurs essentielles à sauvegarder ou à promouvoir. En effet, nous constatons une hiérarchie des valeurs liées à la gestion métropolitaine – la démocratie, l'équité, l'efficience, la compétitivité – à réaliser à différentes échelles – métropolitaine, locale ou infralocale. Les divers élus montréalais ont ainsi leur propre conception du bien commun à atteindre (économique, culturel, gestionnaire, égalitaire), les moyens pour l'atteindre (la concurrence intermunicipale, l'autonomie municipale, le regroupement des municipalités) et la frontière de ce bien commun (une petite municipalité, une grande municipalité, l'île de Montréal). Nous constatons pourtant que la région métropolitaine n'est pas considérée comme le territoire de réalisation du bien commun : l'idéal de communauté est rattaché à la municipalité, qu'elle soit grande ou petite. Les acteurs locaux montréalais, y compris les acteurs économiques, les syndicats et les groupes communautaires, ne conçoivent pas la région métropolitaine comme une communauté d'intérêts. Ce manque d'ancrage d'une vision supramunicipale rend difficile la création d'une dynamique favorable à la coopération. Il y a une exception : la valeur de la compétitivité est acceptée par la majorité des acteurs locaux comme étant souhaitable à l'échelle métropolitaine, même si chez les élus locaux il ne faut pas qu'elle diminue la capacité de développement économique et d'attractivité des municipalités. Ceci explique que la création de la Communauté métropolitaine de Montréal soit l'initiative la moins contestée de la réforme Harel, alors que les fusions municipales radicalisent les positions des élus locaux.

En deuxième lieu, le malaise métropolitain est aussi le résultat des règles du jeu créées par le gouvernement du Québec. Celui-ci manifeste traditionnellement une hésitation face à la question métropolitaine. Par exemple, il crée des commissions pour débattre le futur des agglomérations mais ensuite il n'applique pas leurs recommandations ou il change des structures sans pourtant faire un vrai ménage institutionnel. La réforme péquiste de 2000 survient après une période dominée par une nouvelle approche de la gestion métropolitaine fondée sur la mise en place d'incitatifs peu contraignants et l'absence de

changements institutionnels. Le gouvernement de Lucien Bouchard estime que cette voie est insuffisante pour gouverner les agglomérations urbaines du Québec à l'aube du nouveau millénaire et décide d'intervenir de façon plus radicale. Ainsi, l'imposition d'une structure dont les compétences s'étendent à la région métropolitaine de Montréal représente, pour la première fois, un lieu de rencontre et d'échange entre les élus, ce qui ouvre la porte à la construction d'une pensée métropolitaine et de pratiques favorables à la coopération. Cependant, le volet réformiste du Parti québécois implique la fusion des municipalités et génère une opposition très forte chez les élus des banlieues. L'introduction de cette mesure contraignante alimente donc le malaise métropolitain et la dynamique au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal en est ainsi affectée.

La réforme Harel signifie aussi la création d'un nouveau palier infralocal, les arrondissements. Pensé pour assurer la gestion des services de proximité et pour garantir l'exercice des droits linguistiques de la communauté anglophone sur l'île de Montréal, ce troisième pilier de la réforme péquiste permet paradoxalement la préservation des bases politiques et sociales qui résistent à la consolidation de la nouvelle ville et qui sont animées par la promesse du Parti libéral du Québec de leur redonner l'autonomie. Le changement de gouvernement survenu en 2003 ne représente pas le démantèlement total de la réforme Harel : suite à la tenue de référendums, dont les conditions de réussite sont assez strictes, plusieurs municipalités retrouvent leur souveraineté mais continuent d'être liées à la ville centre (Montréal, Longueuil) afin d'assurer l'équité et l'efficience des services d'agglomération. Une analyse des relations entre les élus de la ville centre et des banlieues dans ces conseils d'agglomération permettra d'évaluer la persistance du « malaise d'agglomération ». En même temps, la nouvelle charte municipale a doté les arrondissements montréalais de nombreuses compétences qui les érigent en acteurs politiques renforcés. Ceci représente un changement par rapport à la réforme péquiste et il serait intéressant d'analyser l'évolution de ce nouveau palier. Quant aux arrondissements qui étaient déjà montréalais avant la réforme, se consolident-ils en tant qu'espace d'appartenance alternatif à la Ville de Montréal? Et les arrondissements qui étaient des anciennes municipalités de banlieue, est-ce que leurs citoyens se sentent plus montréalais?

L'évolution du modèle de gestion métropolitaine montréalais permet d'observer une conjonction de facteurs toujours présents selon Jean-Pierre Collin : les transformations dans les relations entre la ville centre et la banlieue, le développement de la banlieue dont le nombre d'habitants augmentent et se diversifient progressivement, la volonté (ou l'absence de volonté) du gouvernement provincial qui reste le seul législateur en matière municipale, le peu d'implication de la part de la société civile et, de ce fait, l'emprise incontestée des élus locaux sur le format et sur le contenu de la gestion métropolitaine dans l'agglomération montréalaise (Collin, 2001: 23). Parmi tous ces éléments, la réforme libérale a permis d'observer un changement dans les pratiques entre la ville centre et la banlieue : une partie des élus de la banlieue de l'île de Montréal préfèrent adhérer à la nouvelle ville et ainsi construire l'agglomération sur des bases politiques communes. Un autre changement qui s'opère durant la période analysée (1992-2006) est réalisé par le maire de Laval, qui passe d'une attitude immobiliste et opposée à toute coopération métropolitaine à celle d'un défenseur de la Communauté métropolitaine de Montréal, une fois qu'elle a été mise en place. Ceci s'explique par l'évolution de la position relative de Laval au sein de la région métropolitaine. La définition du territoire métropolitain dans les années 1990 comprend les couronnes nord et sud, qui se développent très rapidement. Par conséquent, Laval n'est plus « la banlieue de Montréal » mais l'un des trois pôles autour desquels gravite l'agglomération (avec Montréal et Longueuil) : le maire adopte progressivement un discours similaire à ceux des villes centre et se montre plus ouvert à la concertation métropolitaine.

En définitive, la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine s'explique par l'interrelation de trois variables explicatives : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Les acteurs locaux influencent la forme finale du modèle par leurs attitudes vis-à-vis de la coopération et leur capacité à trouver des compromis au nom d'un intérêt métropolitain. Ils agissent dans le cadre des règles du jeu institutionnel et politique, qui représentent à la fois des contraintes et des opportunités. La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine s'inscrit aussi dans le cadre d'une réalité – la région métropolitaine – en évolution permanente, traversée par

des dynamiques économiques, géographiques et politiques dont il faut également tenir compte dans l'analyse.

Cette étude représente ainsi un effort pour éclairer le processus sous-jacent à la gestion métropolitaine. Elle comporte aussi certaines limites qu'il convient de souligner. Du point de vue méthodologique, la recherche aurait profité d'une comparaison du cas montréalais avec une autre région métropolitaine nord-américaine ou européenne. La stratégie d'une étude de cas comporte en effet le risque de généraliser les résultats de la recherche à partir d'une situation unique. Néanmoins, notre analyse néo-institutionnaliste accorde une très grande importance au contexte institutionnel et aux valeurs et stratégies des acteurs. En ce sens, nous estimons que la comparaison aurait pu entraîner un manque de profondeur dans l'analyse micro-sociologique de la gestion métropolitaine et une absence de précision dans la définition des pratiques de coopération métropolitaine. Bref, étant donné la complexité et l'évolution du cas montréalais, nous avons jugé pertinent de ne pas procéder à une deuxième étude de cas et d'éviter ainsi le danger de la simplification.

Nous avons aussi choisi de mettre davantage l'accent sur le rôle des élus locaux et ce, par le type de formule mise en place. Le modèle à trois paliers issu de la réforme Harel est conçu à partir de l'expérimentation institutionnelle et l'imputabilité locale : les élus du Grand Montréal sont les acteurs appelés à se concerter, au détriment des acteurs de la société civile. Plusieurs études récentes sur la gouvernance métropolitaine se sont focalisées sur les acteurs économiques (Stone, 1989). Dans le cas de Montréal, nous avons cependant constaté la prédominance d'une approche de la gestion métropolitaine fondée sur le gouvernement, où les acteurs politiques sont les promoteurs du changement institutionnel et les protagonistes des débats métropolitains. Ce travail nous a d'ailleurs permis d'élargir les études empiriques en politique locale au Québec, qui est un champ de connaissance peu exploré. Plus concrètement, l'analyse des différentes typologies des stratégies des banlieues devant la question métropolitaine constitue un apport original aux études urbaines québécoises.

Sur le plan conceptuel, nous avons contribué à éclaircir le débat sur le caractère novateur du nouveau régionalisme. Nous avons situé les propos du nouveau régionalisme dans le contexte nord-américain, marqué par les inégalités entre les villes centre et les banlieues et par la recherche de la compétitivité (Swanstrom, 2001). En revanche, le débat européen tourne plutôt autour du rôle de l'État face aux effets de deux processus simultanés : la mondialisation (échelle supranationale) et les demandes d'une plus grande décentralisation territoriale (échelle infranationale) (Jouve et Lefèvre, 1999a). Les deux discours, nord-américain et européen, convergent sur l'importance des régions métropolitaines comme nouveaux acteurs politiques et économiques et remettent ainsi en question leurs modèles de gestion métropolitaine. Ils soulignent aussi des changements dans la façon de gouverner les agglomérations urbaines (du gouvernement à la gouvernance) fondés sur les principes suivants : flexibilité, coordination horizontale, partenariats publics-privés, participation citoyenne, coopération volontaire, etc. (Wallis, 1994). Nous avons pourtant souligné que l'approche du nouveau régionalisme ne signifie pas une rupture totale par rapport aux courants réformiste et des choix publics, puisqu'il partage avec chacun d'eux des éléments de leurs modèles et valeurs de la gestion métropolitaine. En outre, sans minimiser l'importance des effets de la mondialisation et de la transformation du système économique sur la gouverne des régions métropolitaines, nous avons prouvé que la compréhension des facteurs menant à l'adoption d'un modèle de gestion métropolitaine doit nécessairement inclure les variables d'ordre institutionnel, propres à un espace particulier.

Par ailleurs, notre analyse néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine est originale pour trois raisons. En premier lieu, cette thèse appréhende la composante politique de la métropolisation sous un angle alternatif à la gouvernance métropolitaine, dominante dans les études récentes consacrées à ce champ. En deuxième lieu, notre utilisation des trois approches de la gestion métropolitaine (l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme) est double. D'abord, nous utilisons la revue de la littérature de manière classique, afin de positionner notre thèse dans les champs des études urbaines et de la science politique. Mais ensuite et surtout, notre contribution théorique est la transformation des trois courants en un objet d'étude en soi. En effet, nous avons

démontré comment les modèles théoriques influencent les représentations des acteurs, qui se transforment après en préférences devant la coopération et le modèle de gestion métropolitaine à mettre en place. En troisième lieu, notre travail est un apport à l'analyse de la politique métropolitaine sans tomber dans le piège de la normativité. En ce sens, l'analyse des approches de la gestion métropolitaine nous a alerté sur notre rôle en tant que chercheur. La question métropolitaine touche aux valeurs et aux conceptions du bien commun, ce qui entraîne souvent des analyses voulant démontrer quel est le modèle de gestion métropolitaine qui permettra d'atteindre l'idéal recherché. Cette prise de conscience weberienne de la différence entre le rôle du savant et celui de politicien a été présente tout au long de cet exercice. Cela explique notre choix concernant l'étude de cas étranger : éviter ainsi que nos propres représentations sur la gestion métropolitaine puissent se révéler et orienter le lecteur vers une lecture normative du phénomène métropolitain.

Quant à notre apport au néo-institutionnalisme, Vivien Lowndes souligne qu'il convient de réaliser plus de théorisation sur le rôle des acteurs dans le changement institutionnel et ce, à partir de trois axes : a) les relations de pouvoir qui existent parmi les acteurs; b) le rôle des idées sur l'influence des stratégies des acteurs; et c) le rôle des entrepreneurs dans les diverses échelles institutionnelles (Lowndes, 2005: 306). À partir du cas de Montréal, nous avons examiné les relations entre les acteurs (qui sont les entrepreneurs et comment s'organisent-ils?), leurs stratégies (quel est leur degré de mobilisation?) et les valeurs sous-tendant leurs actions (pensent-ils métropolitain?). Sur ce dernier point, nous avons classé les diverses conceptions du bien commun des élus locaux afin d'éclaircir la notion d'institutions informelles ou *institutional software,* une catégorie qui est souvent peu définie dans les études néo-institutionnalistes. Nous avons constaté le lien entre les représentations des acteurs et leurs stratégies vis-à-vis de la coopération : plus précises sont leurs représentations, plus fort est le degré de leur mobilisation.

Cette thèse est d'ailleurs une contribution à l'étude de la double relation entre les institutions (niveau macro) et les acteurs (niveau micro). Malgré la force des règles du jeu institutionnel, qui légitiment certains choix et certaines représentations parmi d'autres, les

acteurs locaux disposent d'espaces permettant d'exercer une certaine influence et contribuent à la transformation du modèle de gestion métropolitaine. Parmi tous les facteurs, nous constatons l'importance des représentations des divers acteurs dans la construction d'une vision commune de l'agglomération. L'étude du cas montréalais montre en effet que les valeurs agissent comme l'élément d'union entre le niveau macro et le niveau micro. C'est grâce au processus de construction d'une vision commune de l'agglomération que les acteurs locaux façonnent le modèle de gestion métropolitaine, autant par rapport au degré d'institutionnalisation du modèle qu'à sa conception plus ou moins régionale des enjeux urbains. Notre analyse du changement institutionnel illustre un moment crucial dans la construction d'une pensée métropolitaine et révèle les stratégies et les valeurs des acteurs ainsi que les obstacles à la coopération métropolitaine.

Aussi en ce qui concerne la contribution de cette recherche à la théorie néo-institutionnelle, nous avons utilisé à la fois de façon critique et empirique la notion de la « dépendance au sentier ». En effet, notre analyse de l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec à la lumière de ce concept prouve l'importance de l'histoire en révélant les ruptures et les continuités. Notre travail offre un exemple de l'utilisation de cette notion de façon rigoureuse, grâce à l'identification d'une série d'éléments qui caractérisent le débat québécois sur la question métropolitaine.

En guise de conclusion, un des apports majeurs de cette thèse tient à l'utilité du cadre théorique, qui ouvre la porte à des études comparatives. En effet, l'approche néo-institutionnaliste met en lumière les variables qui expliquent le choix d'un modèle de gestion métropolitaine plutôt qu'un autre. Nous estimons que l'interrelation entre les trois variables – l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine – a une portée explicative et peut s'appliquer à d'autres études de cas, puisque ces trois dimensions sont transversales à toute région métropolitaine. Le poids de chacune des variables ainsi que la contribution des acteurs locaux à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine doit être vérifié dans l'analyse de chacun des cas, et peut donner lieu à la construction d'une typologie. À cet égard, l'une des pistes à suivre est l'application de notre triade de variables explicatives à la compréhension d'un autre

modèle de gestion métropolitaine. Il serait intéressant de mesurer la force de chacune des variables dans une agglomération européenne et étudier notamment si l'on retrouve des visions du bien commun similaires chez les élus locaux. Sont-elles promues par les mêmes acteurs? Les acteurs de la société civile se mobilisent-ils à l'échelle métropolitaine? Quels sont les incitatifs gouvernementaux pour favoriser des pratiques favorables à la coopération métropolitaine? En ce sens, il faudrait constater si l'existence d'un palier supranational (l'Union européenne) encourage ou limite la participation des acteurs locaux à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine.

En définitive, cette thèse contribue tant au niveau empirique que théorique à l'avancement des connaissances dans l'analyse de la gestion métropolitaine, grâce à une approche néo-institutionnelle. L'identification des trois variables explicatives (organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine) représente un effort de synthèse de la multiplicité d'études de la gestion métropolitaine, tout en évitant d'exprimer des jugements de valeur mais en intégrant la dimension idéologique et la force des valeurs qui se trouvent au cœur de la gestion métropolitaine.

