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

DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Quelles sont les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé?

Par

Sara-Maude BOYER-GENDRON

B.A. Science politique

Mémoire pour obtenir le grade de

Maître ès arts, M.A.

Maîtrise en études urbaines

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

Janvier 2015

Ce mémoire intitulé

DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE ET PARTICIPATION CITOYENNE

Quelles sont les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé?

et présenté par

Sara-Maude BOYER-GENDRON

a été évalué par un jury composé de

Mme Claire POITRAS, directrice de recherche, INRS

Mme Laurence BHERER, codirectrice de recherche, Université de Montréal

M. Christian POIRIER, examinateur interne, INRS

Mme. Geneviève CLOUTIER, examinatrice externe, Université Laval



RÉSUMÉ

Cette étude qualitative est consacrée à la relation entre décentralisation infra-municipale et la participation citoyenne. La décentralisation infra-municipale consiste en une dévolution de pouvoirs (politiques, administratifs et fiscaux) vers une entité infra-locale. Elle serait réputée pour sa capacité à améliorer les possibilités et la fréquence de la participation des citoyens dans le système politique local. Cependant, divers auteurs démontrent que les résultats ne parviennent généralement pas à soutenir ce postulat et ils mettent en lumière que la participation citoyenne ne repose non pas sur une réforme institutionnelle, mais plutôt sur des caractéristiques internes fondamentales se situant au-delà de l'influence de la décentralisation. Ce mémoire cherche à comprendre quelles sont les conditions qui favorisent la participation citoyenne dans un contexte décentralisé.

Nous avons étudié le cas de la Ville de Montréal pour mettre au jour les pratiques participatives au sein des arrondissements qui la composent. Le portrait qui s'en dégage montre qu'il existe de fortes variations entre l'offre et les pratiques participatives des administrations des arrondissements montréalais. Pour expliquer cette variation des pratiques, nous avons fait une comparaison de cas permettant de comprendre quels sont les facteurs explicatifs de la variation de l'offre participative. Nous constatons que ces facteurs sont à la fois contextuels et individuels. Cette analyse multifactorielle démontre aussi que la décentralisation n'est pas un gage de démocratie renouvelée. Au contraire, elle entraîne un degré d'écart des opportunités participatives entre les territoires.

Mots-clés : Décentralisation infra-municipale, gouvernance de quartiers, participation citoyenne, arrondissements, Montréal, design participatif

ABSTRACT

This qualitative study focuses on the relationship between infra-municipal decentralization and citizen participation. The infra-municipal decentralization involves a devolution of power (political, administrative and fiscal) to a sub-local entity. It is known for its ability to enhance the possibilities and frequency of citizen participation in the local political system. However, numerous authors showed that the results generally fail to support this premise. Their work highlighted that citizen participation is not based on institutional reform, but rather on internal key factors ranging beyond the influence of decentralization. This thesis seeks to understand what are the conditions that promote citizen participation in a decentralized context.

We use a case study of the City of Montréal, which allows us to update participatory practices in the Montreal boroughs. This portrait stresses that there are wide variations between the supply of participatory tools and participatory practices among the authorities of Montreal boroughs. In order to explain the variations within those participatory practices, we mobilize a comparison of cases which allows us to better understand what are the explanatory factors of the variation in the supply of participatory tools by infra-local administrations. We find that these factors are both contextual and individual. This multivariate analysis also demonstrates that decentralization is not a guarantee of democracy renewed. Rather, it entails a gap in the degree of participatory opportunities among territories.

Keywords: Infra-municipal decentralization, neighborhood governance, citizen participation, Montreal boroughs, participatory design

AVANT-PROPOS

Cette recherche de maîtrise a été amorcée sous la direction de Jean-Pierre Collin, professeur à l'INRS-Urbanisation Culture Société et qui est malheureusement décédé en décembre 2013. Laurence Bherer, professeure agrégée au Département de science politique de l'Université de Montréal, a accepté de codiriger la recherche à partir de mai 2013, tandis que Claire Poitras, directrice de l'INRS-Urbanisation Culture Société, a assumé la fonction de directrice de recherche.

REMERCIEMENTS

On dit souvent qu'un mémoire réussi est un mémoire terminé; j'ajouterais que derrière un mémoire réussi se cache le soutien d'un entourage compréhensif et stimulant. Ainsi, mes premiers remerciements vont à ma co-directrice, Laurence Bherer, pour son excellent encadrement au cours de ce mémoire. Je la remercie sincèrement pour sa grande pédagogie, sa rigueur et sa créativité qui m'ont largement inspirée lors de la rédaction, ainsi que pour sa générosité lors de ses nombreuses relectures. Je souhaite aussi souligner l'aide de madame Claire Poitras pour ses conseils éclairés, elle qui a su brillamment composer avec cette assignation rapide du rôle de directrice de recherche. J'ai aussi eu le privilège d'être encadrée par monsieur Jean-Pierre Collin qui a joué un rôle déterminant dans mon parcours en études urbaines. À travers mon cheminement, j'ai découvert que le monde académique en est un de grande collaboration: merci à Geneviève Cloutier et Christian Poirier pour leurs évaluations judicieuses, à Marie-Odile Trépanier pour la pertinence de ses recommandations ainsi qu'à Florence Paulhiac-Scherrer pour son dynamisme et sa diligence.

Je tiens à remercier chaleureusement les participants de ce mémoire qui m'ont fait découvrir l'effervescence de l'échelle municipale: qu'on se le dise, le monde municipal est vraiment fascinant! Je remercie également l'INRS, dont le soutien financier m'a permis notamment de vivre un terrain de recherche fort enrichissant à Austin au Texas, et de mener à terme ce mémoire.

J'ai aussi eu le privilège de cotoyer des étudiant-e-s stimulant-e-s et enthousiastes dans le merveilleux monde des cycles supérieurs. Mes remerciements vont entre autres à mes collègues et amies Maude, Dounia, Marie-Ève et Valérie pour leur réceptivité. Je crois même qu'à force de me cotoyer, elles sont à présent des spécialistes de la participation citoyenne! De plus, je tiens à remercier Pier-Olivier Poulin pour la cartographie de ce mémoire et Simon Delorme pour son coup de pouce en fin de la rédaction. Je tiens à souligner tout spécialement l'énorme contribution de deux excellents copains, Laurence et Daouda. Merci pour vos relectures, votre disponibilité (particulièrement en plein mois de juillet), vos présences assidues à chacune de mes présentations et pour vos nombreux encouragements. Je remercie Serge pour ses conseils avisés. Mes remerciements vont aussi à mon copain François qui m'a épaulé dans mes moments de doute et qui a partagé ma curiosité pour la démocratie locale. Finalement, mes dernières fleurs vont à ma maman Josée pour son énorme soutien, son optimisme et son dévouement.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux	ix
Liste des figures	ix
Liste des abréviations et des sigles	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1 : REGARD SUR LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE	4
La métropolisation et ses dérivés	4
La décentralisation	6
1.1. La décentralisation infra-municipale	7
1.2. La gouvernance par quartier : concepts et fondements	10
1.2. Contre-discours des vertus participatives de la décentralisation à l'échelle infra-loca	le16
Conclusion	19
CHAPITRE 2: LES CONDITIONS FAVORISANT LA PARTICIPATION CITOYEN	
2.1. La participation citoyenne, une définition	22
2.2. Les approches théoriques	23
2.2.1. L'approche civique	24
2.2.2. L'approche géographique	26
2.2.3. L'approche institutionnelle	27
2.3. Les traditions participatives, la longévité politique, le type de gouvernance et l'attitudé lus comme hypothèses de recherche	
Conclusion	36
CHAPITRE 3: LA DÉCENTRALISATION MONTRÉALAISE ET LA CRÉATION ARRONDISSEMENTS	
3.1. Le contexte à l'étude	37
3.2. Première étape : établir un état des lieux de la participation au seir arrondissements montréalais	
3.3. Seconde étape : la comparaison de quatre arrondissements	47
Conclusion	51
CHAPITRE 4: PORTRAIT DE LA PARTICIPATION À MONTRÉAL -DES PRATIQUE DES OPPORTUNITÉS PARTICIPATIVES VARIÉES	
4.1. Le portrait des dispositifs participatifs volontaires	53
4.1.1. Une adoption variable de la webdiffusion	59
4.1.2 Des approches participatives diversifiées	60
4.2 Le nortrait des dispositifs participatifs obligatoires	62

4.2.1. Les séances du conseil d'arrondissement	63
4.2.2 Une asymétrie des possibilités participatives et de l'accès à l'information	70
La démocratie montréalaise ou des démocraties montréalaises?	72
CHAPITRE 5 : LA DÉMOCRATIE LOCALE ET LE RAPPORT AU POLITIQUE	75
5.1. Les héritages du passé	76
5.1.1 Les traditions participatives	77
5.1.2. La longévité politique et la compétition électorale	79
5.2. Le poids des conceptions de la démocratie locale	85
5.2.1 Le type de gouvernance	86
5.2.2 L'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative	90
Des facteurs inhérents aux formes des gouvernements de quartier	98
Conclusion	101
Retour sur la mise en tension des concepts de la décentralisation infra-municipal participation citoyenne	
Annexe 1 : Les mécanismes découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme	107
Annexe 2 : Analyse de contenu et démarche d'opérationnalisation détaillée	109
Annexe 3 : Grille d'analyse d'une séance publique du conseil d'arrondissement	110
Annexe 4 : Composantes du guide d'entretien	114
Annexe 5 : Recension des mécanismes participatifs par arrondissement	116
Bibliographie	121

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Synthèse des dimensions et indicateurs de l'approche institutionnelle 36
Tableau 3.1 : Type de participation
Tableau 3.2 : Catégories des répondants de nos entretiens
Tableau 4.1 : Appellations des mécanismes participatifs montréalais
Tableau 4.2 : Types de mécanismes participatifs présents sur le territoire montréalais 54
Tableau 4.3 : Profils participatifs des arrondissements montréalais
Tableau 4.4 : Loi sur les Cités et les Villes, section IX
Tableau 4.5 : Profil de la durée moyenne des séances ordinaires du conseil d'arrondissement
Tableau 4.6 : Comparaison de la structure et des composantes du conseil d'arrondissement 69
Tableau 5.1 : Profil des quatre arrondissements étudiés
Tableau 5.2 : Longévité politique des équipes locales
LISTE DES FIGURES
Figure 2.1 : Les idéaux-types des gouvernements de quartier
Figure 2.2 : Types de mécanismes participatifs
Figure 3.1 : Carte actuelle de la Ville de Montréal
Figure 4.1 : Cartographie des pratiques participatives des arrondissements montréalais 57
Figure 4.2 : Adoption de la webdiffusion sur le territoire montréalais selon les années 59
Figure 4.3 : Durée moyenne des séances ordinaires du conseil d'arrondissement pour la période de janvier 2010 à décembre 2012

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

BCM Bureau de consultation de Montréal
LAU Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

MAMROT Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire

OCPM Office de consultation publique de Montréal

RCM Regroupements des citoyens et citoyennes de Montréal

INTRODUCTION

La remise en question des arrondissements montréalais, de leurs contours territoriaux et de leur pertinence politique et administrative teinte l'actualité. En effet, nombre de politiciens à l'échelle nationale ou municipale se sont prononcés en faveur d'une réforme de la gouvernance de Montréal afin de réduire le nombre d'entités infra-municiales (Corriveau 2013a; 2014). A contrario, cette réforme municipale est décriée par des acteurs de la scène politique montréalaise : c'est le cas, entre autres des maires des arrondissements d'Outremont et d'Anjou qui brandissent la menace de défusion suite à l'hypothèse d'une fusion des arrondissements assortie d'une réduction du nombre d'élus (Corriveau 2013b). Les arrondissements montréalais sont le résultat d'un processus de décentralisation infra-municipale ayant eu cours au tournant des années 2000. Ces réformes institutionnelles répondaient alors à une tendance mondiale où diverses villes mettaient en œuvre des programmes de décentralisation afin de promouvoir des objectifs de démocratisation de la gestion municipale et de développement local. Ce courant, qualifié de « décentralisation infra-municipale » est caractérisé par une dévolution de pouvoirs vers les entités locales au sein de la municipalité. Ces pouvoirs peuvent être des champs de compétences, des pouvoirs fiscaux ainsi que des postes d'autorité. Cette décentralisation vise à favoriser la mise en place de services de proximité, à donner un pouvoir politique accru aux administrations locales (notamment, en termes d'aménagement, de taxation, de voirie, de culture, etc.), mais surtout de consolider la démocratie locale en favorisant la participation citoyenne. Ces vertus participatives reposent sur une vision selon laquelle des territoires de gouvernance plus petits - des gouvernements de quartier¹ - favorisent la participation citoyenne (Shalala 1971; Leduc 1992; Smith, Lepine et Taylor 2007). Selon cette perspective, la

_

¹ La notion de quartier est complexe et polysémique. En effet, le mot quartier peut être défini en urbanisme et en architecture comme une certaine spécificité dans la ville d'un territoire restreint qui se distingue selon son tissu urbain ou la typologie de ses bâtiments. La sociologie perçoit le quartier comme une communauté groupée selon une condition sociale ou comme un espace où se développe un sentiment d'appartenance (Alinsky 1971; Hallman 1974; Antoni 2009). Il peut aussi s'agir d'un territoire administratif ou d'un espace économique, et ses frontières peuvent être juridiques ou physiques (Alain 2002; Antoni 2009). La notion de quartier qui est mobilisé dans ce mémoire prend appui sur le terme *neighborhood* fort répandu au sein de la littérature américaine. De nombreux auteurs (Kotler 1969, Shalala 1971, Schmandt 1972, Hallman 1974) définissent le *neighborhood* comme un espace infra-municipal qui revêti un caractère politique. Dans le cadre de cette recherche le quartier est ici entendu comme un espace politique plus petit que la ville et possédant une organisation politique distincte et autonome munie d'un conseil élu. Puisque notre recherche porte sur les autorités élues des arrondissements montréalais et que le gouvernement provoncial reconnait à ces territoires une existance légale, nous empruntons une approche à la fois administrative mais surtout politique pour définir la notion de quartier.

décentralisation infra-municipale a des conséquences sur la conduite des administrations locales et sur le sentiment d'empowerment des habitants; ce qui constitue des conditions favorables à la participation citoyenne et à l'établissement d'une démocratie participative. Certains travaux (Schmandt 1972; Newton 1982; Oliver 2000; Purcell 2006; Spina 2014) remettent toutefois en question ce postulat participatif accordé aux petites unités de gouvernance. L'un des postulats les plus ardemment critiqué est celui qui soutient que la démocratie à l'échelle locale et infra-locale favorise la participation. Ainsi, de nombreux auteurs (Purcell 2006, Andrews et de Vries 2007, Spina 2014) soutiennent une position plus nuancée à ce sujet : selon eux, la dynamique et la forme de la démocratie locale sont liées à des facteurs internes et/ou contextuels. Les vertus participatives associées à l'échelle locale ne découlent donc pas d'un processus de décentralisation, mais reposent plutôt sur des caractéristiques fondamentales et structurelles des entités infra-locales. Les résultats de la décentralisation, notamment les attributions (compétences, financières et d'autorité) qui caractérisent les gouvernements de quartier, peuvent être explicatifs de la variation de la démocratie locale et il faut porter un regard sur les dispositions et les modalités locales. En somme, la présente étude explore les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé.

Dans la lignée de ce débat sur la démocratie de proximité notre recherche s'intéresse au cas montréalais où il existe depuis 11 ans une dynamique de décentralisation inframunicipale. Notre objectif est de cerner les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé. Le premier chapitre traite du débat au sein de la recherche en études urbaines sur ce lien entre décentralisation et participation citoyenne. Nous mettons en lumière que la démocratie participative varie largement au sein des entités infra-locales. Les conditions de la participation citoyenne ne sont donc pas rattachées à la décentralisation, mais bien à des caractéristiques fondamentales des gouvernements de quartier. Le deuxième chapitre présente une définition de la participation citoyenne ainsi que les approches mettant en lumière les facteurs pouvant se révéler explicatifs de la participation citoyenne. Ces facteurs sont de nature civique, géographique et institutionnelle. Puisque notre définition de la participation citoyenne renvoie à la conduite des autorités locales dans leur mise en œuvre d'outils participatifs et leur ouverture à la démocratie participative, l'approche institutionnelle comporte des éléments d'analyse pertinents. Ces éléments d'analyse sont les traditions participatives, la longévité politique, le type de gouvernance ainsi que l'attitude des élus à l'égard de la

démocratie participative. Il s'agit là de facteurs qui constituent nos quatre hypothèses de recherche. Afin de répondre à notre question de recherche, nous avons élaboré une démarche méthodologique en deux temps qui est détaillée au chapitre III. La première étape vise à faire un portrait des mécanismes participatifs présents dans le contexte montréalais et de porter un diagnostic sur l'état de la démocratie au sein de cette ville. Nous avons recours à une typologie des dispositifs participatifs qui révèle qu'il existe une variation dans l'approche des administrations locales de la participation citoyenne, soit des approches limitées et expansives. En second lieu, cet état de la participation révèle une inégalité des possibilités participatives et un déséquilibre informationnel pour les citoyens entre les arrondissements montréalais. Le chapitre IV met en lumière comment le lieu de résidence fait varier l'accès aux dispositifs de participation et l'offre participative. Le dernier chapitre de ce mémoire présente les facteurs pouvant expliquer la conduite des autorités infra-locales à l'égard de la démocratie participative. Les données qui permettent d'apporter des éléments de réponse à nos hypothèses ont été recueillies à l'aide d'entretiens au sein de quatre arrondissements montréalais. Pour conclure, nous soutenons que la décentralisation infra-municipale ouvre la porte à des innovations participatives et à un renouvellement démocratique, mais que les facteurs politiques internes sont beaucoup plus déterminants.

CHAPITRE 1: REGARD SUR LA DÉCENTRALISATION INFRA-MUNICIPALE

Decentralization and participation...must be made into complementary mechanisms that will reinforce each other for the sake of better management and a deepening democracy.

- Jordi Borja²

La métropolisation et ses dérivés

À l'échelle planétaire, nous assistons présentement à une reconfiguration de la ville contemporaine. En effet, le processus de mondialisation, largement documenté, a positionné les villes comme haut lieu d'échanges et de connectivité. À ce sujet, Sassen (1998) insiste sur la mobilité des flux économiques et des citoyens, alors que Lefèvre (2010) ajoute que ce sont dans les villes que prennent place les problèmes sociaux les plus saillants de notre époque (développement économique, inégalités sociales, questions environnementales, flux migratoires, etc.). Concurremment apparaît une métropolisation accrue des territoires urbains que l'on qualifie parfois de villes-région ou de régions métropolitaines. Ce courant du réformisme municipal introduit des changements institutionnels. Ces changements impliquent que les institutions métropolitaines agissent comme des mécanismes de collaboration entre les localités (Lefèvre 2010).

Simultanément, une tendance opposée prend place au sein des territoires métropolitains: il s'agit de la décentralisation qui est aujourd'hui largement répandue. L'une des approches dominantes prônant la décentralisation urbaine est celle du *public choice*. L'école du *public choice*, introduite par les travaux de Tiebout (1956), porte notamment sur l'instauration d'impératifs de compétitivité et soutient que le morcèlement des régions métropolitaines en sous-entités locales autonomes est bénéfique pour l'efficacité et l'efficience de la prestation de services publics (Kübler et Heinelt 2002).

_

² Cité dans Goldfrank (2002, 51).

Découlant de cette approche est apparue la célèbre expression « Foot voting » ou voter avec ses pieds, qui illustre la liberté de choix de la localité/municipalité dans laquelle les citoyens peuvent habiter et choisir le panier de services qui leur seront offerts. Selon les tenants de la décentralisation politique, celle-ci favorise la compétitivité entre les entités locales qui est acquise grâce à une autonomie substantielle. Ainsi, la gouvernance de la ville repose principalement sur une logique de marché quant à la production de services publics. Selon Tiebout, un nombre élevé d'autorités locales permet au citoyen, alors perçu comme un consommateur, d'habiter dans un milieu de vie répondant à ses besoins (Boyne 1996). Ce processus prend donc la forme d'un cercle (vicieux ou vertueux selon l'École de pensée), soit la nécessité d'une plus forte autonomie des gouvernements locaux permettant davantage de compétition entre eux et amenant une offre appropriée aux besoins des citoyens-consommateurs. Bien que l'apport de Tiebout (1956) et du public choice ait été plutôt théorique³, il ne fait aucun doute que la dynamique de décentralisation entraîne différentes approches d'organisation et de collaboration entre les localités. À ce sujet, nous avons vu apparaître dans la recherche scientifique un très grand nombre d'écrits portant sur les bienfaits et les méfaits de la décentralisation au cours des dernières décennies (Harris 1978; Fisman et Gatti 2002; Brenner 2004; Dubresson et Fauré 2005; Le Bris 2005; Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Depuis 1970, les attentes à l'égard de la décentralisation sont particulièrement grandes (Andrews et de Vries 2007). Il y aurait, pour reprendre l'expression de Mabileau (1993), « une recherche du local » dans cette mondialisation omniprésente. La décentralisation apparaît, d'une part comme un processus favorisant des échelles territoriales autres que celle de la métropole et, d'autre part, elle vise à renforcer la démocratie locale au niveau des municipalités et des quartiers (Lefèvre 2010).