ANNEXE A : CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS (1992-2006)

Année	
1992-93	Groupe de travail sur Montréal et sa région (Commission Pichette)
1993	Rapport final du Groupe de travail sur Montréal et sa région
1993	Plan d'action pour la relance des grandes villes centre et de leurs régions
1993-1995	Table des maires et des préfets du Grand Montréal
1994-1995	Table ronde des villes centre du Québec
1996	Création du ministère de la Métropole, de Montréal International et de l'Agence métropolitaine de transport
1996	Politique de consolidation des communautés locales (politique Trudel)
1997, juin	Adoption du projet de loi 92 (loi créant la Commission de développement de la métropole)
1998-99	Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (Commission Bédard)
1999, mars	Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (*Pacte 2000*)
2000, avril	Publication du Livre blanc sur la réorganisation municipale : *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*
2000, 16 juin	Adoption du projet de loi 124 (loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives)
2000, 16 juin	Adoption du projet de loi 134 (loi créant la Communauté métropolitaine de Montréal)
2000, juin-octobre	Publication des rapports du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal (trois rapports) et du rapport final du mandataire Louis Bernard
2000, décembre	Signature du Pacte fiscal Québec-municipalités
2000, décembre	Adoption du projet de loi 170 (loi sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais)
2001, 1er janvier	Constitution officielle de la Communauté métropolitaine de Montréal
2001, 21 juin	Sanction de la loi 29 modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale
2001, 20 décembre	Sanction de la loi 60 modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal
2001, janvier-décembre	Mise en place et fonctionnement des comités de transition. Publications des rapports
2001, 4 novembre	Élections municipales. Élection à la mairie de Montréal de Gérald Tremblay (Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal)
2002, 1er janvier	Constitution officielle de la nouvelle Ville de Montréal
2003, 14 avril	Victoire du Parti libéral du Québec aux élections provinciales
2003, décembre	Adoption du projet de loi 33 (loi sur la Charte de Montréal)

2003, décembre	Adoption du projet de loi 9 (loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités)
2004, 16-20 mai	Ouverture et signature des registres municipaux
2004, 20 juin	Tenue des référendums sur le démembrement des nouvelles villes
2004, décembre	Adoption du projet de loi 75 (loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations)
2005, 5 novembre	Élections municipales. Élection à la mairie de Montréal de Gérald Tremblay (Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal)
2006, 1er janvier	Reconstitution d'une partie des villes fusionnées (15 à Montréal, quatre à Longueuil) et création des conseils d'agglomération de Montréal et de Longueuil

ANNEXE B : LISTE DE DOCUMENTS ANALYSÉS

Documents provenant du gouvernement provincial

- Projets de loi et rapports concernant Montréal :
  - rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région (novembre 1993);
  - projet de loi 92 créant la Commission de développement de la métropole (juin 1997);
  - rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (*Pacte 2000*) (mars 1999);
  - Livre blanc sur la réorganisation municipale : *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens* (avril 2000);
  - projet de loi 124 (loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives) (juin 2000);
  - projet de loi 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal (juin 2000);
  - rapports du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal (trois rapports) et du rapport final de Louis Bernard (juin-octobre 2000);
  - projet de loi 170 (sur la réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais) (décembre 2000);
  - rapports du comité de transition de Montréal (2001);
  - projet de loi 29 (modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale; apporte diverses précisions au projet de loi 170) (juin 2001);
  - projet de loi 60 (modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal; apporte diverses précisions au projet de loi 170) (décembre 2001);
  - projet de loi 33 (sur la Charte de la Ville de Montréal) (décembre 2003);
  - projet de loi 9 (concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités) (décembre 2003);
  - projet de loi 75 (sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations) (décembre 2004).
- Autre documentation officielle générée par le ministère des Affaires municipales (communiqués de presse, entretiens, articles).
- Autre documentation officielle générée autour du comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal et du comité de transition de Montréal.

Documents provenant des divers groupes d'élus locaux

Ville de Montréal, Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal, Ville de Laval, Ville de Longueuil, municipalités de la banlieue de Longueuil, Conférence des maires de la Rive Nord, Conférence des maires de la Rive Sud

- Mémoires présentés à l'Assemblée nationale devant les commissions parlementaires et groupes de travail suivants :
    - 1992-93 : Groupe de travail sur Montréal et sa région;
    - 1996-97 : Commission de développement de la métropole;
    - 1998-99 : Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales;
    - 2000 : Commission de l'aménagement du territoire (sur les projets de loi 170, 124 et 134);
    - 2003 : Commission de l'aménagement du territoire (sur le projet de loi 9).
- Documents issus de conférences, réunions et groupes de travail.
- Communiqués de presse.

Documents provenant d'autres acteurs

Groupe des six villes centre du Québec, Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Confédération des syndicats nationaux, Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, Collectif Femmes et fusions municipales, Culture Montréal, *DémocraCité*, Front d'action populaire en réaménagement urbain

- Mémoires présentés à l'Assemblée nationale.
- Documents issus de conférences, réunions et groupes de travail.
- Communiqués de presse.

ANNEXE C : DÉNOMBREMENT DES ENTRETIENS

Portrait général 45 entretiens :

- Élus locaux : 15
- Fonctionnaires et employés niveau municipal : 11
- Élus provinciaux : 2
- Fonctionnaires et employés niveau provincial : 17

Dénombrement des catégories d'acteurs rencontrés en entretien (plusieurs personnes interviewées appartiennent à deux catégories)

Niveau local (arrondissements, villes et Communauté métropolitaine de Montréal) :

- Élus municipaux de la région métropolitaine de Montréal :
  - avant la réforme (entre 1990 et 1998) : 15 (nos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43)
  - au moment de la réforme (législature 1998-2001) : 13 (nos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43)
  - après la réforme (législature 2001-2005) : 12 (nos 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 40, 41, 42)
- Fonctionnaires de la Ville de Montréal : 7 (nos 1, 2, 3, 34, 35, 37, 44)
- Fonctionnaires de la Communauté métropolitaine de Montréal : 2 (nos 25, 26)
- Employés des unions municipales : 2 (nos 12, 37)

Niveau provincial :

- Ministère des Affaires municipales :
  - Fonctionnaires: 15 (nos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 27, 30, 31, 32, 36, 38, 45)
  - Attachés politiques : 2 (nos 29, 39)
- Députés : 2 (nos 24, 28)

Fonctionnaires locaux ou provinciaux participant aux commissions et groupes de travail sur la question métropolitaine :

- Groupe de travail sur Montréal et sa région : 1 (no 30)
- Table ronde des villes centre : 1 (no 27)
- Commission de développement de la métropole : 1 (no 45)

- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales : 1 (n° 31)
- Comité d'élus de la région métropolitaine de Montréal : 3 (n° 2, 3, 32)
- Comité de transition de la Ville de Montréal : 2 (n° 1, 33)
- Comité de transition de l'agglomération de Montréal : 1 (n° 35)

ANNEXE D : GUIDE D'ENTRETIEN

Présentation de l'objet de thèse : la gestion métropolitaine à Montréal

Questions générales sur l'interviewé

- Quel est votre poste actuel? Quelle est votre trajectoire?
- Quelles étaient vos principales fonctions pendant (la Commission Pichette, la Commission de développement de la métropole, la Commission Bédard, la Commission d'aménagement du territoire, etc.)?

Vision de l'acteur sur la gestion métropolitaine à Montréal

- Êtes-vous satisfait du modèle qui a été implanté en 2000 : Communauté métropolitaine, fusions municipales, décentralisation vers les arrondissements?
- Quelles sont les raisons, d'après vous, qui expliquent la mise en place de ce modèle?
- Quel modèle de gestion croyez-vous que Montréal devrait avoir (par exemple, un gouvernement métropolitain avec des compétences et des élus, un modèle fondé sur la coopération volontaire des municipalités, un modèle qui inclut la participation de plusieurs acteurs…)?

Arguments utilisés pour appuyer l'approche du groupe sur la gestion métropolitaine à Montréal (introduction d'arguments concrets si nécessaire)

- Pourquoi croyez-vous que le modèle fondé sur (introduire réponse antérieure) est bon?
- Quels sont les avantages de ce modèle?
- Quels sont les défauts de ce modèle?

Actions réalisées pendant la réforme (1999-2001)

En suivant le cours des événements (niveau réactif)

- Est-ce que vous avez présenté des mémoires dans le cadre des commissions parlementaires? Combien? Est-ce que vous êtes allés à l'Assemblée nationale pour en discuter?
- Est-ce que vous avez participé à des conférences ou des séminaires organisés par d'autres groupes ou par le gouvernement?
- Est-ce que vous avez écrit des communiqués de presse et des articles dans les journaux suite à un événement (déclaration, projet de loi, rapport) autour du modèle de gestion métropolitaine de Montréal?

- Est-ce que vous avez été invités à rencontrer des représentants du gouvernement et/ou d'autres groupes pour parler de la réforme?

En anticipant les décisions gouvernementales (niveau proactif)

- Est-ce que vous avez rédigé de votre propre initiative des documents ou rapports sur le modèle de gestion métropolitaine de Montréal? Est-ce que vous les avez présenté en public ou aux représentants du gouvernement?
- Est-ce que vous avez organisé (seuls ou avec un autre groupe) des conférences ou des séminaires autour de la réforme métropolitaine de Montréal?
- Est-ce que vous avez écrit des communiqués de presse et des articles dans les journaux de votre propre initiative autour du modèle de gestion métropolitaine pour Montréal?
- Est-ce que vous avez rencontré des représentants du gouvernement et/ou d'autres groupes de votre propre initiative pour parler de la réforme?
- Est-ce que vous avez participé ou vous avez initié des coalitions avec d'autres groupes?

Questions sur la réforme Harel

- Que pensez-vous de la façon dont la réforme de 1999-2001 a été conduite?
- Croyez-vous que le gouvernement a-t-il tenu compte de tous les avis des acteurs? Pensez-vous que la réforme a-t-elle été ouverte à la participation des citoyens?
- Est-ce que vous pensez qu'il y a eu des acteurs clé qui ont influencé le choix pour le modèle final mis en place? Lesquels?
- Quels facteurs sont d'après vous les plus importants pour comprendre la réforme Harel?
- Est-ce que vous pensez que les relations entre les élus de la Ville de Montréal et les élus de la banlieue de l'île ont-elles changé dans les derniers 15 ans? En quoi? Et entre les élus des autres composantes de la région métropolitaine?
- Pensez-vous que les élus locaux ont une vision commune de l'agglomération? Pourquoi?

Questions sur la réforme libérale

- Comment interprétez-vous le changement de modèle depuis 2003?
- Est-ce que vous croyez que la réforme représente un changement ou une continuité dans l'approche à la gestion métropolitaine au Québec, de la part du gouvernement provincial et de la part des acteurs locaux?

ANNEXE E : GRILLE D'ANALYSE

Les pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal			
Conception de la gestion métropolitaine	***Nouveau régionalisme*** Relations flexibles et horizontales parmi les acteurs publics et privés de la région métropolitaine (du gouvernement à la gouvernance)	***Réforme*** Gouvernement métropolitain avec compétences et élus couvrant la région fonctionnelle, à un ou deux paliers	***Choix publics*** Maintien de l'autonomie des municipalités, qui offrent les services à leurs habitants. Coopération volontaire, si nécessaire
Valeurs derrière chaque approche	***Nouveau régionalisme*** - Compétitivité (développement économique et attractivité) - Équité (sociale et fiscale) - Démocratie (imputabilité et participation citoyenne)	***Réforme*** - Équité (sociale et fiscale) - Efficience (minimisation du coût des services et économies d'échelle) - Démocratie (imputabilité et participation	***Choix publics*** - Efficience (minimisation du coût des services et économies d'échelle) - Démocratie (imputabilité et participation citoyenne) - Compétitivité (développement économique et attractivité)
Stratégies d'action des groupes vis-à-vis de la réforme Harel (pour ou contre)	***En suivant le cours des événements (niveau réactif)*** - Participation aux Commissions parlementaires (élaboration de mémoires) - Participation à des conférences et séminaires organisés par d'autres groupes ou le gouvernement - Communiqués de presse et articles dans les journaux - Rencontres avec gens du gouvernement et/ou avec d'autres groupes d'acteurs (par invitation) ***En anticipant les décisions gouvernementales (niveau proactif)*** - Élaboration de documents sur la réforme et la vision métropolitaine - Organisation des conférences, séminaires, manifestations - Communiqués de presse et articles dans les journaux - Rencontres avec gens du gouvernement et/ou avec d'autres groupes d'acteurs (de leur propre initiative) - Participation ou initiation de coalitions		
	Facteurs directs et indirects qui influencent les acteurs		
Facteurs d'influence directe	***Niveau structurel (variables institutionnelles formelles et informelles)*** - Municipalités : créatures provinciales - Culture politique : conception municipalités, politique locale - Système politique : partis, élections et priorités - Relations Montréal-Québec-Canada		
Facteurs d'influence indirecte	***Niveau général (du fordisme au post-fordisme)*** - Mondialisation des marchés - Tertiarisation de l'économie - Métropolisation - Révolution technologique		

ANNEXE F : PARTAGE DE COMPÉTENCES ENTRE LES PALIERS DANS LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL APRÈS LA RÉFORME HAREL

	Arrondissements	Villes	MRC	CMM
Eaux		Assainissement et distribution de l'eau potable	Compétence sur les cours d'eau locaux et régionaux situés sur son territoire	Programme de mise en valeur des *Espaces bleus*
Environnement	Application de la réglementation sur les nuisances et les pesticides	Contrôle des émissions de gaz et application des règlements		Réglementation de la quantité et de la nature des émissions
Déchets	Enlèvement	Transport et élimination		Élaboration d'un plan métropolitain de gestion des matières résiduelles
Voirie (réseau routier)	Locale	Réseau routier urbain		Réseau artériel métropolitain
Transport en commun		Financement, exploitation et gestion du réseau par le biais des sociétés de transport		CMM : grandes orientations et financement des aspects à caractère métropolitain AMT : programmation, intégration et coordination des activités de transport public
Culture	Soutien financier aux équipements culturels à vocation locale	Aide financière et soutien aux organismes à vocation culturelle et contribution au financement des équipements métropolitains		Contribution au financement des équipements à caractère métropolitain
Loisirs et sports	Équipements locaux, parcs locaux	Équipements municipaux, parcs		
Police		Responsabilité de la ville		
Protection et incendie		Responsabilité de la ville	Planification des mesures de protection incendie	
Mesures d'urgence	Recommandations à l'élaboration du schéma de couverture		Planification du schéma de couverture	
Urbanisme	Élaboration des règlements d'urba-	Plan d'urbanisme	Schéma d'aménagement	Élaboration du schéma métropolitain

	nisme dont le zonage, le lotissement et les plans d'implantation et d'intégration architecturale		(en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur du schéma métropolitain)	d'aménagement et de développement
Habitation	Dérogation à l'interdiction de convertir un immeuble en copropriété divise	Fonds de développement de logements sociaux		Fonds métropolitain du logement social, financement de nouveaux projets et du déficit d'opérations des offices municipaux d'habitation
Développement économique et communautaire	Soutien financier aux organismes de déve-loppement économique local, communautaire et social	Élaboration des règles relatives au soutien financier des organismes par les arrondissements	Aide aux organismes de développement économique. Financement des CLD	Promotion économique internationale, élaboration d'un plan des grands enjeux du développement économique
Ressources humaines	Gestion de leur personnel	Relations de travail		

Source : (Rivard, Tomàs et Collin, 2004: 21)

ANNEXE G : MÉMOIRES PRÉSENTÉS PAR LES DIFFÉRENTS TYPES D'ACTEURS (1992-2003)

	GTMR		Forum métropole		CDM		CNFFL (acteurs de Montréal)		CAT134		CAT170 (acteurs de Montréal)		CAT9 (acteurs de Montréal)	
	Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés		Nombre mémoires déposés	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
Acteurs du milieu institutionnel	**30**	**33,71**	**40**	**51,28**	**28**	**63,64**	**20**	**31,75**	**9**	**69,23**	**15**	**34,09**	**15**	26,79
provincial	6	6,74	7	8,97	4	9,09	4	6,35	3	23,08	1	2,27	4	7,14
local	24	26,97	33	42,31	24	54,55	16	25,40	6	46,15	14	31,82	11	19,64
Acteurs corporatifs	**12**	**13,48**	**15**	**19,23**	**11**	**25,00**	**14**	**22,22**	**1**	**7,69**	**11**	**25,00**	**17**	30,36
Milieu des affaires	7	7,87	8	10,26	4	9,09	6	9,52	0	0,00	2	4,55	4	7,14
Syndicats et associations de travailleurs	5	5,62	7	8,97	7	15,91	8	**12,70**	1	7,69	9	20,45	13	23,21
Acteurs du milieu communautaire	**28**	**31,46**	**11**	**14,10**	**3**	**6,82**	**16**	**25,40**	**0**	**0,00**	**13**	**29,55**	**20**	35,71
Professeurs universitaires et experts	**15**	**16,85**	**12**	**15,38**	**2**	**4,55**	**8**	**12,70**	**3**	**23,08**	**3**	**6,82**	**1**	1,79
Autres	**4**	4,49	**12**	**15,38**	**0**	**0,00**	**5**	**7,94**	**0**	**0,00**	**2**	**4,55**	**3**	5,36
Total	89	100	78	100,00	44	100,00	63	100,00	13	100,00	44	100,00	56	100,00

ANNEXE H : ARTICLE DE PETER TRENT SUR LE DÉBAT RÉFORME VERSUS CHOIX PUBLICS

PETER TRENT (2003) « Les mythes de la mégaville », *La Presse*, jeudi 19 juin 2003, Forum: A15

LA CRÉATION de la mégaville de Montréal ayant constitué un saut dans l'inconnu, on comprend que les partisans de la fusion aient dû avoir recours à des suppositions afin de rallier les incrédules à leur cause. Ces suppositions revêtaient souvent des allures d'articles de foi. On a affirmé, par exemple, que les monopoles syndicaux ne poseraient pas de problème, que nous n'avions pas à craindre une flambée des dépenses comme celle qu'avait subie la mégaville de Toronto, et que, pour être concurrentiels sur la scène internationale, nous avions besoin des fusions.

Aux croyances animistes de Pierre Bourque ("Montréal a besoin d'oxygène", "Montréal est la mère de la banlieue") a succédé la liturgie plus orthodoxe de la ministre Harel. La mégaville allait opérer la transsubstantiation du désordre des villes multiples en un nirvana uni, si cher aux planificateurs sociaux. Sur le front économique, les fusions entraîneraient des économies d'échelle; des centaines de bureaucrates se réjouiraient à l'idée d'une retraite anticipée; presque tous les résidants paieraient moins de taxes; et l'île serait délivrée à tout jamais de la peste qu'est l'iniquité fiscale.

L'on aurait pu croire que la réalité de la mégaville donnerait lieu à un bilan fondé sur des preuves, disons, plus terrestres de sa réussite. Hélas, on se trompait. Les citations suivantes sont extraites d'un article récemment paru dans La Presse ("Montréal mérite de vivre!"), signé par 13 personnalités qui perpétuent la tradition de l'argumentation basée sur la foi ou, au mieux, sur la conjecture.

"Il va de soi que nous devons aspirer à plus que de simplement faire fonctionner correctement "la mégaville"."

Voilà qui illustre la croyance candide selon laquelle une administration municipale peut poursuivre des objectifs nobles sans trop s'inquiéter des services terre-à-terre qu'elle doit rendre, de sa dette de quatre milliards de dollars ou du fastidieux envoi des comptes de taxes. Ce qui échappe aux auteurs de l'article, c'est qu'une municipalité doit d'abord et avant tout fournir des services: l'efficacité avec laquelle elle le fait permet de mesurer son rendement; si le rendement est bon, alors on peut aspirer au paradis dont ils rêvent. Il est pourtant clair que les mégavilles sont inefficaces. Le rapport Poitras calcule que le fonctionnement de la mégaville de Montréal coûtera au moins 200 millions de dollars de plus par année que celui des petites villes qu'elle a englouties.

Nous apprenons que, pour fonctionner comme il se doit, la mégaville a désespérément besoin d'un messie au "leadership visionnaire". Aspirant à ce poste messianique, le maire Tremblay revient sans cesse sur la nécessité de "bâtir" la mégaville, comme s'il s'agissait de recouvrir l'île d'une gigantesque structure de blocs Lego. À moins qu'il ne soit la réincarnation du baron Haussmann- qui a rebâti Paris dans les années 1860-, et qu'il ne trouve les fonds nécessaires, le maire Tremblay n'est pas en train de "bâtir" une ville. Il administre une municipalité. Or les municipalités sont des processus, pas des produits. Et les petites sont beaucoup mieux administrées que les grandes. Si nous administrons bien nos municipalités, le développement économique et social suivra inéluctablement.

Autre question non négligeable que les signataires ont pris soin d'éviter: les mégasyndicats engendrés par la mégaville. Quand les pompiers ont enfin daigné nettoyer les camions qu'ils avaient eux-mêmes vandalisés, l'île a poussé un soupir de soulagement qui faisait pitié à entendre. Ce sont les syndicats et les bureaucrates- et non plus les dirigeants politiques- qui mènent le bal dans cette mégaville.

"Le problème est (...) l'argent- ou plutôt le manque d'équité dans le financement municipal et l'absence d'une plus grande diversité de sources nouvelles (...)"

Tout le monde s'entend sur la nécessité de nouvelles sources de revenus. Le hic, c'est que la fusion n'a rien accompli sur ce plan.

Qu'en est-il du Saint Graal de l'équité fiscale? Voici: même si l'on "harmonise" les taux de taxation de l'ensemble de l'île, les revenus de la mégaville n'augmenteront que de quelques points de pourcentage. La belle affaire! Quant à un système de péréquation, il donnerait, disons, 10 millions de dollars aux arrondissements de l'ancienne ville de Montréal; son effet passerait inaperçu.

Ainsi, la fusion n'a pas sorti Montréal de la mendicité, loin de là. Pourquoi? Parce que la fusion n'a réglé aucun des problèmes de gestion fiscale et administrative qui rongeaient la ville depuis des années. En matière de finances, Montréal était, et est toujours, dans un état piteux qu'aucun déguisement mégamunicipal ne pourra camoufler. Quant à sa capacité d'emprunter améliorée- qu'elle doit aux anciennes villes de banlieue- elle ne fait qu'accentuer la dépendance de Montréal à l'endettement.

Au lieu de nager dans l'argent des économies d'échelle qu'on nous a fait miroiter, la mégaville retournera quémander à Québec. Pour arriver à joindre les deux bouts, Montréal doit vendre le parc de l'île Notre-Dame et même des livres de bibliothèque.

"(...) il est parfaitement légitime d'exiger de tous les habitants de l'île qu'ils contribuent à "leur juste part" aux (...) responsabilités (...) métropolitaines."

Pourquoi les contribuables de l'île devraient-ils avoir le privilège exclusif de payer ces choses? En outre, les signataires semblent ignorer l'existence de la CMM et de sa fiscalité d'agglomération qui sert déjà à payer les frais d'équipement régional de Montréal. Selon son mandat, la CMM peut faire davantage: elle devrait justement jouer le rôle qu'ils souhaitent confier à la mégaville.

"Concurrence internationale entre les agglomérations urbaines- (...) les agglomérations urbaines occupent une place prépondérante et incontournable."

Cela tombe sous le sens. Comment cet "argument" peut-il servir à justifier la fusion? Comme c'est la grande région de Montréal qui livre concurrence, en quoi la fusion des municipalités de l'île a-t-elle aidé cette cause? La mégaville de Montréal ne compte que pour la moitié de sa région. Pourquoi, d'ailleurs, cette curieuse fixation sur l'île? Si le concept de mégaville nous était si favorable, la logique voudrait que nous transformions toute la région en mégaville.

Afin de nous convaincre des mérites de la fusion tous azimuts, on cite Boston parmi les régions auxquelles nous devons faire concurrence. Or la région de Boston compte 282 villes et se porte très bien, merci.

En réalité, la fusion nous empêche de devenir pleinement concurrentiels, parce que nous nous retrouvons dans une mégaville lourde, coûteuse et peu redevable, plutôt que dans une agile constellation de villes plus petites.

Le crédo du gigantisme et de l'uniformité est donc bien en vie. Des gens bien intentionnés nous demandent de croire à la mégaville. Mais, examiné sous la lumière crue de la raison, cet énorme édifice bureaucratique, conçu par un gouvernement étatiste et centralisateur, ne peut pas conduire au salut municipal que les auteurs de l'article souhaitent si ardemment.

L'auteur a été maire de Westmount de 1991 à 2001.

© 2003 La Presse. Tous droits réservés.

ANNEXE I : DOCUMENT DE LA CAMPAGNE DES DÉFUSIONS

The Committee for the Preservation of Montreal West presents the

TOP TEN

reasons to demerge

10. **What the megacity giveth, the megacity taketh away**
New powers that may be offered to Côte-St-Luc/Hampstead/Montreal West following the mayor's closed-door study can just as easily be withdrawn after the demerger threat has passed. Without restored municipal stature, even 'superboroughs' will still be mere creatures of the megacity.

9. **Things aren't so bad now, but just wait**
Sure, not a lot has changed for the average citizen under the new administration, but just ask city employees about the bureaucracy and inefficiency. The megacity has already burned through the suburbs' accumulated surpluses and has announced budget cuts, and the new collective agreements haven't been negotiated yet! It took three years in Toronto for their permanent $300million/year megacity deficit to become apparent.

8. **No more Mr. Nice Guys**
Like Gerald Tremblay says, the administration is doing everything in its power to convince people to stay in the megacity. That means minimizing cuts in service or changes in programs, and a major effort to preserve the character of the former towns. With a 'gun to his head', the mayor is now promising decentralization again. Of course, when there's no need to convince people to stay anymore…

7. **Small is beautiful**
Life was simple in our little town. Montreal West collected the taxes and we elected commissioners to spend the taxes and to hire and manage the other employees. But councillors in 'decentralized' boroughs will still report to the megacity. After all, if the idea isn't to maintain central control, then what exactly is the point?

6. **Harmonization**
Harmonization sounds better than homogenization. For megacity bureaucrats, however, it means the same thing. So do standardization, synchronization, rationalization, streamlining, and all the other things a big bureaucracy can't stop itself doing in the name of efficiency. It's already happened to town publications, policies, and parking regulations, to name a few. Given enough time in the megacity, the distinct character of Montreal West will disappear.

5. **It's all relative**
A decentralized borough may be a bad deal for Pointe-Claire or Anjou, but it's a disaster for double-merged Montreal West. Greater powers for the boroughs will do nothing in the long term to preserve the character of towns that were arbitrarily lumped in with their much larger neighbours. At the ballot box, in the borough council, or at megacity hall, Montreal West will have no real voice because we will always be outnumbered.

4. **A line in the sand**
The Parti Quebecois government thought they could get away with shoving the mergers down our throats. They didn't, but the mergers are still with us. Many of the councillors who were elected to fight for the municipalities have since embraced the megacity. Should we let ourselves be pushed around again?

3. **If it ain't broke**
Montreal West existed for over a century, as a place where community spirit perfectly meshed with the small and responsive town council and the local administration. So why not return to an arrangement that worked, rather than gamble on a megacity concept that has never worked and has been discredited by every serious study?

2. **Don't fix it**
Decentralizing the boroughs in a megacity is a solution to a problem that doesn't exist. We were supposed to merge so we could compete with great cities like Boston. But Greater Boston actually comprises 280 independent municipalities around a central city with only 600,000 inhabitants. 101 of the most central towns have a seat on a regional planning commission, just as Montreal West would after demerger. That's 100% more representation than we have now!

And the number 1 reason to demerge…

1. **Use it or lose it**
If Montreal West becomes a town again we can always merge with other independent towns or with the central city in the future…on our own terms. Demerger is a one-time offer, though. Any town that doesn't demerge now will be stuck in the megacity forever.

Source : Document de la soirée d'information intitulée « Tout ce que vous avez toujours voulu savoir sur les défusions », dans l'ancien Hôtel de Ville de Montréal-Ouest, le 11 mars 2004.

LISTE DES RÉFÉRENCES

ALAIN, M. (2006) « Neighbourhood or borough? The Montreal community groups' political strategies and rescaling », *36th Annual Meeting, Urban Affairs Association* (Montréal, 19-22 avril 2006).

ALBERGO, E. (2002) « La réforme de l'administration métropolitaine de Rome: une histoire de douze années », *Annales des Ponts et Chaussées,* vol. no. 102, p. 52-58.

ALMOND, G. A. et S. VERBA (1965) *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations,* Boston: Little, Brown and Company.

ANDREW, C. (1992) « La vie municipale et régionale », dans MONIÈRE, D. (éd. *L'année politique au Québec 1990-1991.* Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/90_91/andrew/andrew.htm.

ANDREW, C. (1993) « La vie municipale et régionale », dans MONIÈRE, D. (éd. *L'année politique au Québec 1991-1992.* Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/91_92/andrew/andrew.htm.

ANDREW, C. (1995) « Provincial-Municipal Relations; or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordination Revisited », dans LIGHTBODY, J. (éd. *Canadian Metropolitics: Governing Our Cities.* Toronto: Copp Clark Ltd, p. 137-160.

ARRONDISSEMENT DE WESTMOUNT (2003) « Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement du territoire en vue des auditions publiques à l'égard du projet de loi n° 9. Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités », *Commission de l'aménagement du territoire* (Québec, 22 août 2003).

ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes,* Paris: Éditions Odile Jacob.

AUBIN, H. (1999) « Keeping it simple: PQ backbencher has come up with workable solution to municipal impasse », *The Gazette*, 29 septembre 1999, Editorial: B.3.

AUBIN, H. (2004) *Who's Afraid of Demergers? The Straight Goods on Quebec's Megacities,* Georgetown, Ontario: Véhicule Press.

BACCIGALUPO, A. (1990) *Les administrations municipales québécoises, des origines à nos jours: anthologie administrative,* Montréal: Agence d'Arc.

BACCIGALUPO, A. et F. NKOT (2001) « Pourquoi le gouvernement de Lucien Bouchard a-t-il enfin osé? », dans CÔTÉ, R. (éd. *L'Annuaire du Québec 2001.* Montréal: Fides-Le Devoir, p. 526-531.

BADIE, B. et G. HERMET (1990) *Politique comparée,* Paris: Presses Universitaires de France, Thémis.

BARAIZE, F. et E. NÉGRIER (2001) *L'Invention Politique de l'Agglomération,* Paris: L'Harmattan.

BEAULIEU, C. et P. CAYOUETTE (2001) « Entretien à Lucien Bouchard: le point de fusion », *L'Actualité,* vol. 26, no. 1, p. 16.

BÉDARD, R. J. (1965) *La bataille des annexions. La petite municipalité, institution démocratique par excellence, est-elle vouée à la disparition?* Ottawa: Les Éditions du Jour, Inc.

BÉLAND, D. (2002) « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective sociologique », *Politique et Sociétés,* vol. 21, no. 3, p. 21-40.

BELLEY, S. (1997) « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada,* vol. 40, no. 3, p. 495-515.

BELLEY, S. (2002) « Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles? », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 51-57.

BELLEY, S. (2003a) « Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale », *Télescope,* vol. 10, no. 2, p. 24-28.

BELLEY, S. (2003b) « L'élection municipale de 2001 à Québec: « l'interventionnisme municipal » de la ville-centre contre « le populisme fiscal » des banlieues », *Recherches sociographiques,* vol. XLIV, no. 2, p. 217-238.

BELLEY, S. (2004) « L'apprentissage collectif dans l'action: le défi de la planification et de la coordination métropolitaines dans les agglomérations urbaines de Montréal et de Québec », *Entretiens Jacques-Cartier* (Montréal, 8-9 octobre).

BELLEY, S. (2005) « La recomposition des territoires locaux au Québec: regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », dans BHERER, L., J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE*, et al.* (éds.) *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France.* Québec: Presses de l'Université Laval, p. 203-230.

BERGER, P. L. et T. LUCKMANN (1966) *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge,* New York: Doubleday Anchor.