Ce premier chapitre s'intéresse à la décentralisation. Plus précisément, nous observons la décentralisation prenant place au sein des villes, appelée décentralisation inframunicipale. Nous en exposons les concepts et les principes. L'étude des principes de la décentralisation infra-municipale permet de constater que la dévolution de postes d'autorité mène à l'émergence d'une gouvernance par quartier. En effet, cette gouvernance par quartier s'accompagne d'un niveau d'autonomie plus grand pour les instances infra-locales, puisqu'elle suppose un transfert de compétences, de moyens financiers et de postes d'autorité (qui impliquent des modalités décisionnelles

_

³ Il s'agit d'un aspect sur lequel il est régulièrement critiqué.

particulières). Après avoir tracé une genèse des éléments sociologiques explicatifs de la gouvernance infra-locale, nous observons les vertus associées au quartier. Ces vertus sont rattachées à plusieurs axes (revitalisation, efficacité, prestation de services, proximité de l'administration, etc), mais c'est dans le champ démocratique que l'on observe une abondance d'arguments. Plus précisément, les propriétés démocratiques octroyées aux gouvernements de quartier abordent la question de la participation citoyenne, le palier infra-local étant perçu comme une échelle naturelle de la participation. En résumé, la décentralisation infra-municipale est proposée comme moyen de renforcer la participation publique. Toutefois, un contre-discours vient questionner ce postulat : cet apport critique la définition essentialiste de la démocratie infra-locale, où l'on accorde aux quartiers des vertus démocratiques. Pour les auteurs de ce contre-discours, la participation citoyenne à l'échelle infra-locale est expliquée par des facteurs structurels et contextuels qui ne sont pas systématiquement liés à la décentralisation. Pour conclure, nous présentons notre question de recherche qui se situe à l'intersection de ce débat.

1. La décentralisation

La décentralisation est une politique publique par laquelle l'État central transfère des pouvoirs, des postes d'autorité, des compétences, des responsabilités et/ou des capacités vers des unités de gouvernance plus petites (Lundquist 1972). La décentralisation implique *de facto* deux paliers de régulation : un palier central et un palier périphérique (Lemieux 2001). Alors que la plupart des écrits traitent de la décentralisation à l'échelle nationale, un autre courant de décentralisation prend lieu au sein des villes. Ce type de décentralisation est qualifié d'« infra-municipale ». Les politiques de décentralisation se sont multipliées à l'échelle locale depuis le début des années 1970. Bon nombre de villes d'Europe et d'Amérique du Nord ont connu un processus de décentralisation de l'administration locale, de la prise de décision et de l'offre de services. Des pouvoirs ont été transférés aux entités locales situées au sein de la municipalité. Ces expériences de décentralisation ont eu cours notamment à Barcelone, Amsterdam, Oslo, Montréal ou Bologne; toutefois, leur forme varie largement (Leduc 1992).

1.1. La décentralisation infra-municipale

La décentralisation infra-municipale, qui prend place à l'intérieur des villes, est un processus ayant revêtu au fil des décennies une multitude de formes : infradecentralization, neighborhood governance, neighborhood democracy, sub local authority level, démocratie de proximité, gouvernance infra-locale ou par quartier, gouvernement de quartier, etc. La décentralisation infra-municipale est une dévolution des pouvoirs de la part d'un palier local vers une sous-entité nouvellement créée (Dahl et Tufte 1973; Smith et Smith 1985). Ce concept se trouve au coeur de multiples débats dans le champ de la science politique. Ainsi, nombreux sont les auteurs ayant abordé le concept de décentralisation infra-municipale, et ce, sous différentes approches (Altschuler 1970; Hallman 1970; Shalala 1971; Washnis 1972; Yates 1973; Frederickson 1973; Barton et Fainstein 1977). Alors que certains se sont intéressés directement aux conséquences de la décentralisation infra-municipale, d'autres ont abordé spécifiquement la question de la démocratie au sein des petites unités de gouvernance (Frederickson 1973; Yates 1973; Dahl et Tufte 1973). Cette question se révèle encore d'actualité (Vivien Lowndes et Stoker 1992; Kennett et Forrest 2006; I. Smith, Lepine et Taylor 2007; Trépanier et Alain 2008; Vivien Lowndes et Sullivan 2008; Alain 2008; Farrelly et Sullivan 2010).

À l'instar des théories de la décentralisation au niveau macro, la décentralisation inframunicipale est définie et évaluée à l'aide de deux axes que sont les catégories d'attribution et les types de décentralisation. En premier lieu, trois catégories d'attribution peuvent faire l'objet de décentralisation : les compétences, le financement et les postes d'autorité. Les compétences représentent les secteurs d'activités affectés aux paliers inférieurs. Ces domaines peuvent être les secteurs de l'éducation, de l'aménagement du territoire, de la santé, des activités culturelles, des travaux publics, de la voirie, etc. Le financement est caractérisé par les ressources financières disponibles, ainsi que par la gestion de celles-ci. Ces revenus peuvent être prélevés à l'aide de taxes directes, de taxes foncières, des revenus de nature non-fiscale (les amendes et contraventions, les ventes, etc.) et par les subventions et transferts versés par le palier central. Ainsi, ces sources de financement peuvent être autonomes ou non-autonomes⁴. Les attributions

⁴ Le premier modèle se rapporte à des revenus prélevés par les instances périphériques, alors que le second modèle repose sur un financement versé par le palier central

des fonctions d'autorité sont illustrées par des postes électifs. Toutefois, la décentralisation d'attributions de fonctions d'autorité ne peut se faire sans compétences et financement puisque les postes électifs requièrent une forte autonomie des instances périphériques.

En second lieu, la décentralisation repose sur quatre registres: la décentralisation administrative, la décentralisation structurelle, la décentralisation technique et la décentralisation politique (Schmandt 1972; Lemieux 1997; Lemieux 2001). La décentralisation administrative, aussi appelée déconcentration, illustre un transfert de nature géographique ou administrative où l'autorité centrale délègue certaines fonctions à des paliers inférieurs qui lui restent subordonnés. La décentralisation administrative implique un transfert de responsabilités à des agents à qui l'autorité centrale pourvoit la totalité des ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. La décentralisation structurelle ou économique, consiste en un « passage systémique » de compétences du domaine public au domaine privé (Lemieux 2001, 42). Cette dérégulation ou privatisation illustre la transformation d'instances publiques en instances privées. Dans le troisième type de décentralisation, la décentralisation technique, il est question d'un transfert se limitant à un domaine restreint. La décentralisation technique peut être caractérisée par l'établissement d'institutions publiques au sein de paliers périphériques qui offrent des services spécialisés. En dernier lieu, la décentralisation politique, souvent synonyme de territorialisation, consiste en un transfert de pouvoirs vers des instances démocratiques locales élues, où l'on observe une gouverne « autonome de la part des dirigeants élus » (Lemieux 1996, 666). Ces autorités locales sont désignées par les citoyens qu'ils représentent (Lemieux 1997; Touré 2009). Plus encore, malgré que ces entités locales ne bénéficient pas d'une autonomie totale, ces dernières détiennent une large indépendance face aux autorités centrales (Touré 2009). Cette décentralisation politique, parfois désignée par le terme dévolution, est aussi la seule dont les compétences transférées sont multisectorielles (Lemieux 2001).

Ces fondements de la décentralisation mettent en lumière les multiples formes que peuvent prendre les instances décentralisées infra-locales. Par exemple, une décentralisation administrative de compétences restreintes représente une indépendance des instances périphériques moindre qu'une décentralisation politique des compétences, du financement et des postes d'autorité. De plus, ces résultats démontrent que la décentralisation politique constitue la forme « la plus achevée de

transferts de pouvoirs », dans la mesure où elle entraîne des transformations profondes en termes de gouvernance (Touré 2009, 16). La décentralisation infra-locale politique forme des institutions infra-locales territoriales tels que les districts, les *neighborhoods*, les arrondissements, les *boroughs*, les conseils cantonaux, etc. Malgré ces différentes appellations, ces institutions partagent des caractéristiques communes. Notamment, elles sont dotées de postes d'autorité et elles entretiennent un lien avec les paliers supérieurs tout en conservant une part d'autonomie et de pouvoirs (Lemieux 1997; Bherer 2014). Cependant, tel que le soutient Lemieux (1997, 87) « la plus ou moins grande décentralisation de l'autonomie dépend en bonne partie du type de décentralisation à l'intérieur duquel prennent place les postes d'autorité ». Les exemples suivants permettent d'illustrer cette variation du degré d'autonomie des instances politiques infra-locales.

Les réformes par quartiers furent nombreuses au cours des dernières décennies. En 1972, la Ville d'Oslo procède à la mise sur pied de conseils de districts dotés d'attributions majoritairement consultatives en matière d'aménagement. Malgré une évaluation positive des démarches de ces conseils districts, ces derniers ne disposent pas de ressources suffisantes afin de mener à terme leurs mandats. Le conseil municipal osloïte augmente leurs pouvoirs, décentralisant notamment les services sociaux et de la santé dans quatre districts. Toutefois, ces districts ne connaissent pas une décentralisation totale, puisque leurs pouvoirs sont restreints à ces domaines d'intervention. En contrepartie, en 1976, la Ville de Bologne a doté ses quartiers d'attributions plus larges dans les domaines des activités culturelles, des sports et loisirs, des garderies, des services sociaux, des services de support à l'éducation, de la planification des travaux publics d'entretiens, de la gestion des espaces verts et des budgets (M. Leduc 1992). De plus, c'est au sein de ces quartiers que se trouvent des instances consultatives. Finalement, Amsterdam opta pour une dévolution inframunicipale complète et fut divisée en 16 districts possédant un conseil élu et doté de ressources financières, d'employés et de pouvoirs décisionnels. Ces stratégies d'implantation démontrent que l'on assiste à une territorialisation de l'action publique, soit la « mise en œuvre différenciée de politiques publiques selon des caractéristiques spécifiques à un territoire » (Bherer 2014).