BERGEVIN, J.-M., M. BOUCHER, J. DESBIENS*, et al.* (2004) « Une analyse économique des fusions forcées. Ni productives, ni plus concurrentielles, ni équitables », *Le Devoir*, jeudi 13 mai 2004, Opinion: A4.

BERNARD, L. (2000) *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire,* Québec: Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

BÉRUBÉ, H. (2006) « Democracy Without Politics, Politics Without Democracy: Suburban Governance on the Island of Montreal (1880-1939) », *36th Annual Meeting, Urban Affairs Association* (Montreal, 20 avril 2006).

BHERER, L. (2003) *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec,* Thèse de Doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV- Institut d'études politiques de Bordeaux.

BHERER, L. (2005) « One reform, multiple explanations: a comparison of municipal consolidations in Quebec and Ontario (Canada). A research note to go beyond the consolidation vs. fragmentation debate », *Urban Affairs Association* (Salt Lake City, 13-17 avril 2005).

BHERER, L. (2006) « Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales: des citoyens sans villes ou des villes sans citoyens? », dans PÉTRY, F., É. BÉLANGER et L. M. IMBEAU (éds.) *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest.* Québec: Presses de l'Université Laval, p. 339-360.

BHERER, L. (2007) « Le feuilleton des sécessions municipales », *L'Action nationale,* vol. 98, no. 3, p. 69-77.

BHERER, L. et V. LEMIEUX (2002) « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. 25, no. 3, p. 447-472.

BISH, R. L. (1971) *The Public Economy of Metropolitan Areas,* Chicago: Markham.

BISH, R. L. et V. OSTROM (1973) *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered,* Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

BLONDEL, J. (1973) *Comparative legislatures,* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

BLONDEL, J. (1994) « Où en est la politique comparée? », *Revue internationale de politique comparée,* vol. 1, no. 1, p. 5-18.

BOGASON, P. (2000) *Public policy and local governance: institutions in postmodern society,* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

BOISVERT, M. et P. HAMEL (1998) « CUM: 1970-2000, des enjeux nouveaux et des enjeux renouvelés », dans BÉLANGER, Y., R. COMEAU et F. DESROCHERS (éds.) *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 76-84.

BOISVERT, Y. (2000) « Rosemère se porte bien, merci », *La Presse*, mercredi 14 juin 2000, Nouvelles générales: A5.

BONGRAND, P. et P. LABORIER (2005) « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques: un impensé méthodologique? », *Revue française de science politique,* vol. 55, no. 1, p. 73-111.

BORRAZ, O. et P. LE GALÈS (2001) « Gouvernement et gouvernance des villes », dans LERESCHE, J.-P. (éd. *Gouvernance urbaine et action publique en Suisse.* Paris: Pedone, p. 360-384.

BOUCHARD, L. (1996a) « Discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, à l'Assemblée nationale du Québec », (Assemblée nationale du Québec, 25 mars 1996).

BOUCHARD, L. (1996b) « Notes pour une allocution du premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard », (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 29 mars 1996).

BOUDREAU, J.-A. (2000) *The MegaCity Saga: Democracy and Citizenship in this Global Age,* Montréal: Black Rose Books.

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

BOUDREAU, J.-A. (2003b) « Questioning the Use of 'Local Democracy' as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 27, no. 4, p. 793-810.

BOUDREAU, J.-A. (2004) « La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale », dans JOUVE, B. et P. BOOTH (éds.) *Démocraties métropolitaines.* Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 133-154.

BOUDREAU, J.-A. (2006) « Intergovernmental Relations and Polyscalar Social Mobilization: The Cases of Montreal and Toronto », dans YOUNG, R. et C. LEUPRETCH (éds.) *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-*

Federal Provincial Relations in Canada. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 161-180.

BOUDREAU, J.-A., P. HAMEL, B. JOUVE*, et al.* (2006) « Comparing metropolitan governance: the cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning,* vol. 66, no. 1, p. 7-59.

BOUDREAU, J.-A. et R. KEIL (2000) « Seceding from responsibility? Secession movements in Los Angeles », *Urban Studies,* vol. 38, no. 10, p. 1701-1731.

BOUDREAU, J.-A. et R. KEIL (2006) « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto. Essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé », *Politique et Sociétés,* vol. 25, no. 1, p. 83-98.

BOURNE, L. S. (1996) « Reinventing the Suburbs: Old Myths and New Realities », *Progress in Planning,* vol. 46, no. p. 163-184.

BOURQUE, G. L. (2000a) *Le modèle québécois de développement: de l'émergence au renouvellement,* Sainte-Foy (Québec): Presses de l'Université du Québec.

BOURQUE, P. (2000b) « Allocution », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170 (Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais)* (Québec, 15 novembre 2000).

BOURQUE, P. (2002) *Ma passion pour Montréal,* Montréal: Méridien.

BOYER, M. et I. DACOSTA (1999) « Québec doit respecter l'indépendance des municipalités. Le monde municipal a besoin d'une réforme complète », *La Presse*, jeudi 2 décembre 1999, Opinions: B3.

BOYNE, G. A. (1992) « Local government structure and performance: lessons from America », *Public Administration,* vol. 70, no. autumn, p. 333-357.

BRADFORD, N. (2002) *Why Cities Matter: Research Perspectives on the "New Localism" in Canada,* Ottawa: Canadian Policy Research Networks Inc.

BRAIS, N. (2000) *Femmes et restructuration municipale: les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec,* Québec: Collectif Femmes et restructurations municipales.

BRAIS, N. et W. FROHN (2002) « État local et mouvement des femmes à Québec: une étude de cas », *Lien social et Politiques – RIAC,* vol. 47, no. p. 55-66.

BRAIS, N., H. LEE-GOSSELIN et COLLECTIF FEMMES ET RESTRUCTURATIONS MUNICIPALES (2001) *Les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec,* Québec: Groupe de recherche multidisciplinaire féministe (GREMF) et Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition des femmes.

BRAULT, S. (2004) « Avec la tête et le coeur », *La Presse*, 26 mai 2004, Forum: A27.

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

BRENNER, N. (2004a) *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood,* Oxford: Oxford University Press.

BRENNER, N. (2004b) « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy,* vol. 11, no. 3, p. 447-488.

BRUNEAULT, F. et J.-P. COLLIN (2001) *Le partage de compétences,* Montréal: INRS-UCS. Accès électronique sur http//www.vrm.ca/gestion_democratie.html.

BRYMAN, A. (1988) *Quantry and quality in social research,* Londres: Unwin Hyman.
BYRNE, D. (2001) *Understanding the Urban,* London: Palgrave.
CARDINAL, F. (2004) « Où sont les partisans de la grande ville? », *La Presse*, mercredi 19 mai 2004, Actualités: A5.
CARR, J. B. et R. C. FEIOCK (1999) « Metropolitan Government and Economic Development », *Urban Affairs Review,* vol. 34, no. 3, p. 476-488.
CASTELLS, M. (1997-98) *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura,* Madrid: Alianza Editorial.
CASTELLS, M. et P. HALL (1994) *Technopoles of the World, The Making of the First Century Industrial Complexes,* London: Routledge.
CERMAKIAN, J. (2004) « Un territoire, "deux solitudes" », dans VENNE, M. (éd. *L'Annuaire du Québec 2005.* Montréal: Fides, p. 666-672.
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1992) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Montréal, 29 octobre 1992).
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1993) « Doter la région de Montréal de pouvoirs et de moyens », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Montréal, mars 1993).
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1996) « La Commission de développement de la métropole: gouverner, c'est oser », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1997) « Mémoire », *Commission de développement de la métropole* (Québec, 6 mars 1997).
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1998) « Mémoire », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Québec, 2 octobre 1998).
CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (2003) « Pour une véritable adhésion aux nouvelles villes », *Commission de l'aménagement du territoire* (Québec, août 2003).
CHAMPAGNE, É. (2002a) *L'émergence du nouveau régionalisme aux États-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines. Une étude de cas du nouveau régionalisme dans la région métropolitaine de Baltimore,* Thèse de Doctorat, Université du Québec. INRS-Urbanisation, Culture et Société.
CHAMPAGNE, É. (2002b) « Le nouveau régionalisme métropolitain aux États-Unis », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 111-118.
CHAMPAGNE, É., J.-P. COLLIN, S. PINEAULT*, et al.* (2000) *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal au Canada et aux États-Unis,* Montréal: INRS-Urbanisation.
CHAMPAGNE, P. et R. PATRY (2004) « La participation électorale dans les municipalités québécoises », *Muni-stat,* vol. 1, no. 1 (juin 2004), p. 1-5.
CHARTRAND, L. et M. VASTEL (1999) « Toutes villes unies! », *L'Actualité*, 15 décembre 1999, 16-20.
CLARK, C. (1951) « Urban population densities », *Journal of the Royal Statistical Society,* vol. serie A, no. 114, p. 490-496.
CLARK, G. L. et D. WÓJCIK (2005) « Path dependence and financial markets: the economic geography of the German model, 1997-2003 », *Environment and Planning A,* vol. 37, no. p. 1769-1791.

CLARKE, S. (1995) « Institutional logics and local economic development: a comparative analysis of eight American cities », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 19, no. p. 513-533.

CLOUTIER, M. (1999) « Jongleries municipales », *Le Devoir*, samedi 13 novembre 1999, Les Actualités: A1.

COALITION MONTRÉAL (2003) « Montréal mérite de vivre! », *La Presse*, 11 juin 2003, A13.

COFFEY, W. J. et M. POLÈSE (1993) « Le déclin de l'empire Montréalais: Regards sur l'économie d'une métropole en mutation », *Recherches sociographiques,* vol. XXXIV, no. 3, p. 417-437.

COFFEY, W. J. et R. G. SHEARMUR (2001) « The Identification of Employment Centres in Canadian Metropolitan Areas: The Example of Montreal, 1996 », *Le Géographe canadien,* vol. 45, no. 3, p. 371-387.

COLLECTIF FEMMES ET RESTRUCTURATIONS MUNICIPALES (2000) « Les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 5 décembre 2000).

COLLIN, J.-P. (1998) « La création de la Communauté urbaine de Montréal en 1969: circonstances et antécédents », dans BÉLANGER, Y., R. COMEAU et F. DESROCHERS (éds.) *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 5-17.

COLLIN, J.-P. (1999) « Quel modèle de gestion métropolitaine pour les villes-régions canadiennes? », dans ANDREW, C., P. ARMSTRONG et A. LAPIERRE (éds.) *Les villes mondiales: Y a-t-il une place pour le Canada?* Ottawa: Presses de l'Université d'Ottawa, p. 403-420.

COLLIN, J.-P. (2001) *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830.*

COLLIN, J.-P. (2002) « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d'un cycle? », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 5-13.

COLLIN, J.-P. (2003) « Montréal, Depictions of a Mid-size Metropolis/Montréal, tableaux d'une métropole moyenne », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines,* vol. 12, no. 1, p. 1-15.

COLLIN, J.-P. et G. DIVAY (2002) *Canadian Municipalities: Seeking Recognition,* Montréal: INRS-Urbanisation, Culture et Société.

COLLIN, J.-P., M. GAUDREAU et S. PINEAULT (1996) *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis: typologie des modèles et quelques études de cas,* Montréal: INRS-Urbanisation.

COLLIN, J.-P., P. J. HAMEL, J. LÉVEILLÉ*, et al.* (1999) *La politique de renforcement des agglomérations au Québec. Bilan et refléxion sur une stratégie d'intervention,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

COLLIN, J.-P. et J. LÉVEILLÉE (2002) « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 59-69.

COLLIN, J.-P. et J. LÉVEILLÉE (2003) *L'organisation municipale au Canada. Un régime de géométrie variable: entre tradition et transformation,* Montréal: INRS-UCS.

COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et C. POITRAS (2002) « New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective », *Journal of Urban Affairs,* vol. 24, no. 2, p. 317-332.

COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et M. RIVARD (2003) *L'expérience du comité de transition de la Ville de Montréal,* Montréal: Groupe de recherche sur l'innovation municipale.

COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et J. SAVARD (2005) « Perception des impacts des fusions municipales dans les agglomérations urbaines au Québec. Résultats d'une enquête », dans BHERER, L., J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE*, et al.* (éds.) *Jeu d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France.* Québec: Presses de l'Université Laval, p. 231-253.

COLLIN, J.-P. et C. POITRAS (2002) « La fabrication d'un espace suburbain: La Rive-Sud de Montréal », *Recherches sociographiques,* vol. XLIII, no. 2, p. 275-310.

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

COLLIN, J.-P. et M. ROBERTSON (2005) « The Borough System of Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Composite Metropolis », *Journal of Urban Affairs,* vol. 27, no. 3, p. 307-330.

COLLIN, J.-P. et A.-M. SÉGUIN (2000) *Une agglomération en changement: premiers éléments d'un bilan d'ensemble,* Montreal: INRS-Urbanisation, Observatoire métropolitain de la région de Montréal.

COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2004a) « Constance et mutation: le discours des acteurs municipaux devant le mouvement 'dé-fusionniste' au Québec », *Congrès annuel de Canadian Association for Regional Sciences/Association canadienne des sciences régionales* (Moncton, 27-28 mai 2004).

COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2004b) « Les défusions à Montréal. L'avenir de la démocratie municipale », dans VENNE, M. (éd. *Annuaire du Québec 2005.* Montréal: Fides, p. 575-581.

COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2004c) « Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms », *Urban Public Economics Review/Revista de Economía Pública Urbana,* vol. 2, no. p. 13-39.

COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2005) « Building metropolitan governance capacity. The case of Montreal: A Three-tier Model Between Innovation and Confusion », *35th Annual Meeting, Urban Affairs Association* (Salt Lake City, 13-17 avril 2005).

COMITÉ DE TRANSITION DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL (2005) *Rapport d'activités,* Montréal: Gouvernement du Québec.

COMITÉ DES ÉLUS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2000) *Rapport portant sur les équipements à portée métropolitaine,* Montréal: Gouvernement du Québec.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2005) *Cap sur le monde: pour une région métropolitaine de Montréal compétitive. Plan de développement économique,* Montréal: CMM.

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (1993) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 26 mars 1993).

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (1996) « Repenser le "Grand Montréal" », *Forum de Consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7 novembre 1996).

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (1998) « Mémoire », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Québec, 7 octobre 1998).

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2000) « Pour une plus grande démocratie, une meilleure organisation du travail et des services mieux adaptés aux besoins de la population », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 30 novembre 2000).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1992) « Pour une vision d'avenir: le développement durable de la région de Montréal », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Montréal, 30 octobre 1992).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1996) « Unir l'impossible: notre volonté plus grande que nos différences », *Forum de Consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1998a) « Présentation de Monsieur Frank Zampino », *Colloque: la CUM et les nouveaux enjeux métropolitains* (UQAM, Montréal, 20-21 mars 1998).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1998b) « Présentation de Monsieur Marc-André Vaillancourt », *Colloque: la CUM et les nouveaux enjeux métropolitains* (UQAM, Montréal, 20-21 mars 1998).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1998c) « Présentation de Monsieur Peter Trent », *Colloque: la CUM et les nouveaux enjeux métropolitains* (UQAM, Montréal, 20-21 mars 1998).

CONFÉRENCE DES MAIRES DE LA RIVE-NORD DE MONTRÉAL (1993) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 26 mars).

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989) *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique,* Québec: Gouvernement du Québec.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2000) *Les restructurations municipales: un défi d'équité pour les femmes,* Québec: Gouvernement du Québec.

CORBIN SIES, M. (2003) « North American Urban History: The Everyday Politics and Spatial Logics of Metropolitan Life », *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine,* vol. XXIII, no. 2, p. 28-42.

COUNCIL OF EUROPE (1995) *Local and Regional Authorities in Europe. The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation.*

COURONNE SUD (1996) « Mémoire de MRC de Champlain, MRC de Lajemmerais, MRC de La Vallée-du-Richelieu, MRC de Roussillon et MRC de Vaudreuil-Soulanges », *Forum de Consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).

CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1977) *L'acteur et le système,* Paris: Éditions du Seuil.

CULTURE MONTRÉAL (2001) *Culture et réforme municipale,* Montréal: Culture Montréal.

DAHL, R. A. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city,* New Haven: Yale University Press.