Schmandt (1972; 1973) expose cinq modèles de décentralisation infra-municipale, de la déconcentration administrative à la dévolution: l'un d'entre eux est le modèle

gouvernemental qui octroie un degré significatif d'autonomie et de pouvoir à un conseil politique infra-municipal. Ce modèle est illustré par la présence d'un gouvernement de quartier. Les quelques cas présentés préalablement illustrent la diversité des formes de gouvernance par quartier. La décentralisation de pouvoirs vers une entité politique infra-locale reste, à l'instar des principes généraux des politiques décentralisatrices, la forme la plus avancée de décentralisation. D'ailleurs celle-ci fut au coeur de la stratégie de la Ville de Barcelone qui misa sur une décentralisation politique rapide au sein des districts municipaux et ce, avant même la définition de compétences précises (M. Leduc 1992). Cette décentralisation politique visait à octroyer avant tout un pouvoir important aux districts municipaux. Ainsi, ce pouvoir rapidement transféré aux districts modifie les dynamiques locales et la relation entre les gouvernements de quartier et les autorités municipales (M. Leduc 1992; I. Smith, Lepine et Taylor 2007). La gouvernance par quartier présente donc des éléments pertinents à étudier.

1.2. La gouvernance par quartier: concepts et fondements

La gouvernance par quartier est une dynamique de dévolution des pouvoirs de la part d'un palier central vers une sous-entité inférieure (en termes géographiques) au sein de laquelle apparaît un conseil élu par les résidents de ces unités territoriales. Les modalités de désignation de ces postes d'autorité varient (Lemieux 1997). Ces gouvernements infra-municipaux exercent les pouvoirs décisionnels octroyés par la Ville et deviennent défenseurs des besoins du quartier (Altschuler 1970; Schmandt 1972; Hallman 1974). Ceci implique la formation d'entités de quartier avec des pouvoirs similaires à ceux des municipalités de villes, de banlieues et de villages (Schmandt 1973). Les conseils élus munis d'attributions et intervenant au sein d'un territoire infralocal sont qualifiés de gouvernements de quartier. Pour Eisinger (1971), un système décentralisé mène à la formation d'une communauté politique: chacune des unités décentralisées devient alors le lieu d'une vie politique intégrée (cité dans Schmandt 1972). De plus, ces entités infra-locales sont chargées de fournir des services publics localisés : il peut s'agir de services dans le domaine de la culture, du développement social, de l'aménagement, de la démocratie consultative, etc. Ces attributions se concrétisent dans l'instauration de compétences précises telles que les conseils consultatifs ou délibératifs, la revitalisation urbaine intégrée, la gestion de budgets, l'élaboration de politiques publiques, etc (M. Leduc 1992; Smith, Lepine et Taylor 2007). Ces pouvoirs sont de portée locale. Le quartier devient une micro-échelle d'action et les instances élues y jouent un rôle consultatif dont la portée se divise en quatre groupes : un rôle aviseur, un rôle décisionnel limité et couvrant quelques services, un rôle décisionnel étendu et couvrant plusieurs services et une instance élue doté d'une majorité de pouvoirs (M. Leduc 1992). Ces catégories présentent le niveau d'autonomie des gouvernements de quartier. De même, la gouvernance par quartier permet dans certains cas une capacité d'action considérable des entités politiques infra-locales (Altschuler 1970; Shalala 1971; Hallman 1974). Cependant, quels sont les éléments sous-jacents à l'instauration de ces réformes diverses ayant mené à la formation de ces gouvernements de quartier? Pourquoi assiste-t-on à un pullulement des instances politiques infra-locales?

1.2.1. L'émergence de la gouvernance par quartiers

La genèse de la décentralisation infra-municipale menant à l'autonomisation des quartiers prend lieu dans la faible capacité des gouvernements locaux et centralisés à satisfaire aux demandes sociales. De nombreux facteurs sociologiques ont entraîné l'émergence de la décentralisation au sein des villes. Ces facteurs sont la faiblesse des structures démocratiques et représentatives, le déclin des partis politiques comme courroie de transmission des demandes citoyennes, l'effervescence des mouvements sociaux et des revendications sociales, une bureaucratie lourde, la fragmentation gouvernementale ainsi que le caractère uniforme des services publics (Hart 1972; Yates 1973; Crozier, Huntington et Watanuki 1975; Parazelli et Latendresse 2006; Hamel 2008). Selon Shalala (1971), les tendances centralisatrices des pouvoirs locaux dans les mains d'une lourde bureaucratie entraînent une transformation des mœurs politiques et augmentent les demandes de décentralisation. Les individus n'acceptent plus « de se laisser dicter des décisions par en haut », souhaitant intervenir de façon plus « constante dans l'espace public» (Mazeaud et Talpin 2010, 358). Les nouvelles dynamiques urbaines obligent à repenser les pratiques politiques et corollairement, la

⁵ Cette capacité d'action est illustrée par une grande flexibilité quant aux décisions stratégiques des gouvernements infra-locaux, un droit d'initiative sur les activités et services spécifiques pour le quartier, ainsi qu'un pouvoir de taxation

démocratie locale. La conséquence directe de cet essoufflement et cette remise en question de la démocratie représentative traditionnelle (illustrée par le vote et l'adhésion à un parti) est l'émergence de processus participatifs. La justification des autorités publiques à investir les quartiers repose sur deux registres. En premier lieu, ces réformes diverses cherchent à augmenter le rôle de la communauté de quartier et à améliorer les mesures adoptées en fonction des demandes et des besoins des populations locales (Vivien Lowndes et Sullivan 2008). En second lieu, la décentralisation infra-municipale est la condition optimale afin de favoriser la participation (Hart 1972; Andrews et de Vries 2007). Conséquemment, les expériences participatives principalement à l'échelle locale «se sont multipliées un peu partout dans le monde » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 9), et l'on observe une montée généralisée de l'impératif participatif dans l'élaboration des politiques publiques. Ce virage participatif est « symptomatique du passage de la démocratie du modèle représentatif vers un mode mixte qui intègre des procédures représentatives et participatives » (Bherer 2006, 31). Ainsi, l'un des débats contemporains portant sur les villes décentralisées est l'apport du citoyen dans la prise de décision et le volet participatif de la gouvernance locale. Le résultat de cette émergence de la décentralisation infra-municipale est la multiplication de réformes diverses qui ont pour objectif principal d'établir des gouvernements de quartier. Toutefois, pourquoi cette échelle infra-locale est-elle considérée idéale pour les politiques décentralisatrices? Quelles sont les vertus qui lui sont accordées? En résumé, quels sont les avantages de la décentralisation infra-municipale? Les réponses sont multiples.

1.2.2. Les vertus du quartier

Au tournant des années 1970, diverses propositions en lien avec la décentralisation infra-municipale ont été avancées afin de palier à ce qui a été qualifié de crise urbaine (Hart 1972; Castells 1973; Latendresse 2008). Ces demandes pour un contrôle plus grand des communautés locales sur les politiques publiques et pour une plus forte indépendance et marge de manoeuvre des quartiers (perçus comme des espaces politiques) émergent majoritairement dans les grandes villes (Shalala 1971). Ainsi, pour répondre à cette restructuration des impératifs démocratiques, divers groupes et individus ont appelé à la mise en place d'un type de gouvernance par quartier qui

permet de résoudre des problèmes exclusifs aux villes (I. Smith, Lepine et Taylor 2007). De nombreux auteurs ont fait la démonstration que les expériences quotidiennes des citoyens ont lieu au sein de ces territoires infra-municipaux qui représentent une composante essentielle des systèmes politiques locaux (Kearns et Paddison 2000; Kearns et Parkinson 2001; Dorier-Apprill et Gervais-Lambony 2007). Dans un contexte de gouvernance multi-niveaux, il apparait évident que l'échelle infra-municipale (ou infra-locale) constitue l'un des moteurs de cette décentralisation. Les études contemporaines portant sur le quartier ont coïncidé avec l'émergence de nouvelles formes de gouvernance dans de nombreuses démocraties occidentales: les quartiers se seraient développés en réponse à des changements économiques, politiques et sociaux (Denters et Rose 2004; I. Smith, Lepine et Taylor 2007). Conséquemment, le quartier est alors perçu comme un espace de gouvernance en soi au sein duquel se matérialisent plusieurs enjeux (I. Smith, Lepine et Taylor 2007; Farrelly et Sullivan 2010).

Toutefois, deux principes centraux caractérisent les avantages rattachés à la gouvernance par quartier: l'efficacité et la démocratie. Les tenants de la gouvernance par quartiers suggèrent qu'un système local décentralisé tient davantage compte des préoccupations et intérêts infra-locaux, particulièrement dans les grandes villes qui sont composées d'une population diversifiée (Shalala 1971). Cette optique d'efficacité vise à assurer une gestion plus efficace des services et leur amélioration, en permettant leur adaptation aux besoins locaux et aux enjeux territoriaux (Proulx 1995). La gouvernance par quartier est aussi justifiée par des principes de démocratie renouvelée : à ce sujet, la littérature est riche. Le terme démocratie locale dans un contexte renouvelé fait référence à un mode de gouvernance ouvert à la participation des citoyens, soit un renforcement de la démocratie délibérative et participative. La démocratie locale devient alors synonyme d'une proximité entre élus et citoyens (Mouritzen 1989), ce qui permet à ces derniers d'exprimer leurs préférences et provoque un sentiment d'empowerment dans la société civile (Morlan 1984; Briffault 2004; Farrelly et Sullivan 2010). Le quartier offre, en théorie, plus de possibilités pour les citoyens de participer directement et efficacement aux décisions politiques: il fournit ainsi une plate-forme pour l'autonomisation qui vise à augmenter l'apport citoyen en développant des formes de démocratie participative (Farrelly et Sullivan 2010). Ce type de démocratie tend vers un positionnement des citoyens en amont du processus décisionnel (plutôt qu'en aval). En raison de cette proximité entre l'élu et le citoyen, les élus répondent plus adéquatement

et justement aux besoins concrets des populations locales, et les politiques publiques sont ainsi orientées en fonction des demandes citoyennes (Putnam 1993; Charlick 2001; Rodríguez-Pose et Bwire 2003; Balaquer-Coll, Prior et Tortosa-Ausina 2010; Schmandt 1972; Lemieux 1996; Lefèvre 2010; Krueger et Bernick 2010; Kübler et Pagano 2012). D'un point de vue éthique, la décentralisation rend les élus plus redevables envers les citoyens et davantage transparents dans leurs décisions. À ce sujet, Morlan (1982) ajoute que la décentralisation se fait au nom d'un principe de représentation directe, les élus devant alors contribuer à accroître l'imputabilité. De plus, la gouvernance par quartier octroie aux instances élues infra-locales des capacités d'action, des ressources et des compétences plus grandes : la participation citoyenne est alors rattachée à une prise de décision. Plusieurs auteurs soutiennent que cette proximité possible à l'échelle infra-locale entre les habitants et les élus renforce la politisation citoyenne et diminue le cynisme politique. Bien que cette hypothèse soit controversée, les citoyens sont, en théorie, mieux informés sur les enjeux locaux. Cet aspect informatif, étayé par plusieurs auteurs (Berry, Portney et Thomson 1993; Milner 2002) permet de plus grandes capacités civiques qui prendront place au sein de ce que Pateman (1970) qualifie de democratic community, soit un espace où chaque citoyen développe et expérimente sa compétence civique. Ainsi, un ensemble positif de causes à effets s'enclenche lorsque les citoyens se sentent impliqués dans les enjeux locaux, ce qui favorise leur participation et augmente leur intérêt pour les questions et les problèmes locaux (Pateman 1970; Sharpe 1970; Morlan 1982; Jamil 1991; Kearns et Parkinson 2001; Larsen 2002).

En résumé, les tenants de la participation citoyenne soutiennent que celle-ci doit avoir lieu à une échelle favorisant l'interaction entre les élus et les citoyens. Les décisions doivent être prises « là où se situent les citoyens » (Andrews et de Vries 2007, 473). Cette caractéristique explique pourquoi le palier local devient alors une échelle naturelle de la participation (Bherer 2006). En effet, ces nombreux arguments en faveur de la décentralisation infra-municipale mettent en lumière la transformation des territoires et la formation des quartiers comme des espaces de gouvernance compte tenu de leur petite taille. Cette question de la participation citoyenne dans des entités décentralisées est inhérente aux nombreux écrits portant sur la taille idéale (*city size*) des espaces politiques favorisant la démocratie participative. En somme, ces travaux soulèvent la question suivante : à la lumière des arguments présentés préalablement, quel est le degré optimal de décentralisation au sein des villes : est-ce à l'échelle municipale ou

infra-municipale? En d'autres termes, quelle est la taille d'une instance politique pouvant optimiser la participation des citoyens à l'élaboration de solutions aux problèmes locaux? Cette question est abordée dans le texte de Dahl et Tufte (1973), qui constitue la pièce maîtresse de cette réflexion. Ces auteurs ont largement alimenté le débat sur les effets des petites démocraties qui s'avère récurent depuis des siècles. En effet, nous pouvons retracer cette même question dans les travaux d'auteurs classiques tels que Platon et Aristote, Rousseau et Mill⁶ (Dahl et Tufte 1973; Lassen et Serritzlew 2011; Horak et Blokland 2012). D'ailleurs, les concepts de taille et de démocratie mis en tension dans ces écrits répondent à des questionnements sur l'idéal démocratique, l'efficience politique et la structure gouvernementale (Lassen et Serritzlew 2011). À présent, ce débat entourant la taille, le nombre et les pouvoirs politiques des entités décentralisées se pose plutôt en termes de décentralisation, de fédéralisme, de démocratie locale et de politiques urbaines (Hart 1972; Lassen et Serritzlew 2011; Carr et Tavares 2014). Dans leur ouvrage Size and Democracy, Dahl et Tufte (1973) questionnent la taille idéale des entités politiques décentralisées favorisant la participation citoyenne. Leur postulat est que de plus petites entités de gouvernance pourvoient de meilleures opportunités participatives aux citoyens, alors que les territoires plus larges sont caractérisés par des principes d'égalité et d'efficacité. Leur argument repose essentiellement sur la proximité entre le citoyen et l'élu, ainsi que sur les liens sociaux plus forts au sein de petites communautés où les citoyens sont plus susceptibles de se connaitre (Dahl et Tufte 1973; Oliver 2000). C'est donc dire que les citoyens se sentent davantage concernés dans des entités politiques plus petites, et participent de façon plus active et récurrente à la vie politique locale. La gouvernance de quartier représente ainsi un idéal en termes de taille afin de favoriser la participation citoyenne, puisqu'elle sous-tend une échelle politique infra-municipale.

La plupart des écrits en faveur de la décentralisation voient l'échelle locale comme une véritable panacée pour contrer l'apolitisme, l'abstentionnisme, et principalement pour favoriser la participation citoyenne. La gouvernance par quartier est associée au prélude d'une démocratie locale plus riche. Force est de constater que la richesse des écrits sur

_

⁶ À ce sujet, Mill soutient: « But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but very minor portions of the public business, it follows, that the ideal type of a government must be representative (1949, 44)»

cette problématique expose une diversité d'arguments en faveur de celle-ci, mais apporte aussi son lot de contre-arguments⁷ qui sontaccompagnés d'un contre-discours.

1.2. Contre-discours des vertus participatives de la décentralisation à l'échelle infra-locale

Ce contre-discours remet en question cette construction sociale de l'échelle locale et des vertus participatives qui y sont rattachées. Alors que les tenants de la décentralisation infra-municipale sont nombreux, d'autres auteurs questionnent les postulats généralisés qui mettent en tension la démocratie participative et la taille des entités infra-locales. À ce sujet, Schmandt (1972) questionne, au tournant des années 1970, la vision idyllique de la décentralisation infra-urbaine, qui devient alors synonyme de changement social. Pour cet auteur, le terme décentralisation illustre un idéal fort attrayant car il symbolise les tentatives de justice sociale, de démocratisation et de redistribution de la richesse (Schmandt 1972). L'argument prédominant justifiant les processus décentralisateurs infra-municipaux repose sur une affiliation entre démocratie locale et intensification de la participation citovenne 8. L'objectif central de la décentralisation serait d'améliorer la gouvernance démocratique en facilitant la participation citoyenne. Toutefois, l'hypothèse « selon laquelle la décentralisation est forcément synonyme de participation publique » n'a pas été clairement démontrée ni établie (Andrews et de Vries 2007, 476). De la sorte, une vision trop normative et systématique de la décentralisation est trompeuse puisque des facteurs rattachés aux enjeux urbains, ainsi que le nombre et la diversité des acteurs peuvent faire varier le résultat démocratique. Les politiques décentralisatrices peuvent produire des résultats très différents de ceux initialement attendus, compte tenu des caractéristiques contextuelles et des forces politiques agissant au sein de ce processus (Andrews et de Vries 2007). La décentralisation n'agit pas seule et n'est pas une condition donnée autonome; au contraire, il apparait que le contexte détermine « la tournure et l'ampleur de l'influence de la décentralisation sur la participation du public » (Andrews et de Vries

⁷ À ce sujet, voir Morlan 1982; Yates 1973; Frederickson 1973; Wilson 1999, Crook et Sverrisson 2001; Smith 1985, Mouritzen 1989, Faguet 2004; Balanger-Coll et al 2010 qui démontrent les avantages de la centralisation.

⁸ «{those} sub-units (neighborhood governments) are almost always publicized as constituting citizen participation» (Morlan 1982, 426).

2007, 471). Dans le même ordre d'idées, Purcell (2006) met en garde le lecteur contre la tendance qu'il surnomme le *local trap*. Selon cet auteur, les échelles de pouvoir ne devraient pas être perçues comme des entités indépendantes porteuses de caractéristiques prédéfinies :

It is assumed that the more localised governing institutions are, the more democratic they will be. More specifically, the assumption is that the more autonomy local people have over their local urban area, the more democratic and just decisions about that space will be. (Purcell 2006, 1925)

Conséquemment, Purcell (2006) s'en prend à une definition essentialiste de la démocratie locale. Dans la même veine, certains auteurs soulignent que la décentralisation relève d'une décision politique et que son application est le reflet du processus politique local. Les autorités politiques peuvent instrumentaliser cette décentralisation à des fins de légitimité et comme manœuvre politique (Dillinger 1994). Plus encore, les politiques décentralisatrices sont rarement conduites afin de procéder à une réforme administrative : elles reposent essentiellement sur une stratégie politique qui cherche plutôt à « répondre aux exigences en matière de partage du pouvoir », malgré le maintien du pouvoir par les élites locales (Andrews et de Vries 2007, 476). Cette réflexion considère la sphère politique comme un acteur central des processus de décentralisation et de son incidence sur la participation citoyenne. À ce sujet, Scott and Mitchell (1972) offrent une définition du concept de la décentralisation qui met en lumière l'influence des facteurs humains sur le résultat de celui-ci. Ces auteurs soulignent qu'une véritable décentralisation maximise le pouvoir discrétionnaire exercé par un administrateur ou un élu (Pilote 1995). Dans le même ordre d'idées, Hart (1972) questionne les limites des réformes institutionnelles dans l'élaboration de valeurs et des comportements politiques. Conséquemment, il s'avère pertinent d'observer le rôle des élites infra-locales.

Ce contre-discours traite aussi des dimensions géographiques de la décentralisation infra-municipale. Au sujet du débat sur la taille idéale des territoires favorisant le renouvellement démocratique, Oliver (2000) soutient que Dahl et Tufte (1973) ne démontrent pas de quelle façon la taille d'un régime politique favorise les possibilités participatives et si elles ont une réelle influence sur la participation. L'article de Newton (1982) rejette catégoriquement l'hypothèse de Dahl et Tufte. Selon cet auteur, une remise en question des préceptes établis par Dahl et Tufte (1973) s'impose et ce, pour

trois raisons : leur théorie représente (1) une idéalisation malsaine et exagérée des vertus des petites unités de gouvernance au détriment de l'étude des effets pervers de celles-ci, (2) les auteurs passent sous silence les économies d'échelle et les capacités d'action des paliers politiques plus grands ainsi que (3) les propriétés démocratiques de ces paliers centraux. Selon Treisman (2007), un gouvernement centralisé permet des opportunités participatives aussi fortes et effectives que celles au sein des espaces politiques décentralisés. Dans le même ordre d'idées, des études réalisées en Europe par Sintomer et de Maillard (2007) et Sintomer et al. (2008) démontrent que les processus de décentralisation des gouvernements locaux n'entraînent pas systématiquement un renouvellement de la démocratie participative; au contraire, certains n'encouragent la participation que dans le cadre d'un partenariat public-privé. Cette remise en question de la décentralisation repose aussi sur le fait qu'empiriquement, celle-ci a des conséguences décevantes et qu'en dépit de ce constat, les chercheurs et les décideurs publics « continuent à « croire » à son influence sur la participation des citoyens et à nourrir des attentes nombreuses dans ce domaine » (Andrews et de Vries 2007, 471). Pour Hart (1972), les principes et conditions de la démocratie doivent avoir préséance sur la promotion de la décentralisation; autrement, l'action « de promouvoir la décentralisation [...] peut déboucher sur des résultats imprévus et quelquefois antidémocratiques » (cité dans Andrews et de Vries 2007, 474). De plus, Hamel et Collin (2011, 11) soulignent que les citoyens ne parviennent pas nécessairement à démocratiser « la gestion des affaires urbaines » puisque les processus délibératifs et participatifs mis en place sont « souvent définis par des élites politiques professionnelles au profit de leurs intérêts immédiats ou à moyen terme ». En somme, un scepticisme persiste quant à la relation entre décentralisation et participation citoyenne (Andrews et de Vries 2007; Andersson et van Laerhoven 2007; Treisman 2007; Crawford 2009; Spina 2014).