DAHL, R. A. et E. G. TUFTE (1974) *Size and Democracy,* Stanford: University Press.

DANSEREAU, F., A. GERMAIN, C. POITRAS*, et al.* (2000) « De mauvaises solutions à de faux problèmes », *La Presse*, jeudi 19 octobre 2000, Forum: A23.

DANYLUCK, V. (2000) « Réforme métropolitaine: le temps est venu de gouverner! », *La Presse*, vendredi 18 février 2000, Opinions: B3.

DAVID, P. (1985) « Clio and the economics of QWERTY », *The American Economic Review,* vol. 75, no. 2, p. 332-337.

DÉCARIE, J. (2000) « Faire simple! », *La Presse*, mardi 28 novembre 2000, Forum: B3.

DENTE, B. (1990) « Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of The Third Type », *Governance,* vol. 3, no. 1, p. 55-74.

DES ROSIERS, F. (2000) « Gestion locale, problématique métropolitaine et regroupements municipaux: solution optimale ou dogme d'état? », *Les regroupements municipaux: un mode de gestion et une stratégie de développement?* (Longueuil, 18 mai 2000).

DESAGE, F. (2005) *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003),* Thèse de Doctorat, CERAPS, LILLE II.

DESBIENS, J. (1999) *Fusions municipales et économies d'échelle. Mythes et réalités,* Chicoutimi (Québec): Le groupe Jacques Desbiens.

DESCHAMPS, C., P.-B. FORGET, M. THERRIEN*, et al.* (1999) « Réforme Harel: un non catégorique », *La Presse*, vendredi 15 octobre 1999, Opinions: B3.

DESROCHERS, F. G. (2003) « Réorganisation municipale et métropolitaine: La réforme est un long fleuve tranquille… », *Possibles: Montréal 2003,* vol. 27, no. 1-2, p. 28-36.

DESROSIERS, É. (2000) « Campagne une île, une ville », *Le Devoir*, vendredi 8 décembre 2000, Les Actualités: A4.

DIGAETANO, A. et E. STROM (2003) « Comparative Urban Governance. An Integrated Approach », *Urban Affairs Review,* vol. 38, no. 3, p. 356-395.

DIVAY, G. et J.-P. COLLIN (1977) *La Communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale,* Montréal: INRS-Urbanisation.

DIVAY, G., J.-P. COLLIN, A. GERMAIN*, et al.* (2002) *Le monde municipal québécois 2002-2012. Changer les façons de voir pour changer les façons de faire. Éléments condensés pour une prospective,* Montréal: Institut national de la recherche scientifique-Urbanisation, culture et société.

DIVAY, G. et M. GAUDREAU (1982) « L'agglomération de Montréal: velleites de concentration et tendances centrifugues », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. V, no. 1, p. 183-198.

DOWNS, A. (1994) *New visions for Metropolitan America,* Washington, DC: The Brookings Institution.

DOYON, F. (2007) « Culture Montréal veut un "ministère de la Culture montréalais" », *Le Devoir*, mardi 27 février 2007, CULTURE: B8.

DREIER, P., J. MOLLENKOPF et T. SWANSTROM (2001) *Place Matters. Metropolitics for the Twenty-First Century,* Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

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

DROUILLY, P. (2004) « La "victoire tranquille" du Bloc québécois », dans VENNE, M. (éd. *L'Annuaire du Québec 2005.* Montréal: Fides, p. 654-665.

DROUILLY, P. et A.-G. GAGNON (2004) « Amères défusions », dans VENNE, M. (éd. *L'Annuaire du Québec 2005.* Montreal: Fides, p. 524-532.

DUBUC, A. (1994) « Montréal encore oubliée? », *La Presse*, jeudi 29 septembre 1994, Éditorial: B2.

DUFOUR, V. (2000) « Rapport Bernard sur la réorganisation municipale: grincements de dents chez les maires de la Rive-Sud », *Le Devoir*, jeudi 12 octobre 2000, Montréal: A3.

DUNLEAVY, P. (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice,* London: Harvester Wheatsheaf.

DUVERGER, M. (1972) *Sociología política,* Barcelona: Ariel.

ELSTER, J. (1979) *Ulysses and the Sirens,* Cambridge: Cambridge University Press.

FAURE, A. (2003) « Montréal, l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines,* vol. 12, no. 1, p. 35-57.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (1993) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 19 mars 1993).

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (1996) « Mémoire », *Forum de Consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 1er novembre 1996).

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (2000) « Mémoire », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 30 novembre 2000).

FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES (2001) *Early Warning: Will Canadian Cities Compete? A Comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe,* Toronto: FCM.

FEIOCK, R. C. et J. B. CARR (2001) « Incentives, entrepreneurs, and boundary change. A collective action framework », *Urban Affairs Review,* vol. 36, no. 3, January 2001, p. 382-405.

FISCHLER, R. et J. WOLFE (2000a) « Regional Restructuring in Montreal: an historical analysis », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. 23, no. 1, p. 89-114.

FISCHLER, R. et J. WOLFE (2000b) « Un bon projet pour Montréal? NON, car seul Bourque y gagnerait », *La Presse*, vendredi 13 octobre 2000, Forum: A13.

FISHMAN, R. (1987) *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia,* New York: Basic Books.

FLEISCHMANN, A. et G. GREEN (1991) « Organizing local agencies to promote economic development », *American Review of Public Administration,* vol. 21, no. p. 1-15.

FONTAINE, J. et P. HASSENTEUFEL (éds.) (2002) *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain,* Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

FONTAN, J.-M., P. HAMEL, R. MORIN*, et al.* (2006) « Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle? », *Politique et Sociétés,* vol. 25, no. 1, p. 99-127.

FORTIN, A. et M. BÉDARD (2003) « Citadins et banlieusards. Représentations, pratiques et identités », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines,* vol. 12, no. 1, p. 124-142.

FORTIN, A., C. DESPRÉS et G. VACHON (éds.) (2002) *La Banlieue revisitée,* Québec: Éditions Nota bene.

FORUM DES MILIEUX CULTURELS DE LA MÉTROPOLE (1997) « Mémoire », *Commission de développement de la métropole* (Québec, juin 1997).

FOUILLEUX, È. (2002) « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », dans FONTAINE, J. et P. HASSENTEUFEL (éds.) *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain.* Rennes: Presses Universitaires de Rennes, p. 255-279.

FREY, W. H. et Z. ZIMMER (2001) « Defining the city », dans PADDISON, R. (éd. *Handbook of Urban Studies.* London: Sage Publications, p. 14-35.

FRISKEN, F. et D. F. NORRIS (2001) « Regionalism reconsidered », *Journal of Urban Affairs,* vol. 23, no. 5, p. 467-478.

FROHN, W. (2001) « Restructurations municipales dans la région de Québec: quels enjeux pour les femmes? », *Géographes,* vol. La réforme municipale, no. 11, p. 25-28.

FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (1999) « Pacte fiscal de l'an 2000. Pour une régionalisation des coûts du logement social », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Québec, août 1999).

FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (2000a) « Loi 134. Quelle sera la place du logement social dans la nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal? », *Commission parlementaire de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 134* (Québec, 29 mai 2000).

FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (2000b) « Loi 170: Contre le statu quo. Pour que la réorganisation municipale profite aux moins nantis », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 1er décembre 2000).

GABRIEL, O. W., V. HOFFMANN-MARTINOT et H. V. SAVITCH (éds.) (2000) *Urban Democracy,* Opladen: Leske Budrich.

GAGNÉ, G. et S. LANGLOIS (2005) « Les jeunes appuient la souveraineté et les souverainistes le demeurent en vieillissant », dans VENNE, M. et A. ROBITAILLE (éds.) *L'Annuaire du Québec 2006.* Montréal: Fides, p. 440-456.

GAGNON-LACASSE, F. (1982) *Les partis politiques municipaux au Québec. Notes de recherche,* Montréal: Université de Montréal, département de science politique.

GAGNON, A. G. (2003) « Le dossier constitutionnel Québec-Canada », dans GAGNON, A. G. (éd. *Québec: État et société. Tome 2.* Montréal: Québec Amérique, p. 165-172.

GAGNON, M. (2000) « Communauté métropolitaine: la couronne sud remet en question sa participation », *La Presse*, jeudi 23 mars 2000, Nouvelles générales: A10.

GAINS, F., P. C. JOHN et G. STOKER (2005) « Path Dependency and the Reform of English Local Government », *Public Administration,* vol. 83, no. 1, p. 25-45.

GAINSBOROUGH, J. F. (2001) « Bridging the city-suburb divide: states and the politics of regional cooperation », *Journal of Urban Affairs,* vol. 23, no. 5, p. 497-512.

GARBER, J. A. et D. L. IMBROSCIO (1996) « "The myth of the North American city" reconsidered. Local constitutional regimes in Canada and the United States », *Urban Affairs Review,* vol. 31, no. 5, May 1996, p. 595-624.

GARCEA, J. et E. C. LESAGE (2005) *Municipal Reform in Canada. Reconfiguration, Re-empowerment, and Rebalancing,* Don Mills (Ontario): Oxford University Press.

GARREAU, J. (1991) *Edge City: Life on the New Frontier,* New York: Doubleday.

GAUDIN, J.-P. (2002) *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po.

GERMAIN, A. (2002) « Deux Québec dans un: Montréal et le « reste » du Québec. Quelques spéculations sur l'impact culturel des fusions municipales », *Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille? L'impact de la loi 170 dans l'organisation politique au Québec* (Montréal, 23 mai 2002).

GERMAIN, A. et D. ROSE (2000) *Montréal. The quest for a metropolis,* Chichester, England: John Wiley & Sons Ltd.

GIRARD, M.-C. (2000) « Pas question d'une île, une ville! », *La Presse*, samedi 5 février 2000, Île de Montréal: A3.

GIROUX, M. (2001) *Impacts de la réorganisation municipale sur la représentation des femmes dans les municipalités au niveau local et régional,* Québec: Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail et Alliance de recherche IREF/Relais-femmes.

GOLDSMITH, M. (1995) « Autonomy and city limits », dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of Urban Politics.* London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, p. 228-252.

GOLDSMITH, M. (2001) « Urban Governance », dans PADDISON, R. (éd. *Handbook of Urban Studies.* London: Sage Publications, p. 325-335.

GOLDSMITH, M. (2005) « The experience of metropolitan government in England », dans HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place.* London: Routledge, p. 81-99.

GOODNOW, F. J. ([1904] 1974) *City Government in the United States,* New York: Arno Press.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1955) *Rapport final,* Québec: Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1964) *Rapport final,* Québec: Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'Île de Montréal.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1965) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité,* Québec: Gouvernement du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1970) *Le défi municipal des cinq prochaines années,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1971) *Proposition de réforme des structures municipales,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1976) *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation,* Québec: Gouvernement du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1991) *Pour un redressement durable. Plan stratégique du Grand Montréal,* Québec: Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1993a) *Montréal, une ville-région,* Québec: Groupe de travail sur Montréal et sa région.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1993b) *Rapport d'étape,* Québec: Groupe de travail sur Montréal et sa région.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1994) *Problématique des villes-centres au Québec. Rapport de la table ronde sur les villes-centres,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995a) *Livre vert sur la décentralisation,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1995b) *Rapport final. Table ronde sur les villes-centres: Comité sur la fiscalité et les programmes d'aide financière,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996a) *Le renforcement des institutions municipales. La consolidation des communautés locales. Problématique et objectifs,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996b) *Les régions seront en lien direct avec le Conseil des ministres.*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996c) *Oser la métropole. Brochure d'information du gouvernement du Québec.*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996d) *Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics,* Québec: Gouvernement du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1996e) *Vers une Commission de développement de la métropole. Document de consultation,* Québec: Ministère de la métropole.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997a) *Loi 92 sur la Commission de développement de la métropole.*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1997b) *Politique de soutien au développement local et régional.*

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1999) *Pacte 2000. Rapport abrégé,* Québec: Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2004) *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations.*

GRANDS BALLETS CANADIENS (1993) « Mémoire », *Groupe de Travail sur Montréal et sa région* (Québec, 20 mars).

GRAVEL, R. J. (1999) *Les institutions administratives locales et régionales au Québec. Structures et fonctions,* Sainte-Foy (Québec): Presses de l'Université du Québec.

GROUPE DES SIX VILLES-CENTRES DU QUÉBEC (1993) *Pour la relance des grandes villes-centres et de leur région. Plan d'action présenté à M. Claude Ryan, ministre des Affaires municipales.*

GROUPE DES SIX VILLES-CENTRES DU QUÉBEC (1998) « Audience à la Commission nationale sur la fiscalité et les finances locales », *Commission nationale sur la fiscalité et les finances locales* (Québec, 23 septembre de 1998).

GUAY, B. (1999) « Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. Le point sur les travaux », *Municipalité,* vol. décembre 1998 - janvier 1999, no. p. 4-6.

GULICK, L. H. (1962) *The Metropolitan Problem and American Ideas,* New York: Alfred Knopf.

HACKER, J. (1998) « The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of Bristish, Canadian, and U.S. medical policy », *Studies in American Political Development,* vol. 12, no. 1, p. 57-130.

HAF, R. (2002) *Give Us the Tools and we'll do the Work,* Montréal: INRS-UCS.

HALL, P. A. (1986) *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France,* New York: Oxford University Press.

HALL, P. A. et R. C. R. TAYLOR (1996) « Political Science and the Three Institutionalisms », *Political Studies,* vol. 44, no. 5, p. 936-957.

HALL, P. A. et R. C. R. TAYLOR (1998) « The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott », *Political Studies,* vol. 46, no. 5, p. 958-962.

HAMEL, J., S. DUFOUR et D. FORTIN (1993) *Case Study Methods,* Thousand Oaks: Sage Publications.

HAMEL, P.-J., J.-P. COLLIN, J. MONGEAU*, et al.* (1999) « Réforme de la fiscalité municipale et des structures: Québec doit ouvrir son jeu et ne plus changer de projet », *Le Devoir*, mardi 14 septembre 1999, Idées: A7.

HAMEL, P. (2001) « Enjeux métropolitains: les nouveaux défis », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes,* vol. 24, no. p. 105-127.

HAMEL, P. et B. JOUVE (2006) *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique,* Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

HAMEL, P. et C. POITRAS (2004) « Déclin et relance économique d'une agglomération métropolitaine. Le discours et les représentations des élites économiques à Montréal », *Recherches sociographiques,* vol. XLV, no. 3, p. 457-492.

HAMEL, P. et J. ROUSSEAU (2006) « Revisiting Municipal Reforms in Quebec and the New Responsibilities of Local Actors in a Globalizing World », dans YOUNG, R. et C. LEUPRETCH (éds.) *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal Provincial Relations in Canada.* Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 139-160.

HAMEL, P. J. (2002) « Le 'Pacte Fiscal' entre le gouvernement du Québec et les municipalités: la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 31-38.

HAMILTON, D. K. (1999) *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change,* New York: Garland Publishing.

HAREL, L. (1999a) « Avenir de Montréal: le statu quo n'est pas une option », *La Presse*, mardi 21 septembre 1999, Opinions: B3.

HAREL, L. (1999b) *Mémoire au Conseil des ministres: la restructuration du secteur municipal.*

HAREL, L. (2000) « Les enjeux de société dépassent aujourd'hui largement les frontières des municipalités », *Municipalité,* vol. juin-juillet 2000, no. p. 4-8.

HAREL, L. (2001) « Le Québec à l'heure du renouveau. De la réflexion à l'action », *Municipalité,* vol. mars-avril 2001, no. p. 4-7.

HARRIS, R. (2004) *Creeping Conformity: How Canada Became Suburban, 1900-1960,* Toronto: University of Toronto Press.

HARRIS, R. et R. LEWIS (2001) « The Geography of North American Cities and Suburbs, 1900-1950. A New Synthesis », *Journal of Urban History,* vol. 27, no. 3, p. 262-292.

HARVEY, D. (1989) « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism », *Geographiska Annaler,* vol. 71, no. B, p. 3-17.

HARVEY, D. (1989a) *The Condition of Postmodernity,* Oxford: Basil Blackwell.