En résumé, ces auteurs mettent en lumière le fait que la décentralisation est un processus dynamique configuré selon les contextes locaux et que les échelles de pouvoir ne sont pas porteuses de caractéristiques prédéfinies (dans le cadre de cette étude, de caractéristiques délibératives). Pour les auteurs de ce contre-discours, la participation citoyenne à l'échelle infra-locale est expliquée par des facteurs structurels et contextuels. Ces critiques soulèvent un nombre important de questions. En premier lieu, la décentralisation infra-municipale est-elle réellement une condition garante de la participation citoyenne? À ce jour, il existe très peu de preuves empiriques démontrant

que la décentralisation produit des résultats significatifs en termes de participation politique. Conséquemment, le quartier représente-t-il un idéal de démocratie renouvelée? Les vertus participatives associées à cette échelle de gouvernance se concrétisent-elles? Au regard des critiques présentées, les conditions de la participation seraient influencées par des caractéristiques plus fondamentales se situant au-delà de l'influence de la décentralisation ou des échelles de pouvoir. Puisque la gouvernance par quartier repose sur un transfert d'attributions regroupées en trois catégories (les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité), ces dernières sont explicatives de la variété des gouvernements de quartier. En somme, les composantes internes de ces entités infra-locales sont fort divergentes. Elles peuvent s'avérer explicatives des conditions de la participation citoyenne et incarner ces caractéristiques fondamentales. Il faut poser un regard horizontal sur les conditions de la participation citoyenne, plutôt qu'adopter une approche verticale des structures institutionnelles.

Conclusion

Les arguments exposés préalablement démontrent que les villes contemporaines sont appelées à se transformer, notamment en termes d'impératifs participatifs. À ce sujet, plusieurs auteurs ont soutenu que de plus petits espaces de gouvernance menaient à la mise en place d'une démocratie plus riche, permettant alors au citoyen d'exprimer ses préférences et d'évoluer dans un milieu représentant ses choix et priorités. Subséquemment, les quartiers sont perçus comme des nouveaux lieux de démocratie et nombre d'entre eux sont dotés de pouvoirs plus grands et d'un degré d'autonomie considérable. Ainsi, malgré une institutionnalisation de la participation citoyenne à l'ensemble des paliers de gouvernance, l'échelle locale est perçue comme le palier idéal pour un renouvellement démocratique. Divers exemples d'implantation de mécanismes participatifs dans des entités infra-municipales à l'échelle mondiale s'appuient sur une idéologie persistante selon laquelle la participation citoyenne est plus facile et opérationnelle au sein des démocraties infra-locales. L'exiguïté de la communauté faciliterait la proximité entre concitoyens, mais aussi entre citoyens et élus. Cette proximité permettrait au gouvernement local d'agir comme une « école de la démocratie » (Bherer 2006, 32). En résumé, les entités infra-locales sont considérées comme un lieu d'expression, d'apprentissage de la citoyenneté et de mobilisation.

Cependant, cette dernière hypothèse est fortement contestée. Ainsi, certains auteurs reprochent le manque de données empiriques et de preuves formelles associées à l'affiliation d'une démocratie renouvelée et axée vers la participation citoyenne au sein des petites unités de gouvernance. En effet, de nombreux travaux mettent en exergue la variété de facteurs pouvant influencer le renouvellement de la démocratie locale, en marge d'une décentralisation de ce palier (H. L. Wolman et Ford 1996; Andrews et de Vries 2007; Tavares et Rodrigues 2013). D'autres soulignent la portée des conditions territoriales et modalités infra-locales sur la participation citoyenne (Docherty, Goodlad et Paddison 2001; Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001; Przeworski 2004; Van Eijk 2014). En somme, ces constats laissent percevoir que le lien entre décentralisation et participation est dépendant des contextes et facteurs internes locaux. Les conditions de la participation citoyenne ne sont donc pas rattachées à la décentralisation, mais bien à des caractéristiques fondamentales des gouvernements de quartier. Ce sont ces conditions qu'il faut étudier. Ainsi, à l'intersection de ce débat apparaît un flou quant aux possibilités participatives dans les espaces infra-locaux décentralisés qui nécessite une étude empirique plus approfondie. Conséquemment, une question générale s'y rattache: quelles sont les conditions qui favorisent la participation citoyenne dans un contexte décentralisé?

Il appert que les administrations locales jouent un rôle non-négligeable pour favoriser la participation citoyenne comme en témoignent les principes des gouvernements de quartier (Scott et Mitchell 1972; Andrews et de Vries 2007). En effet, le degré de décentralisation (délégation, dévolution, décentration, etc.) n'est pas identique dans un territoire donné, ce qui influence largement le contrôle exercé par l'autorité infra-locale, ses domaines de compétences et ses ressources financières. Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons donc aux opportunités participatives locales et aux conditions qui favorisent l'ouverture des institutions locales à la participation civique.

CHAPITRE 2: LES CONDITIONS FAVORISANT LA PARTICIPATION CITOYENNE À L'ÉCHELLE INFRA-LOCALE

« Quoi qu'il en soit, il n'existe pas à l'heure actuelle de formule qui permette de mesurer la capacité et la participation comparées des collectivités territoriales décentralisées par voie de dévolution. En l'absence d'une telle mesure, on peut quand même tenir compte d'un certain nombre de considérations qui permettent de supposer que la décentralisation politique de l'autorité est plus grande dans certains pays que dans d'autres. On peut distinguer à cet égard les considérations institutionnelles, les considérations territoriales et les considérations culturelles. »

Vincent Lemieux, 1997

Ce second chapitre présente notre cadre analytique qui témoigne de la diversité des conditions favorisant la participation citoyenne à l'échelle infra-locale. Notre problématique a révélé la remise en question du lien systématique entre la décentralisation infra-municipale et l'ouverture des systèmes politiques à la participation citoyenne. Cette critique questionne les propriétés participatives octroyées aux instances infra-locales. Ces écrits démontrent que la participation citoyenne n'est pas intrinsèque aux processus de décentralisation ou à l'échelle de pouvoir, mais qu'elle serait plutôt influencée par des conditions et caractéristiques du contexte infra-local. Ainsi, nous examinons ces conditions en considérant spécifiquement les démarches participatives au sein des gouvernements de quartier. Dans un premier temps, nous abordons le concept de la participation citoyenne. Nous présentons les différentes définitions associées à ce concept. La définition retenue dans le cadre de cette recherche repose sur le concept d'innovation démocratique mis au point pour examiner les instances participatives institutionnelles spécifiquement conçues pour accroître la participation des citoyens au processus de prise de décision publique. Dans un second temps, nous procédons à une recension des facteurs favorisant la participation citoyenne selon trois approches : civique, géographique et institutionnelle. La présentation de ces trois approches permet de justifier les raisons pour lesquelles nous adoptons strictement l'une d'entre elles, soit l'approche institutionnelle. Nous pourrons ainsi présenter les hypothèses rattachées à l'approche institutionnelle qui quident notre démarche de recherche. Avant toute chose, il convient de rappeler le sens que nous donnons au concept de participation citoyenne.

2.1. La participation citoyenne, une définition

La participation citoyenne est un concept qui recoupe une diversité de réalités. Conséquemment, plusieurs approches sont utilisées pour définir ce concept. L'une des caractéristiques largement partagée du concept de la participation se rapporte à l'action des citoyens qui cherchent à influencer la prise de décision gouvernementale (Verba et Nie 1972; Breux et al. 2004; Bacqué, Rey et Sintomer 2005; G. Smith 2009; Van Eijk 2014). En contexte local, la participation citoyenne est souhaitable pour trois raisons. La première est que les processus de participation sont perçus comme une expérience d'apprentissage de la citoyenneté. La seconde justification repose sur le fait qu'elle permet une meilleure prise de décision qui réflète les besoins locaux. Enfin, la participation est une composante critique de la vitalité des gouvernements démocratiques (Spina 2014).

Pour définir la participation citoyenne, certains auteurs s'intéressent au travail des acteurs sociaux et à leur engagement « à intervenir dans un espace public de délibération; former des réseaux et des coalitions; élaborer des prises de position et en assurer la diffusion; proposer un horizon de planification du développement » (Sénécal, Cloutier et Herjean 2008, 197). La participation citoyenne peut aussi être associée à la participation sociale, caractérisée notamment par l'engagement des citoyens au sein de comités (conseil d'établissement, conseil d'administration etc.), à de l'action militante, au bénévolat ou à la participation au sein de réseaux d'entraide. Pour Arnstein (1969) la participation implique des acteurs et des citoyens dans le fonctionnement de l'espace public, l'accent étant alors mis sur le citoyen et sur ses capacités d'action. La participation est aussi définie comme une prise de conscience des citoyens de leurs besoins et de ceux de la communauté dans laquelle ils évoluent. Cette prise de conscience pousse le citoyen « à poser des actions, ponctuelles ou régulières, individuelles ou collectives, afin de transformer son milieu en vue de l'améliorer » (Forum jeunesse régional, 2013). Pour d'autres, la participation réfère à l'implication des citoyens dans les processus de formulation, d'adoption et de mise en œuvre des politiques publiques (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001). Conjointement, la participation est définie comme l'engagement des individus au sein de dispositifs formels « encadrés par des règles clairement établies et ayant pour but l'atteinte d'un objectif formulé explicitement » (Institut du Nouveau Monde s.d.). Les mécanismes participatifs prennent la forme de structures et de processus qui peuvent être permanents ou ponctuels. De plus, ces dispositifs sont initiés et aménagés par les autorités publiques. La participation citoyenne est alors entendue comme une démarche des autorités publiques afin

d'interagir avec les citoyens. Plus encore, cette approche institutionnelle définit la participation citoyenne comme « l'ensemble des actions initiées par les autorités qui permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion et d'influencer la décision publique » (Breux et al. 2004). Ces actions initiées par les autorités structurent le design de l'offre participative. Le design participatif est l'ensemble des dispositifs, démarches ou méthodes par lesquels est mise en pratique une démarche participative. Le design participatif regroupe les différents choix procéduraux, soit les types de mécanismes ainsi que les innovations et adaptations ayant comme finalité commune la participation des citoyens (Zittoun 2013). En résumé, le design participatif repose sur deux volets, soit l'offre participative et l'ouverture des autorités locales à la participation. Dans le cas de la participation publique au sein des gouvernements de quartier, ceci signifie que les administrations infra-locales jouent un rôle dans l'offre de mesures participatives. Dans ce contexte, la participation publique varie selon le degré d'influence qui est accordé aux citoyens et citoyennes et diffère en fonction des modalités d'organisation des instances de participation. L'objectif de notre recherche est de comprendre quels sont les facteurs qui influencent l'offre participative dans un contexte de gouvernance par quartier. La définition de la participation retenue est donc celle de Breux et al. 2004.

2.2. Les approches théoriques

Nous avons préalablement observé que l'un des objectifs de la gouvernance par quartier est le renouvellement démocratique à l'échelle locale, qui est caractérisé par la mobilisation, l'engagement et la participation des résidents au sein d'un espace vécu que représente le quartier. La multiplication des pratiques de participation citoyenne au cours des trente dernières années (Bherer 2011) a alimenté la recherche et la question de la participation des citoyens aux affaires publiques est dorénavant largement documentée. Cette participation est favorisée par une multitude de facteurs inhérents aux entités infra-locales; d'où l'intérêt de mettre en lumière les causes de la participation citoyenne dans un contexte de gouvernance par quartier. À cet égard, nous avons observé que les gouvernements de quartier sont caractérisés par la présence d'instances élues dotées de pouvoirs décisionnels, ainsi que de compétences et de ressources financières. Ces échelles d'attributions font largement varier le type de gouvernement de quartier et conséquemment les facteurs structurels, politiques et financiers qui sont inhérents à la forme de ce gouvernement de quartier. C'est pourquoi nous devons porter

une attention particulière au rôle de ces administrations infra-locales quant aux conditions favorisant la participation citoyenne.

Certains auteurs indiquent que la participation repose sur des facteurs individuels afin d'expliquer la variation des habitudes participatives des citoyens dans un contexte décentralisé (Mazeaud et Talpin 2010). Ces facteurs individuels renvoient au profil socioéconomique des individus (niveau d'éducation, la nationalité, le revenu, etc.) (Verba et Nie 1972; Calvo et Rosenstone 1989; Putnam 1993; Rosenstone et Hansen 1993; Verba, Schlozman et Brady 1995; Fischel 2001; Milner 2002; Fischer 2011). Ces dimensions socioéconomiques appartenant au « SES model » furent pendant longtemps considérées essentielles afin d'appréhender le phénomène de la mobilisation citoyenne, notamment dans le cas du vote. Cette approche est aujourd'hui nuancée et remise en question (D. L. Rogers, Bultena et Barb 1975; Brady, Verba et Schlozman 1995; Marschall 2004). Puisque nous nous intéressons aux conditions favorisant l'offre participative institutionnelle au sein des gouvernements de quartier, une approche centrée sur des facteurs individuels n'est pas pertinente. Un cadre théorique où prédominent des facteurs contextuels est plus approprié puisqu'à l'instar des travaux d'Huckfeldt (1983), les caractéristiques individuelles ne peuvent expliquer à elles seules les actions et les comportements politiques des citoyens. La participation publique doit plutôt être comprise en termes de relation entre les acteurs et leur environnement civique, politique et spatial. Les résultats d'Oliver (2001) mettent en évidence le rôle souvent négligé des contextes et des institutions sociales dans la compréhension des espaces vécus. En outre, ce sont au sein de ces espaces vécus que s'articulent la participation et la mobilisation des résidents. C'est pourquoi notre recension des écrits se concentre sur trois approches des facteurs contextuels favorisant la participation citoyenne à l'échelle infra-locale, soit l'approche civique, l'approche géographique ainsi que l'approche institutionnelle.

2.2.1. L'approche civique

L'approche civique met en évidence les éléments du quotidien présents dans l'environnement communautaire des citoyens qui influencent leur degré de participation. Cette approche s'intéresse aux conditions civiques préalables à une démocratie participative. Selon Berry, Portney et Thompson (1993) la participation construit la communauté; cependant, c'est au sein de cette communauté que se situent les conditions favorisant la participation citoyenne. Les dimensions de l'approche civique sont la socialisation politique, les réseaux d'entraide, les

courrois de mobilisation et le sentiment d'appartenance et d'empowerment (Verba et Nie 1972; Cole 1974; Berry, Portney et Thomson 1993; Almond 1980; Florin et Wandersman 1984; Putnam 1993; Wandersman et Florin 2000; Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001; Marschall 2004; Oliver, Ha et Callen 2012; Bherer 2014). À ce sujet, Florin et Wandersman (2000) soutiennent que la participation citoyenne est liée à l'empowerment des populations locales. La présence de réseaux d'entraide et de groupes de mobilisation influence grandement la prise en main locale, la mobilisation sur des enjeux territoriaux et favorise une valorisation du quartier. Cette prise en main habilite la population à élaborer des revendications et à prendre part aux débats locaux. La participation citoyenne repose donc sur un recadrage de l'action et de la mobilisation socio-politique au niveau infra-local. L'approche civique renvoie aussi à la représentation mentale de la territorialité qui forge le sentiment d'appartenance des citoyens. Ce sentiment d'appartenance favorise l'expression de points de vue des acteurs intéressés. Cette prise de parole des acteurs locaux aboutit parfois à une vision commune des résidents quant aux besoins du quartier et ces demandes sont portées à l'attention des instances publiques (Verba et Nie 1972; Almond 1980; Oliver 2000; Brady, Verba et Schlozman 1995). Enfin, la communauté ou le quartier d'attache ont un effet sur l'implication des citoyens au sein de leur milieu de vie, puisqu'ils sont une source incontournable de stimulis politiques et sociaux (Huckfeldt 1979).

Cette approche met en lumière des éléments tels que qui participe, pourquoi et par quel réseau. Cependant, elle ne renseigne pas quant aux possibilités et facteurs structurels qui permettent la participation. Cette approche étudie de quelle façon la communauté est appelée à jouer un rôle dans la formation du caractère participatif du citoyen. Toutefois, Fung (2004) démontre que les quartiers où l'on observe une forte participation civique ont bénéficié d'un environnement institutionnel plus ouvert aux opportunités participatives. Dans la même veine, Smith (2009) reconnaît que les institutions sont une partie intégrante des conditions de la participation citoyenne et qu'elles déterminent son contexte et ses limites. Ainsi, cette approche met en lumière les éléments du contexte communautaire qui favorisent la participation civique, mais elle n'aborde pas les décisions stratégiques des autorités locales pour concevoir des possibilités institutionnelles de participation. Puisqu'elle se concentre sur la notion de capital social des communautés locales, cette approche évacue les conditions contextuelles institutionnelles inhérentes aux gouvernements de quartier qui favorisent la participation. Elle ne permet donc pas de comprendre les opportunités participatives promues au sein des gouvernements de quartier et les conditions qui favorisent l'ouverture des institutions locales à la participation civique. En somme, elle fait abstraction de l'espace participatif institutionnalisé mis à la disposition des citoyens; ce qui représente une limite afin de répondre à notre question de recherche.

2.2.2. L'approche géographique

La seconde approche, l'approche géographique, fait référence à la taille des territoires et aux facteurs de spatialité associés à la participation civique. En effet, les travaux de recherche à ce sujet démontrent que la taille de l'unité de gouvernance, la densité de population, ainsi que les caractéristiques socio-spatiales (principalement celles qui définissent les banlieues et les quartiers centraux) sont des facteurs faisant varier la participation publique (Morlan 1984; Verba et Nie 1972; Van Eijk 2014; Tavares 2013; Bherer 2003). Les travaux de Verba et Nie (1972) qui portent sur la dualité « centre versus périphérie » démontrent que l'activité politique est plus forte dans les zones urbaines car la densité de population permet un taux d'interactions sociales plus élevé. Puisqu'ils sont exposés à de nombreux stimulis (communications, éducation, conflits sociaux, etc.), les citoyens sont susceptibles de développer des croyances, des attitudes et des traits qui facilitent la participation. L'approche géographique réfère aussi aux travaux d'Oliver (1999, 2000, 2001) qui s'est intéressé à la vie démocratique dans les banlieues. Celui-ci soutient notamment que les carences démocratiques et participatives que l'on retrouve au sein des banlieues ne sont pas liées à leur design architectural et aux modes de vie, mais plutôt à la diversité ethnique et économique des quartiers de banlieue : plus un quartier est homogène économiquement et ethniquement, moins les citoyens participent (Oliver 2001). Selon Oliver, cela s'expliquerait par le fait que la diversité entraînerait plus de conflits potentiels (vue comme positif), ce qui favoriserait la participation des citoyens. En somme, cette théorie fait écho à la variable du territoire et de l'urbain. L'ouvrage de Dahl et Tufte (1973) introduit le débat classique sur la taille idéale de la démocratie locale. Selon ces derniers, les citoyens résidant au sein de petits territoires développent un sentiment d'efficacité politique puisqu'ils constatent les résultats de leur action plus rapidement et peuvent plus aisément former des groupes d'action (Dahl et Tufte 1973; Morlan 1984; Lassen et Serritzlew 2011). Toutefois, leurs travaux sont critiqués. Ces critiques portent sur la vision de l'échelle de gouvernance infra-locale comme une entité

indépendante porteuse de caractéristiques prédéfinies (Purcell 2006). Ces caractéristiques rattachent la participation citoyenne à ces échelles territoriales. En résumé, selon cette approche, les conditions de la participation citoyenne sont inhérentes à ces échelles territoriales. L'approche géographique n'est pas satisfaisante afin de cerner les conditions favorisant la participation dans un contexte décentralisé. Sa principale limite est qu'elle n'offre pas une lecture approfondie des facteurs internes qui influençent la conduite des gouvernements de quartier.