HECLO, H. et A. WILDAVSKY (1981) *The private government of public money,* Londres: Macmillan, 2e édition.

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

HEINZ, W. (2004) « Interlocal Cooperation in Metropolitan Areas », *Entretiens Jacques-Cartier* (Montréal, 8 octobre 2004).

HESSE, J. J. (éd.) (1991) *Local government and urban affairs in international perspective,* Baden-Baden: Nomos Verlag.

HIRST, P. (2000) « Democracy and Governance », dans PIERRE, J. (éd. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, p. 13-35.

HLEPAS, N. K. (2002) « L'agglomération d'Athènes: une capitale colonisée par la province? », *Les Annales des Ponts,* vol. 102, no. p. 15-22.

HOFFMANN-MARTINOT, V. (1999) « ¿Hacia una convergencia europea de los modelos de gobierno local? », *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* vol. 16, no. p. 3-16.

HOFFMANN-MARTINOT, V. (2002) « Democracia y gobernabilidad de las grandes ciudades en Europa: una comparación internacional », *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* vol. 24, no. p. 7-16.

HOFFMANN-MARTINOT, V. et J. M. SELLERS (éds.) (2005) *Metropolitanization and Political Change,* Germany: Verlag Für Sozialwissenschaften.

HOGEN-ESCH, T. (2001) « Urban Secession and the Politics of Growth. The Case of Los Angeles », *Urban Affairs Review,* vol. 36, no. 6, July 2001, p. 783-809.

HUNTINGTON, S. (1998) *Political Order in Changing Societies,* New Haven, CT: Yale University Press.

IMMERGUT, E. M. (1992) « The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden », dans STEINMO, S., K. THELEN et F. LONGSTRETH (éds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 57-89.

IMMERGUT, E. M. (1998) « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics & Society,* vol. 26, no. 1, p. 5-34.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2003) *Si la tendance se maintient. Perspectives démographiques: Québec et régions, 2001-2051, édition 2003,* Québec: Gouvernement du Québec. Accès électronique sur http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/demograp/pdf/tendance2001_2051.pdf.

ISIN, E. F. (1992) *Cities without citizens. The modernity of the city as a corporation,* Montréal/New York: Black Rose Books.

JESSOP, B. (1994) « The transition to post-fordism and the Schumpeterian Workfare State », dans LOADER, B. et R. BURROWS (éds.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, p. 13-38.

JESSOP, B. (1995) « The Regulation Approach and Governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and Political Change », *Economy and Society,* vol. 24, no. 3, p. 307-333.

JESSOP, B. (2001) « Institution re(turns) and the strategic–relational approach », *Environment and Planning A,* vol. 33, no. 7, p. 1213-1235.

JOHN, P. (2001) *Local Governance in Western Europe,* London: Sage Publications.

JONAS, A. et K. WARD (2001) *City-regionalisms. Some critical reflections on transatlantic urban policy convergence.*

JONAS, A. et K. WARD (2002) « A World of Regionalisms? Towards a US–UK Urban and Regional Policy Framework Comparison », *Journal of Urban Affairs,* vol. 24, no. 4, p. 377-401.

JONES, V. (1942) *Metropolitan Government,* Chicago: University of Chicago Press.

JOUVE, B. (2003) *La gouvernance urbaine en questions,* Paris: Elsevier.

JOUVE, B. (2004a) « Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique », dans JOUVE, B. et P. BOOTH (éds.) *Démocraties métropolitaines.* Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 1-18.

JOUVE, B. (2004b) « Montréal, ville globale? La coalition public-privé pour la croissance remise en questions », dans VENNE, M. (éd. *Annuaire du Québec 2005.* Montréal: Fides, p. 581-587.

JOUVE, B. et P. BOOTH (éds.) (2004) *Démocraties métropolitaines,* Québec: Presses de l'Université du Québec.

JOUVE, B. et J.-A. BOUDREAU (2005) « Gouvernance territoriale et métropolisation: une comparaison Montréal/Toronto », *Congrès Annuel de l'Association d'Économie Politique* (Montréal, 10-11 novembre).

JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1996) « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale: La Cité Métropolitaine de Bologne », *Revue française de sociologie,* vol. XXXVII, no. p. 369-396.

JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1997) « Where territorial political culture makes urban institution: the 'metropolitan city' of Bologna », *Environment and Planning C: Government and Policy,* vol. 15, no. p. 89-111.

JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1999a) « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique,* vol. 49, no. 6, p. 835-853.

JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (éds.) (1999b) *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique,* Paris: Economica.

JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (éds.) (2002) *Métropoles ingouvernables,* Paris: Elsevier.

KAY, A. (2005) « A critique of the use of path dependency in policy studies », *Public Administration,* vol. 83, no. 3, p. 553-571.

KEATING, M. (1995) « Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice », dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of Urban Politics.* London: Sage Publications, p. 117-134.

KEATING, M. et J. LOUGHLIN (éds.) (1997) *The political economy of regionalism,* London: Frank Cass.

KEIL, R. (2000) « Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession? », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 24, no. 4, p. 758-781.

KEIL, R. et J.-A. BOUDREAU (2005) « Arrested metropolitanism: limits and contradictions of municipal governance reform in Los Angeles, Montreal and Toronto », dans HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place.* London: Routledge, p. 100-116.

KELLEHER, C. et D. LOWERY (2004) « Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts », *Urban Affairs Review,* vol. 39, no. 6, p. 720-757.

KING, D. S. et G. STOKER (éds.) (1996) *Rethinking Local Democracy,* London: Palgrave.

KINGDON, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives, and Public Policies,* New York-Reading, Massachusetts-Menlo Park, California: Longman, 2nd edition.

KITCHENER, M. (1998) « Quasi-market Transformation: An Institutionalist Approach to Change in UK Hospitals », *Public Administration,* vol. 76, no. Spring 1998, p. 73-95.

KITSCHELT, H. (1996) *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis,* Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.

KLEIN, J.-L. et S. LEFEBVRE (2000) « Un bon projet pour Montréal? OUI, mais le chemin est semé d'embûches », *La Presse*, vendredi 13 octobre 2000, Forum: A13.

KLEINMAN, M. (2002a) « Londres: l'innovation métropolitaine et le monde des affaires », *Annales des Ponts et Chaussées,* vol. no. 102, p. 32-42.

KLEINMAN, M. (2002b) « Une "troisième voie" dans la gouvernance métropolitaine? Le Grand Londres », dans JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (éds.) *Métropoles ingouvernables.* Paris: Elsevier, p. 81-106.

KOTLER, M. (1969) *Neighborhood Governement: the Local Foundations of Political Life,* Indianapolis, New York: Bobbs-Merrill Company, Inc.

KRASNER, S. D. (1984) « Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics », *Comparative Politics,* vol. 16, no. 2 (January 1984), p. 223-246.

KÜBLER, D. et S. WÄLTI (2001) « Metropolitan governance and democracy: how to evaluate new tendencies? », dans MCLAVERTY, P. (éd. *Public participation and developments in community governance.* Aldershot: Ashga, p. 115-140.

LAMONDE, P. (1986) *La politique de transport régional à Montréal,* Montréal: INRS, Urbanisation.

LE BLANC, M.-F. (2006) « Two Tales of Municipal Reorganization: Toronto's and Montreal's Diverging Paths Toward Regional Governance and Social Sustainability », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique,* vol. 39, no. 3 (September/septembre 2006), p. 571-590.

LE GALÈS, P. (1995) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique,* vol. 45, no. 1, p. 57-95.

LE GALÈS, P. (1998) « Regulations and Governance in European Cities », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 22, no. 3, p. 482-506.

LE GALÈS, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance,* New York: Oxford University Press.

LE GALÈS, P. et A. HARDING (1998) « Cities and States in Europe », *West European Politics,* vol. 21, no. 3, p. 120-145.

LECOURS, A. (2002) « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », *Politique et Sociétés,* vol. 21, no. 3, p. 3-20.

LEE-GOSSELIN, H., C. GENDRON, N. BRAIS*, et al.* (2002) « Le Collectif Femmes et restructurations municipales: l'expérience d'un partenariat avec des groupes de femmes de la région de Québec », *ACFAS* (Québec, 15 mai 2002).

LEFÈVRE, C. (1992) « Le gouvernement des métropoles américaines: l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992) », *Politiques et Management Public,* vol. 10, no. 4, p. 27-53.

LEFÈVRE, C. (1998) « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 22, no. 1, p. 9-25.

LEMIRE, F., D. JUTEAU, S. ARCAND*, et al.* (2005) « Le débat sur la réforme municipale à Montréal. La place de la variable linguistique », *Recherches sociographiques,* vol. XLVI, no. 1, p. 67-96.

LÉVEILLÉE, J. (1998) « Éléments d'analyse de la gouverne métropolitaine à Montréal », *Revue de Géographie de Lyon,* vol. 73, no. 2, p. 135-142.

LEVER, W. F. (2001) « The Post-fordist City », dans PADDISON, R. (éd. *Handbook of Urban Studies.* London: Sage Publications, p. 273-283.

LÉVESQUE, B. (2003) « Vers un modèle québécois de seconde génération? », dans VENNE, M. (éd. *Justice, démocratie et prospérité. L'avenir du modèle québécois.* Montréal: Québec-Amériques, p. 49-69.

LÉVESQUE, B. (2004) *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers un néolibéralisme et la fin du modèle québécois?* Montréal: Cahiers du CRISES 0405.

LÉVESQUE, K. (1998a) « Commission de développement de la métropole. Un avortement très attendu », *Le Devoir*, mardi 20 janvier 1998, Les Actualités: A4.

LÉVESQUE, K. (1998b) « Faut-il «élargir» la CUM? Oui, dit Georges Bossé, maire de Verdun. Non, répond Vera Danyluk », *Le Devoir*, lundi 16 mars 1998, Les Actualités: A1.

LÉVESQUE, K. (1998c) « Non à la fusion des sociétés de transport », *Le Devoir*, mardi 27 janvier 1998, Les Actualités: A1.

LÉVESQUE, K. (1999a) « 85 maires en colère », *Le Devoir*, mardi 31 août 1999, Les Actualités: A1.

LÉVESQUE, K. (1999b) « Harel juge prématuré le projet d'"une île, une ville" », *Le Devoir*, mercredi 11 août 1999, Les Actualités: A3.

LÉVESQUE, K. (1999c) « L'unanimité contre Harel », *Le Devoir*, jeudi 2 septembre 1999, Les Actualités: A1.

LÉVESQUE, K. (1999d) « La colère des maires gagne les rangs du PQ », *Le Devoir*, mardi 14 septembre 1999, Les Actualités: A1.

LÉVESQUE, K. (1999e) « Le livre blanc de Louise Harel: Satisfaction sur la Rive-Sud », *Le Devoir*, vendredi 27 août 1999, Montréal: A3.

LÉVESQUE, K. (1999f) « Mise sur pied d'une superstructure pour la grande région de Montréal: Québec est soupçonné de vouloir tout contrôler », *Le Devoir*, lundi 13 septembre 1999, Les Actualités: A3.

LÉVESQUE, K. (1999g) « Une autre superstructure? », *Le Devoir*, jeudi 26 août 1999, Les Actualités: A1.

LEVINE, M. (1990) *The Reconquest of Montreal. Language Policy and Social Change in a Bilingual City.,* Philadelphia: Temple University Press.

LIJPHART, A. (1995) *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de ventisiete democracias, 1945-1990,* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LINDBLOM, C. (1959) « The Science of 'Muddling through' », *Public Administration Review,* vol. 19, no. p. 79-83.

LINTEAU, P.-A. (2000) *Histoire de Montréal depuis la Confédération,* Montréal: Boréal (deuxième édition).

LINTEAU, P.-A. (2001) *Groupes, identités et municipalités dans l'histoire de Montréal et de sa région,* Québec: Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

LOVERING, J. (1999) « Theory led by policy: the inadequacies of 'the New Regionalism' (ilustrated in the case of Wales) », *International Journal of Urban and Regional Research,* vol. 23, no. p. 379-395.

LOWNDES, V. (1995) « Citizenship and urban politics », dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of Urban Politics.* London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, p. 160-180.

LOWNDES, V. (1996) « Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal », *Public Administration,* vol. 74, no. 2, p. 181-197.

LOWNDES, V. (2001) « Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics », *Urban Studies,* vol. 38, no. 11, p. 1953-1971.

LOWNDES, V. (2005) « Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance », *Policy Studies,* vol. 26, no. 3/4, p. 291-309.

LYONS, W. E., D. LOWERY et R. HOOGLAN DEHOOG (1992) *The politics of dissatisfaction: citizens, services and urban institutions,* Armonk (NY): M.E. Sharpe.

MAGNUSSON, W. (1985) « Urban politics and the local state », *Studies in Political Economy,* vol. 16, no. p. 111-142.

MAGNUSSON, W. (2005a) « Are Municipalities Creatures of the Provinces? », *Journal of Canadian Studies,* vol. 39, no. 2, p. 5-29.

MAGNUSSON, W. (2005b) « Protecting the Right of Local Self-Government », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique,* vol. 38, no. 4, p. 897-922.

MAGNUSSON, W. (2005c) « Urbanism, cities and local self-government », *Canadian Public Administration,* vol. 48, no. 1, p. 96-123.

MARANDO, V. (1974) « The politics of metropolitan reform », *Administration and Society,* vol. 6, no. p. 229-262.

MARCH, J. G. et J. P. OLSEN (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics,* New York: Free Press.

MARSH, D. et G. STOKER (éds.) (1995) *Teoría y métodos de la ciencia política,* Madrid: Alianza Editorial.

MARTIN, O. (2004) « On entre dans une période trouble, selon Diane Lemieux », *Le Devoir*, jeudi 22 avril 2004, LES ACTUALITÉS: A2.

MARTINS, M. R. (1995) « Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: A Cross-European Perspective », *Environment and Planning C: Government and Policy,* vol. 13, no. p. 441-456.

MAYNTZ, R. (1998) *New challenges to governance theory,* Florence: Robert Schumann Centre at the European University Institute.

MCALLISTER, M. L. (2004) *Governing Ourselves? The Politics of Canadian Communities,* Vancouver: UBC Press.

MELANÇON, P.-Y. (1999) « Une réforme municipale tournée vers le nouveau millénaire? », *La Presse*, mardi 14 septembre 1999, Opinions: B3.

MÉNARD, S. (1996) *Déclaration du ministre d'État à la métropole à l'occasion de la présentation du projet de loi sur la Commission de développement de la métropole.*

MÉNY, Y. et J.-C. THOENIG (1989) *Les politiques publiques,* Paris: Presses Universitaires de France.

MÉNY, Y. D. (1993) *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet,* Paris: L'Harmattan.

MERRIAM, C. E., S. D. PARRATT et A. LEPAWSKY (1933) *The Government of the Metropolitan Region of Chicago,* Chicago: University of Chicago Press.

MÉVELLEC, A. (2005) *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-québécoise,* Thèse de Doctorat, Université de Rennes I-Université du Québec À Chicoutimi.

MEYNAUD, J. et J. LÉVEILLÉE (1973) *La régionalisation municipale au Québec,* Montréal: Les Éditions Nouvelle-Frontière.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, D. S. E. D. L. (2003) *Comparaison expériences arrondissements,* Québec: Ministère des Affaires municipales, du Sport et du loisir.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, D. S. E. D. L. (2004) *Repenser les relations avec les municipalités,* Québec: Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2000) *Livre blanc sur la réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens,* Québec: Gouvernement du Québec.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2002) *La réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens,* Québec: Gouvernement du Québec (présentation power point).

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (2005a) *Élections municipales au Québec. Portrait provincial.*

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (2005b) *L'organisation municipale du Québec,* Québec: Gouvernement du Québec. Accès électronique sur http://www.mamsl.gouv.qc.ca/publications/organisation/org_mun_qc_fra.pdf.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (2005c) *Profil des élus aux élections municipales 2005. Analyses préliminaires à l'échelle du Québec,* Québec: MAR.

MITCHELL-WEAVER, C., D. MILLER et R. J. DEAL (2000) « Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA », *Urban Studies,* vol. 37, no. 5-6, p. 851-876.

MOLLENKOPF, J. et M. CASTELLS (1991) *Dual City: Restructuring New York,* New York: Russel Sage Foundation.

MOLOTCH, H. (1976) « The city as a growth machine: toward a political economy of place », *American Journal of Sociology,* vol. 82, no. p. 309-330.

MONTPETIT, É. (2002) « Pour en finir avec le lobbying: comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts », *Politique et Sociétés,* vol. 21, no. 3, p. 91-112.

MORATA, F. (1997) « The Euroregion and the C-6 Network: the new politics of sub-national cooperation in the West-Mediterranean area », dans KEATING, M. et J. LOUGHLIN (éds.) *The political economy of regionalism.* London: Frank Cass, p. 292-305.

MORICONI-EBRARD, F. (1996) *L'urbanisation du monde,* Paris: Anthropos.

MORIN, R. (1994-1995) « L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire: à la croisée des chemins », *Coopératives et développement,* vol. 26, no. 2, p. 13-39.

MORIN, R. (1998) « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal », *Revue de géographie de Lyon,* vol. 73, no. 2, p. 127-134.

MOSSBERGER, K. et G. STOKER (2001) « The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review,* vol. 36, no. 6, p. 810-835.

MOURITZEN, P.-E. (1989) « City Size and Citizen Satisfaction: Two Competing Theories Revisited », *European Journal of Political Research,* vol. 17, no. p. 661-688.

MRC DE CHAMPLAIN (1996a) « Mémoire de la MRC de Champlain », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).

MRC DE CHAMPLAIN, M. D. L., MRC DE LA VALLÉE-DU-RICHELIEU, MRC DE ROUSSILLON, MRC DE VAUDREUIL-SOULANGES, (1996b) « Mémoire », *Forum de Consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).

MRC DE THÉRÈSE-DE BLAINVILLE (1996) « Thérèse-De Blainville et le Grand Montréal », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).

MULLER, P. (1990) *Les politiques publiques,* Paris: Presses Universitaires de France.

MUNICIPALITÉS DE LA PÉRIPHÉRIE DE QUÉBEC (1996) *Problématique des villes-centres au Québec: document de réflexion des membres représentant les municipalités de la périphérie au sein du Comité sur les agglomérations urbaines,* Québec: Ministère des Affaires municipales.

NAVARRO, C. et M. TOMÀS (sous presse) « Madrid et Barcelona. Des conceptions alternatives de la gouvernance métropolitaine », dans COLLIN, J.-P. et M. ROBERTSON (éds.) *Le gouvernement des métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents.* Québec: Presses de l'Université Laval, p.

NÉGRIER, E. (éd.) (2002) *Gouverner les métropoles: Amsterdam-Athènes-Barcelone-Londres-Montréal-Rome,* Paris: Elsevier.

NÉGRIER, E. (2005) *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale,* Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble.

NORRIS, D. F. (2001a) « Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments », *Journal of Urban Affairs,* vol. 21, no. 5, p. 557-572.

NORRIS, D. F. (2001b) « Whither Metropolitan Governance? », *Urban Affairs Review,* vol. 36, no. 4, p. 532-550.

NORTH, D. (1990) *Institution, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge: Cambridge University Press.

NORTH, D. (1995) « The new institutional economics and Third World development », dans HARRISS, J., J. HUNTER et C. LEWIS (éds.) *The New Institutional Economics and Third World Development.* London: Routledge, p. 17-26.

O'CONNOR, J. (2004) *The fiscal crisis of the state,* New Brunswick (USA)-London (UK): Transaction Publishers, 2nd edition.

OCDE (2004) *Examens territoriaux de l'OCDE. Montréal, Canada.*

OLIVER, J. E. (2000) « City Size and Civic Involvement in Metropolitan America », *American Political Science Review,* vol. 94, no. 2, p. 361-373.

OLSON, M. (1965) *The logic of collective action,* Cambridge, MA: Harvard University Press.

ORFIELD, M. (1997) *Metropolitics: A regional agenda for community and stability,* Washington, DC and Cambridge, MA: Brookings Institution Press and The Lincoln Institute of Land Policy.

OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Reading, MA: Addison-Wesley.

OSTROM, E. (1983) « A Public Choice Approach to Metropolitan Institutions: Structure, Incentive and Performance », *Social Science Journal,* vol. 20, no. 3, p. 79-96.

OSTROM, V. et E. OSTROM (1965) « Public choice: A Different Approach to the Study of Public Administration », *Public Administration Review,* vol. 31, no. p. 211-234.

OSTROM, V., C. M. TIEBOUT et R. WARREN (1961) « The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry », *American political science review,* vol. 55, no. p. 831-842.

OUIMET, M. (2000) « Les craintes des anglophones », *La Presse*, samedi 25 novembre 2000, Éditorial: A18.

PAQUOT, T., M. LUSSAULT et S. BODY-GENDROT (éds.) (2000) *La ville et l'urbain: l'état des savoirs,* Paris: Éditions La Découverte.

PARENT, R. (2004) « Les trois principaux maires insistent sur la perte de pouvoirs des opposants », *La Presse*, 22 avril 2004, A10.

PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2002) *Plan d'action de 2003. Un gouvernement au service des Québécois: Ensemble, réinventons le Québec,* Québec: PLQ.

PARTI QUÉBÉCOIS (1998) *Programme électoral national,* Québec: PQ.

PELCHAT, M. (1999a) « Fiscalité municipale: les négociations commencent jeudi », *La Presse*, samedi 4 septembre 1999, Île de Montréal: A6.

PELCHAT, M. (1999b) « L'annus horribilis de Louise Harel », *La Presse*, lundi 27 décembre 1999, Politique: B1.

PELCHAT, M. (1999c) « Louise Harel invite les villes à ne pas abuser des référendums », *La Presse*, jeudi 18 novembre 1999, Politique: B7.

PELCHAT, M. (1999d) « Louise Harel s'expliquera devant le caucus », *La Presse*, vendredi 17 septembre 1999, Île de Montréal: A6.

PELCHAT, M. (1999e) « Maires et syndicats fourbissent leurs armes contre le projet de superstructure régionale », *La Presse*, vendredi 3 septembre 1999, Île de Montréal: A6.

PELCHAT, M. (1999f) « Québec créera trois conseils métropolitains », *La Presse*, mercredi 1 décembre 1999, Politique: B1.

PELCHAT, M. (1999g) « Un comité chapeaute la réforme municipale », *La Presse*, jeudi 23 décembre 1999, Politique: A4.

PELCHAT, M. (2000a) « Les maires de la couronne nord montent aux barricades », *La Presse*, mercredi 9 février 2000, Politique: B6.

PELCHAT, M. (2000b) « Référendum de la couronne nord: un résultat à la Hafez al-Assad, dit Harel », *La Presse*, mercredi 14 juin 2000, Actualités: A3.

PETERS, G. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism',* London; New York: Pinter.

PÉTRY, F., É. BÉLANGER et L. M. IMBEAU (2006) *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest,* Québec: Presses de l'Université Laval.

PIERCE, N. (1993) *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World,* Washington DC: Seven Locks Press.

PIERRE, J. (1999) « Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics », *Urban Affairs Review,* vol. 34, no. 3, p. 372-396.

PIERRE, J. (éd.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy,* Oxford: Oxford University Press.

PIERRE, J. (2005) « Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities », *Urban Affairs Review,* vol. 40, no. 4, p. 446-462.

PIERSON, P. (1997) *Increasing returns, path dependence and the study of politics,* Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute.

PIERSON, P. (2000) « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review,* vol. 94, no. p. 251-268.

PIERSON, P. (2004) *Politics in time. History, institutions, and social analysis,* Princeton and Oxford: Princeton University Press.

PINEAULT, S. (1998) « L'approche des régimes urbains et les enjeux métropolitains: l'épisode de la création de la Commission métropolitaine de Montréal, en 1921 », dans CAPEL, H. et P.-A. LINTEAU (éds.) *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/développement urbain comparé.* Barcelona: Universitat de Barcelona, p. 301-314.

PINEAULT, S. (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, Université du Québec. INRS-Urbanisation.

POWELL, W. W. et P. J. DIMAGGIO (éds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* Chicago: University of Chicago Press.

PRÉMONT, M.-C. (2001) « La fiscalité locale au Québec: de la cohabitation au refuge fiscal », *Revue de droit de McGill,* vol. 46, no. p. 713-778.

PRÉMONT, M.-C. (2005a) « Le sens de l'événement. La réingénierie québécoise version municipale », *Flux,* vol. 60-61, no. avril-septembre 2005, p. 69-82.

PRÉMONT, M.-C. (2005b) « Les discours d'inclusion et d'exclusion en réaction à la réforme municipale au Québec », dans DURANTE, D. C., A. D. COLIN et P. IMBERT (éds.) *Exclusions/Inclusions. Déplacements économico-symboliques et perspectives américaines.* Ottawa: Legas, p. 135-144.

PRÉMONT, M.-C. (2005c) « Montréal face à Québec: la longue histoire des recompositions territoriales dans la région métropolitaine de Montréal », dans BHERER, L., J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE*, et al.* (éds.) *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France.* Québec: Presses de l'Université Laval, p. 47-62.

PUMAIN, D. (1993) « Villes, métropoles, régions urbaines. Un essai de clarification des concepts », *Métropoles et aménagement du territoire* (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France, 12-13 mai 1993).

QUESNEL, L. (1994) « La vie locale et régionale », dans MONIÈRE, D. (éd. *L'année politique au Québec 1993-1994.* Montréal: Fides, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/93_94/quesnel/quesnel.htm.

QUESNEL, L. (1996) « Partenariat et fusion: défi ou impasse pour les municipalités? », dans BOILY, R. (éd. *L'année politique au Québec 1995-1996.* Montréal: Fides, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95_96/quesnel/quesnel.htm.

QUESNEL, L. (1997) « L'éclatement du château fort municipal », dans BOILY, R. (éd. *L'année politique au Québec 1996-1997.* Montréal: Fides, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/96_97/quesnel/quesnel.htm.

QUESNEL, L. (1998a) « La métropole comme espace politique », dans BÉLANGER, Y., R. COMEAU et F. DESROCHERS (éds.) *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 121-131.

QUESNEL, L. (1998b) « Le local dans la glace », dans BOILY, R. (éd. *L'année politique au Québec 1997-1998.* Montréal: Presses de l'Université de Montréal, p. Accès électronique sur http://www.pum.umontreal.ca/apqc/97_98/quesnel/quesnel.htm.

QUESNEL, L. (1999) « La démocratie urbaine dans les métropoles canadiennes », dans GABRIEL, O. W. et V. HOFFMANN-MARTINOT (éds.) *Démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de 12 pays industrialisés.* Paris: L'Harmattan, p. 311-332.

QUESNEL, L. (2000) « Municipal Reorganisation in Quebec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. 23, no. 1, p. 115-133.

QUESNEL, L. (2002) « Large cities: an opportunity for innovation in sublocal entities? », *Urban Affairs Association Annual Meeting* (Boston, 22 mars 2002).

QUESNEL, L. (2005) « La réorganisation à Montréal et à Québec: observations et interrogations », *La réorganisation territoriale municipale au Québec* (Montréal, INRS-Urbanisation, Société et Culture, 18 mars 2005).

QUESNEL, L. et S. BELLEY (1991) *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale,* Montréal: Éditions Agence d'Arc.

QUESNEL, L., L. BHERER et M.-R. SÉNÉCHAL (2005) « Fusions municipales et territoires de proximité », dans BHÉRER, L., J.-P. COLLIN, É. KERROUCHE*, et al.* (éds.) *Jeux d'échelle et transformation de l'État.* Québec: Les Presses de l'Université Laval, p. 427-452.

RADICE, M. (2000) *Feeling Comfortable? Les Anglo-Montréalais et leur ville,* Québec: Les Presses de l'Université de Laval.

RAGIN, C. et H. S. BECKER (éds.) (1997) *What is a Case. Exploring the foundaions of social inquiry,* Cambridge: Cambridge University Press.

RANGEON, F. (1986) *L'idéologie de l'intérêt général,* Paris: Économica.

REGROUPEMENT DES PROFESSIONNELS DE LA DANSE DU QUÉBEC (1993) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 13 mars 1993).

RHODES, R. A. W. (1995) « El institucionalismo », dans MARSH, D. et G. STOKER (éds.) *Teoría y métodos de la ciencia política.* Madrid: Alianza Editorial, p. 53-67.

RHODES, R. A. W. (1996) « The New Governance: Governing without Government », *Political Studies,* vol. 44, no. p. 652-667.

RIVARD, M., M. TOMÀS et J.-P. COLLIN (2004) *La gouvernance métropolitaine à Montréal. Le temps des réformes,* Montréal: INRS-UCS.

ROBITAILLE, A. (2004a) « De l'eau au moulin des défusionnistes. Montréal fusionné se dirigerait vers un fiasco économique », *Le Devoir*, 14 avril 2004, Fusions, défusions: B4.

ROBITAILLE, A. (2004b) « La défusion sera plus catastrophique que ce que prédit Secor, dit Tremblay », *Le Devoir*, jeudi 22 avril 2004, LES ACTUALITÉS: A2.

RONCAYOLO, M. et T. PAQUOT (éds.) (1992) *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle,* Paris: Larousse.

ROSE, L. (1999) « Citizen (Re)orientations to the Welfare State: From Public to Private Citizens? », dans BUSSEMAKER (éd. *Citizenship and Welfare State Reform in Europe.* London: Routledge, p. 131-148.

ROSENAU, J. (1992) « Governance, Order and Change in World Politics », dans ROSENAU, J. et E.-O. CZEMPIEL (éds.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-30.

ROTHSTEIN, B. (1996) « Political institutions: an overview », dans GOODIN, R. et H. KLINGEMANN (éds.) *A New Handbook of Political Science.* Oxford: Oxford University Press, p. 133-166.

ROUX, M. (2000) « Les banlieusards ont manifesté dans la joie », *La Presse*, lundi 11 décembre 2000, Actualités: A3.

ROY, M. (1999) « Le déclin et la chute d'un grand projet », *La Presse*, jeudi 16 septembre 1999, Éditorial: B2.

ROY, M. (2000) « La chute du météorite », *La Presse*, samedi 4 mars 2000, Éditorial: B2.

RUSK, D. (1995) *Cities without suburbs,* Baltimore: John Hopkins University Press (2nd ed.).

SABATIER, P. A. (1999) « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment », dans SABATIER, P. A. (éd. *Theory of the Policy Process.* Boulder, CO: Westview Press, p. 117-168.

SABATIER, P. A. et H. C. JENKINS-SMITH (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach,* Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.

SAINT-GERMAIN, M. (1996) « Les principes de Peter », *L'Actualité*, 1 novembre 1996, 21: 57.

SAINT-PIERRE, D. (2003) *La politique culturelle du Québec de 1992: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux,* Québec: Les Presses de l'Université Laval.

SANCTON, A. (1985) *Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics,* Berkeley: University of California Press.

SANCTON, A. (2000) *Merger mania: the assault on local government,* Westmount: McGill-Queen's University Press.

SANCTON, A. (2001) « Canadian Cities and the New Regionalism », *Journal of Urban Affairs,* vol. 23, no. 5, p. 543-555.

SANCTON, A. (2004) « Les villes anglophones au Québec. *Does it matter that they have almost disappeared?* », *Recherches sociographiques,* vol. XLV, no. 3, p. 441-456.

SANCTON, A. (2006) « Why Municipal Amalgamations? Halifax, Toronto, Montreal », dans YOUNG, R. et C. LEUPRETCH (éds.) *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal Provincial Relations in Canada.* Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, p. 121-138.

SANCTON, A. et R. YOUNG (2004) « Paul Martin and cities: Show us the money », *Policy Options,* vol. no. December 2003 - January 2004, p. 29-34.
SANSFAÇON, J.-R. (1999a) « Derrière le décor », *Le Devoir*, samedi 20 novembre 1999, Éditorial: A16.
SANSFAÇON, J.-R. (1999b) « Harel contre l'univers. », *Le Devoir*, mardi 14 septembre 1999, Éditorial: A6.
SANSFAÇON, J.-R. (1999c) « On efface et on reprend », *Le Devoir*, lundi 20 septembre 1999, Éditorial: A6.
SANSFAÇON, J.-R. (1999d) « Un projet douteux », *Le Devoir*, lundi 30 août 1999, Éditorial: A6.
SARTORI, G. (1976) *Parties and Party Systems,* New York: Harper & Row.
SASSEN, S. (1991) *The Global City: New York, London and Tokyo,* Cambridge: Cambridge University Press.
SAVARD, J. (2004) *La réorganisation municipale au Québec (2000-2003): vers un renforcement politique des nouvelles grandes villes?* Mémoire de maîtrise, Université du Québec. INRS-Urbanisation, Culture et Société.
SAVITCH, H. V., K. DUPONT et E. DRUMM (2000) « The transformations of American cities », dans GABRIEL, O. W., V. HOFFMANN-MARTINOT et H. V. SAVITCH (éds.) *Urban Democracy.* Opladen: Leske Budrich, p. 369-394.
SAVITCH, H. V. et P. KANTOR (2002) *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe,* Princeton: Princeton University Press.
SAVITCH, H. V. et R. K. VOGEL (éds.) (1996) *Regional Politics: America in Post-City Age,* London: Sage Publications.
SAVITCH, H. V. et R. K. VOGEL (2000) « Paths to new regionalism », *State and local government review,* vol. 32, no. 3, p. 158-168.
SAVITCH, H. V. et R. K. VOGEL (2004) « Suburbs Without A City. Power and City-County Consolidation », *Urban Affairs Review,* vol. 39, no. 6, July 2004, p. 759-790.
SAVOIE-ZAJC, L. (1997) « L'entrevue semi-dirigée », dans GAUTHIER, B. (éd. *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données.* Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 263-285.
SCHAAP, L. (2005) « The reform attempt in the Rotterdam region », dans HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place.* London: Routledge, p. 133-150.
SCHARPF, F. W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research,* Boulder: Westview Press.
SECOR CONSEIL (2004) *Étude sur les conséquences et les coûts éventuels de la reconstitution des anciennes municipalités. Ville de Montréal,* Québec: Gouvernement du Québec.
SELLERS, J. M. (2002) « The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis », *Urban Affairs Review,* vol. 37, no. 5, p. 611-641.
SHARPE, L. J. (1991) *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?* Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
SHARPE, L. J. (1995) *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model,* London: John Wiley.

SHAW, D. V. (2001) « The Post-Industrial City », dans PADDISON, R. (éd. *Handbook of Urban Studies.* London: Sage Publications, p. 284-295.

SHEPSLE, K. (1989) « Studying institutions: some lessons from the rational choice approach », *Journal of Theoretical Studies,* vol. 1, no. 2, p. 131-147.

SILVERMAN, D. (1985) *Qualitative methods and sociology,* Aldershot: Gower.

SIMARD, C. (2005) « Qui nous gouverne au municipal: reproduction ou renouvellement? », dans DELORME, P. (éd. *La ville autrement.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 97-119.

SIMARD, H. (1998) « La CUM: une communauté? », dans BÉLANGER, Y., R. COMEAU et F. DESROCHERS (éds.) *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 39-57.

SIMMEL, G. ([1910] 1992) « Métropoles et mentalités », dans RONCAYOLO, M. et T. PAQUOT (éds.) *Villes et civilisation urbaine, XVIIIe-XXe siècle.* Paris: Larousse, p. 300-309.

SKOCPOL, T. (1979) *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China,* Cambridge: Cambridge University Press.

SLACK, E. (1998) « Notes for presentation to the Quebec Commission sur les finances et la fiscalité locales », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Montréal, 10 septembre 1998).

SLACK, E. (2000) « A Preliminary Assessment of the New City of Toronto », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. XXIII, no. 1, p. 13-29.

SMITH, P. (2005) « Greater Vancouver: l'exception canadienne métropolitaine », *Entretiens Jacques-Cartier* (Montréal, 7-8 octobre 2005).

SMITH, P. et P. H. OBERLANDER (1988) « Restructuring Metropolitan Governance: Greater Vancouver-British Columbia Reforms », dans ROTHBLATT, D. N. et A. SANCTON (éds.) *Metropolitan Governance Revisited. American/Canadian Intergovernmental Perspectives.* Berkeley: UCLA, p. 371-401.

SMITH, P. J. (1995) « Governing Metropolitan Change: Public Policy and Governance in Canada's City Regions », dans LIGHTBODY, J. (éd. *Canadian Metropolitics. Governing Our Cities.* Toronto: Copp Clark Ltd., p. 161-192.

SOJA, E. W. (1989) *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory,* London: Verso Press.

SOJA, E. W. (2000) *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions,* Oxford: Blackwell.

SOUCY, C. (2002) « Bilan et contexte de la réforme municipale », *Organisations et Territoires,* vol. 11, no. 3, p. 15-22.

STEINBERG, W., K. WARSHAW, I. ADESSKY*, et al.* (2004) « Cent fois mieux! », *La Presse*, mardi 6 janvier 2004, Forum: A15.

STEINMO, S., K. THELEN et F. LONGSTRETH (éds.) (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis,* Cambridge: Cambridge University Press.

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

STOKER, G. (1991) *The politics of local government,* London: MacMillan.

STOKER, G. (éd.) (1999) *The New Management of British Local Governance,* Basingstoke: MacMillan.

STONE, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988,* Lawrence, KS: University of Kansas Press.

STONE, C. (1995) « Political leadership in urban politics », dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of urban politics.* London: Sage Publications, p. 96-116.

STUDENSKI, P. (1930) *The Government of Metropolitan Areas in the US,* New York: National Municipal League.

SWANSTROM, T. (2001) « What we argue about when we argue about regionalism », *Journal of Urban Affairs,* vol. 23, no. p. 479-496.

SWYNGEDOUW, E. (1989) « The heart of place: the resurrection of locality in a age of hyperspace », *Geographiska Annaler,* vol. 71, no. B, p. 31-42.

TABLE DES PRÉFETS ET DES MAIRES DE LA COURONNE NORD (2000) « Mémoire », *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134, Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (Québec, mai 2000).

TABLE DES PRÉFETS ET DES MAIRES DU GRAND MONTRÉAL (1995) « Le Grand Montréal: une réalité qui s'impose de plus en plus », *La Presse*, jeudi 23 novembre 1995, Opinions: B3.

TEAFORD, J. C. (1979) *City and suburb. The political fragmentation of metropolitan America, 1850-1970,* Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

TEAFORD, J. C. (1997) *Post-suburbia: Government and Politics in the Edge Cities,* Baltimore: John Hopkins University Press.

TELLIER, L.-N. (1998) « L'agglomération montréalaise à la croisée des chemins: région en tutelle, "mégaville" ou Ville-État? », dans BÉLANGER, Y., R. COMEAU et F. DESROCHERS (éds.) *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté.* Sainte-Foy, Québec: Presses de l'Université du Québec, p. 97-109.

THÉBERGE, D. (2004) « Derrière le discours défusionniste », *Le Devoir*, 30 mars 2004, Fusions, défusions: A11.

THELEN, K. et S. STEINMO (1992) « Historical institutionalism in comparative politics », dans STEINMO, S., K. THELEN et F. LONGSTRETH (éds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-32.

THERRIEN, J. (2005) « Le cas de la région de l'île de Montréal », *La réorganisation territoriale municipale au Québec* (Montréal, INRS-Urbanisation, Société et Culture, 18 mars 2005).

TIEBOUT, C. M. (1956) « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy,* vol. 44, no. octobre, p. 416-424.

TINDAL, C. R. et S. N. TINDAL (2004) *Local Government in Canada,* Toronto: Thomson Nelson, 6th Edition.

TOLBERT, P. S. et L. G. ZUCKER (1996) « The Institutionalization of Institutional Theory », dans CLEGG, S., C. HARDY et W. R. NORD (éds.) *Handbook of Organization Studies.* Thousand Oaks, CA: Sage, p. 175-190.

TOMÀS, M. (2003) *La governabilitat de les grans ciutats: teories, problemes i models en una perspectiva comparada,* Barcelona: Universitat de Barcelona.

TOMÀS, M. (2005) « Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona », dans HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) *Metropolitan Governance in the 21st*

Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. London: Routledge, p. 47-62.

TOMÀS, M. et J.-P. COLLIN (2006) « Constance et mutation: le discours des acteurs municipaux devant le mouvement " défusionniste " au Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales,* vol. 28, no. 1, p. 139-160.

TRENT, P. (2000) « Chasing an outdated vision: One-island, one-city is an idea whose time has gone », *The Gazette*, 2 avril 2000, Editorial: A8.

TRENT, P. (2003) « Les mythes de la mégaville », *La Presse*, jeudi 19 juin 2003, Forum: A15.

TRÉPANIER, M.-O. (2003) « La réforme montréalaise ou la volatilisation de la CUM », *Entretiens Jacques-Cartier. Colloque sur la gouvernance urbaine* (Lyon, 1-2 décembre 2003).

UMBM (2000a) « Exposé de M. Georges Bossé, Président de l'UMBM », *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134, Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (Québec, 25 mai 2000).

UMBM (2000b) *Le Grand Montréal. De toutes nos forces,* Montréal: Union des Municipalités de Banlieue de Montréal.

VAILLANCOURT, G. (1993) « Allocution », *Premier colloque des maires de la Grande Région de Montréal. Le Grand Montréal, une force qui s'affirme* (Montréal, 26-27 novembre 1993).

VAILLANCOURT, G. (2000) « Création d'un conseil métropolitain: oui, en considérant les vrais enjeux », *Le Devoir*, 29 février 2000, A9.

VELTZ, P. (1999) « Métropoles, périphéries et économie mondiale: une économie d'archipel », dans FONTAN, J.-M., J.-L. KLEIN et D.-G. TREMBLAY (éds.) *Entre la métropolisation et le village global.* Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, p. 49-60.

VILLE DE BOUCHERVILLE (2000) « L'avenir de la Rive-Sud dans le cadre de la réforme territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 6 décembre 2000).

VILLE DE CHAMBLY (1996) « Une question de respect entre voisins. Oser la métropole: OUI! », *Forum de consultation sur la Commission de développement de la métropole* (Québec, novembre 1996).

VILLE DE LAVAL (1993) « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 25 mars 1993).

VILLE DE LAVAL (1997) « Mémoire de la Ville de Laval », *Commission de développement de la métropole* (Québec, mars 1997).

VILLE DE LAVAL (1998) « Mémoire de la Ville de Laval à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Québec, septembre 1998).

VILLE DE LAVAL; VILLE DE LONGUEUIL ET COURONNE SUD (2000) « Mémoire partiel présenté par le maire de la Ville de Laval, le maire de la Ville de Longueuil, les préfets et maires de la Couronne Sud de Montréal (MRC de Champlain, MRC de Lajemmerais, MRC de La Vallée-du-Richelieu, MRC de Roussillon) », *Commission parlementaire sur le projet de loi no 134, Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (Québec, 25 mai 2000).

VILLE DE LONGUEUIL (1993) « Mémoire de la Ville de Longueuil », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 6 mars 1993).
VILLE DE LONGUEUIL (1996) « Mémoire de la Ville de Longueuil », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole* (Montréal, 7-8 novembre 1996).
VILLE DE LONGUEUIL (1997) « Mémoire de la Ville de Longueuil », *Commission de développement de la métropole* (Québec, février 1997).
VILLE DE LONGUEUIL (2000) « Mémoire de la Ville de Longueuil sur le projet de loi no 170 », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 6 décembre 2000).
VILLE DE LONGUEUIL (2003) « Nécessaires modifications au Projet de loi 9. La nouvelle ville de Longueuil est-elle au seuil de la réussite… ou de l'échec? Mémoire présenté à la Commission permanente de l'aménagement du territoire », *Commission permanente de l'aménagement du territoire* (Québec, 22 août 2003).
VILLE DE MONTRÉAL (1991) « Montréal et l'avenir du Québec », *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec* (Québec, janvier 1991).
VILLE DE MONTRÉAL (1993) « Mémoire de la Ville de Montréal », *Groupe de travail sur Montréal et sa région* (Québec, 11 mars 1993).
VILLE DE MONTRÉAL (1995) « Mémoire », *Commission de Montréal sur l'avenir du Québec* (Québec, 1er mars 1995).
VILLE DE MONTRÉAL (1997a) « Allocution », *Commission de développement de la métropole* (Québec, 4 mars 1997).
VILLE DE MONTRÉAL (1997b) « Mémoire de la Ville de Montréal sur le projet de loi 92, Loi sur la Commission de développement de la métropole », *Commission de développement de la métropole* (Québec, février 1997).
VILLE DE MONTRÉAL (1998) « Avoir enfin les moyens à la mesure du rôle exercé par Montréal », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* (Québec, septembre 1998).
VILLE DE MONTRÉAL (1999) *Une île, une ville. Un projet de société pour le Québec,* Montréal: Ville de Montréal.
VILLE DE MONTRÉAL (2000a) « Présentation de la Ville de Montréal », *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134, Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* (Québec, 25 mai 2000).
VILLE DE MONTRÉAL (2000b) « Présentation de la Ville de Montréal », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170* (Québec, 28 novembre 2000).
VILLE DE MONTRÉAL (2004) *Budget 2005 et Programme triennal d'immobilisations 2005-2007,* Montréal: Ville de Montréal.
VILLE DE QUÉBEC (2000) *Deux villes, une communauté. Pour une capitale unifiée, prospère et dynamique,* Québec: Ville de Québec.
VILLE DE WESTMOUNT (1971) *Local Government in the Montreal Metropolitan Area,* Westmount: Ville de Westmount.
VILLENEUVE, P. (1992) « Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada », dans BOISMENU, G., P. HAMEL et G. LABICA (éds.) *Les formes modernes de la démocratie.* Paris/Montréal: Harmattan/PUM, p. 181-198.

WALKS, R. A. (2001) « The Social Ecology of the Post-Fordist/Global City? Economic Restructuring and Socio-Spatial Polarisation in the Toronto Urban Region », *Urban Studies,* vol. 38, no. 3, p. 407-447.

WALKS, R. A. (2003) « Suburbanization, the vote, and changes in federal and provincial political representation and influence between inner cities and suburbs in large Canadian urban regions, 1945-1999 », *Urban Affairs Review,* vol. 39, no. 4, p. 411-440.

WALLIS, A. D. (1994) « The third wave: current trends in regional governance », *National Civic Review,* vol. 83, no. 3, p. 1-12.

WEIR, M. (1992) « Ideas and the politics of bounded innovation », dans STEINMO, S., K. THELEN et F. LONGSTRETH (éds.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 188-216.

WILLIAMS, O. P. (1971) *Metropolitan Political Analysis. A Social Access Approach,* New York: The Free Press (MacMillan Company).

WILSON, W. ([1885] 1956) *Congressional Government,* New York: Meridian Books.

WIRTH, L. ([1938] 1996) « Le phénomène urbain comme mode de vie », dans GRAFMEYER, Y. et I. JOSEPH (éds.) *L'École de Chicago.* Paris: Éd. du Champ urbain, p. 251-277.

WOLFE, J. (2003) « A National Urban Policy for Canada? », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines,* vol. 12, no. 1, p. 2-21.

WOLMAN, H. (1995) « Local Government Institutions and Democratic Governance », dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of Urban Politics.* London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, p. 135-159.

WOOD, R. C. (1958) « Metropolitan government 1975: an extrapolation of trends. The new metropolis: green belts, grass roots or gargantua? », *American Political Science Review,* vol. 52, no. 1, p. 108-122.

WOOD, R. C. (1961) *New York: 1.400 Governments,* Cambridge (Mass.): Harvard University Press.

WRIGHT, F. (éd.) (1928) *A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal,* Montréal: The Municipal Service Bureau.

WRIGHT, F. (éd.) (1947) *The Borough System of Government for Greater Montreal,* Montréal: The Municipal Service Bureau.

YIN, R. K. (1994) *Case study research: design and methods,* Thousand Oaks, California: Sage Publications.

YOUNG, K. et P. GARSIDE (1982) *Metropolitan London: Politics and Urban Change, 1831-1981,* London: Edward Arnold.

YOUNG, R. (2002) « The Politics of paying for Cities », *Conference on Paying for Cities* (Institute of Public Economics, University of Alberta, 2002).