2.2.3. L'approche institutionnelle

L'approche institutionnelle réfère à la culture politique présente dans les entités de gouvernance au sein desquelles évoluent les citoyens. L'étude de cette approche repose entre autres sur l'ouvrage de Berry, Portney et Thompson (1993) qui démontre que chaque ville a sa culture politique spécifique qui influence la participation. Le renouvellement de la démocratie locale repose sur la présence d'un environnement institutionnel propice à créer une forme de démocratie participative (Fung 2004). À ce sujet, Van Eijk (2014) fait la démonstration que les possibilités participatives varient entre les territoires et que cette différenciation est intimement liée à la propension à l'innovation participative des administrations locales9. D'autres auteurs soutiennent que l'adoption croissante de mécanismes participatifs par les instances politiques repose sur une recherche de légitimité et d'acceptabilité de leurs décisions : conséguemment, les acteurs institutionnels jouent un rôle central au sein de cette approche (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001). L'approche institutionnelle permet une étude approfondie de la manière dont les pouvoirs publics parviennent à intégrer les mécanismes participatifs dans leur gouvernance. Notre recherche vise à cerner comment les retombées des réformes institutionnelles amènent les acteurs politiques à adopter des dispositifs participatifs originaux et à utiliser les nouveaux espaces politiques. Il faut saisir les dynamiques politiques et démocratiques locales « à travers l'usage de la démocratie par les autorités politiques, usage incarné par l'apparition de dispositifs participatifs» (Gourgues 2009a, 5). Tel que le soutient Held (2006, 234): « democratic theory needs to think not just about the contexts in which people form views and test their opinions, but also about the kinds of mechanisms that are in operation in democracies ». Cette approche conduit à l'étude du lien entre les méthodes participatives et les

⁹ Le terme « administration locale » regroupe plusieurs catégories d'acteurs soit les élu-e-s, les gestionnaires, les professionnels et les fonctionnaires.

systèmes d'action publique. Les champs de la science politique et de l'administration publique se sont peu penchés d'une part, sur les stratégies décisionnelles des responsables locaux à concevoir des possibilités institutionnelles de participation et, d'autre part, sur les objectifs qui sous-tendent la mise en oeuvre des dispositifs participatifs (Tavares et Rodrigues 2013). Puisque la participation citoyenne est définie comme « l'ensemble des actions initiées par les autorités qui permettent aux citoyens d'exprimer leur opinion et d'influencer la décision publique » (Breux et al. 2004), il faut plutôt s'intéresser aux éléments propres aux contextes institutionnels infra-locaux et aux structures au sein desquelles la participation prend place.

Les contextes institutionnels comportent des éléments d'analyse tels que les opportunités participatives, le profil et les pratiques politiques de l'administration infra-locale. Ces opportunités participatives sont illustrées par les modalités organisationnelles des forums participatifs implantés par les gouvernements de quartier. Ces opportunités font écho au concept de design participatif, soit les dispositifs et modalités participatifs qui offrent aux citoyens un rôle formel dans la prise de décision publique (G. Smith 2009). Ces opportunités sont parfois accompagnées d'innovation participative de la part des autorités infra-locales. L'innovation participative est illustrée par une volonté des élus d'expérimenter et de mettre en place des instances originales (Van Eijk 2014). L'innovation participative doit être comprise comme un risque - majoritairement calculé - des administrations locales à mettre en oeuvre des mécanismes inédits et qui sont complémentaires à leur gouvernance¹⁰. L'innovation participative met en lumière l'existence de différences entre les administrations quant aux attentes et objectifs de la participation, ainsi que dans la forme des instruments utilisés pour promouvoir la participation citoyenne.

Le profil politique est caractérisé, à titre d'exemple, par le spectre politique des équipes au pouvoir : s'agit-il de coalitions, d'une diversité de partis ou d'un parti unique? Il s'agit aussi du statut légal du gouvernement local¹¹. Le profil politique des administrations infra-locales repose fortement sur les caractéristiques des gouvernements de quartier qui sont issues du type de décentralisation adopté, de l'autonomie et du pouvoir décisionnel accordés aux entités infra-locales. Le profil politique détermine les dynamiques institutionnelles qui influencent l'ouverture à la démocratie participative (Burby 2003; Gourgues 2009a).

_

¹⁰ À ce sujet, Smith (2005) a élaboré un cadre analytique des innovations participatives institutionnelles.

¹¹ Nous pensons notamment au statut de "créatures du gouvernement" des municipalités canadiennes.

Les pratiques politiques 12 intègrent les traditions ou les approches participatives des gouvernements locaux. À titre d'exemple, les administrations locales peuvent avoir recours à la participation citoyenne afin de minimiser les risques d'opposition (Burby 2003). Dans la même veine, la mise en place de dispositifs participatifs par les autorités locales peut reposer sur une démarche pragmatique qui vise à contrôler le message véhiculé ou obtenir une légitimité de leurs décisions (Tolbert et Zucker 1983; Abelson et al. 2003; Combe 2010; Van Eijk 2014). Ces facteurs exercent un effet direct sur la visée de l'utilisation de la participation et sur les arguments justifiant le recours aux instruments participatifs (Van Eijk 2014). À la lumière de cette recension des écrits, l'approche institutionnelle renvoie aux facteurs contextuels et aux dynamiques internes des gouvernements de quartier; ce qui nous permet d'étudier les conditions favorisant la participation dans un contexte décentralisé. La section suivante présente de manière plus détaillée certains facteurs significatifs de l'approche institutionnelle en contexte décentralisé. Ces facteurs sont la longévité politique, les traditions participatives, le type de gouvernance et le rôle des élus. Ces derniers sont sujets à débat quant à leur influence sur la participation citoyenne et les hypothèses de recherche présentées s'appuient sur ces éléments de débat.

2.3. Les traditions participatives, la longévité politique, le type de gouvernance et l'attitude des élus comme hypothèses de recherche

L'approche institutionnelle englobe, dans un premier temps, la tradition participative des instances politiques. Certaines instances participatives sont issues d'une longue tradition et sont dorénavant établies, institutionnalisées et fondées. C'est le cas notamment des assemblées cantonales (Landsgemeinde) en Suisse ou des Town Meetings en Nouvelle-Angleterre (G. Smith 2009). Les travaux de Gourgues (2009b) démontrent que l'héritage participatif des institutions infra-locales influence la démocratie locale. Les traditions participatives peuvent s'avérer centrales afin d'expliquer l'émergence de nouvelles pratiques participatives. Ce constat s'appuie sur des héritages de la participation, à savoir les retombées des expériences de participation vécues par la collectivité et « l'indéniable présence des héritages de pratiques et de discours relatifs à la démocratie participative » (Gourgues 2009a, 7). Dans le même ordre d'idées, les travaux de Bowler, Donovan et Karp (2002) avancent que le recours à des mesures participatives est déterminé par l'expérience préalable de l'usage de ces

¹² Les pratiques politiques recoupent aussi le concept d'innovation participative.

pratiques par les élites politiques. Une expérience antérieure concluante peut inciter l'administration locale à répéter celle-ci et ainsi, à adopter plus fréquemment des mesures participatives. Les traditions participatives ne sont pas sans rappeler le concept opératoire de la dépendance au sentier. Selon cette approche:

une fois les acteurs engagés sur un sentier spécifique, l'évolution des phénomènes qui les implique est conditionnée par le fait qu'un retour en arrière, un changement de piste impliquerait des coûts élevés pour ces acteurs, tandis que la stabilité de la direction entreprise engendre au contraire des gains (Paulhiac Scherrer et al. 2012, 213).

Les autorités locales auront ainsi tendance à adopter des mesures qui ressemblent déjà à celles existantes car le coût est beaucoup moins important que de transformer ses pratiques. La dépendance au sentier aurait pour effet de limiter l'innovation puisque les autorités se contentent des instances déjà en place.

Ces avis partagés sur le concept de la tradition participative des instances politiques conduisent à poser la première hypothèse qui suit :

Hypothèse 1 Les entités infra-locales qui étaient déjà dotées de mécanismes participatifs avant le processus de décentralisation sont plus susceptibles d'innover et de favoriser la participation

Un second élément qui influence la pratique des autorités locales est la longévité politique des instances politiques, entendue ici comme la capacité de rester au pouvoir sur une longue période de temps. La longévité politique influence fortement le profil et la dynamique politique locale et la volonté des élus à innover en matière de participation (Garraud, 1990a). Plus un maire est en poste longtemps, plus il est en capacité de contrôler l'organisation municipale et la scène politique locale. Cela conduit à une forte personnalisation du pouvoir et à une marginalisation des rivaux déclarés ou potentiels (Burby 2003). En bout de piste, la longévité politique d'un élu limite la concurrence politique (Garraud 1990, n.d). A contrario, une plus grande concurrence politique favorise la mise en œuvre locale de mécanismes participatifs (Vetter 2000; Tavares et Rodrigues 2013). Dans leur article intitulé «The Supply of Participation Tools in Local Government Settings: An Empirical Analysis of Portuguese Municipalities», Tavares et Rodrigues (2013) ont étudié l'offre et la latitude des mécanismes participatifs par les autorités locales dans les municipalités portugaises. Ils abordent plusieurs facteurs, notamment le design des mécanismes participatifs et la propension des élus à favoriser la démocratie

participative. Ces auteurs démontrent qu'une situation politique avec une faible concurrence électorale et menant à la réélection répétitive d'une équipe locale effrite les possibilités d'innovation participative. Dans une situation de concurrence électorale, la participation peut cependant être utilisée comme ressource politique afin de courtiser l'électorat (Van Eijk 2014). Les travaux de Van Eijk (2014) démontrent que cette concurrence n'est pas toujours un gage d'ouverture en faveur de la mise en œuvre d'instances participatives. Une diminution du nombre de partis politiques dans un conseil municipal peut influencer la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir la participation. Même si Vetter voit la compétition politique comme un facteur favorable à l'adoption de mesures participatives, elle admet à l'instar de Van Eijk qu'un nombre élevé d'élus peut étioler le processus de décision et ainsi empêcher l'adoption de réformes participatives innovantes (Vetter 2002). Compte tenu des postures mitigées sur la question, le facteur de longévité politique s'avère pertinent à étudier. Cependant, il importe de mentionner que très peu d'études ont observé la relation directe entre lae longévité politique et la capacité à innover en matière de participation citoyenne. Dès lors, notre objectif est d'apporter un éclairage sur la question. Compte tenu de ces éléments, notre seconde hypothèse va comme suit:

H2 Les entités infra-locales où l'on observe une longévité politique de l'équipe locale mettent en oeuvre moins de mécanismes participatifs

Un troisième élément d'analyse est le type de gouvernance de l'administration locale. Nous avons relevé deux modèles de gouvernance, soit le modèle administratif et le modèle politique. Ces modèles sont présentés dans les résultats des travaux de Tavares et Rodrigues (2013, 2) qui qualifient ces approches de gouvernances locales « pro-democracy » et « pro-efficiency ». Les travaux de Wolman et Ford (1996) en arrivent aux mêmes conclusions. La gouvernance administrative est fortement inspirée des postulats du nouveau management public (NMP) et sous-tend une vision des citoyens comme une clientèle à satisfaire (Musso, Weare et Hale 2000; Farrelly et Sullivan 2010). La gouvernance administrative amènerait les citoyens à contribuer à rationaliser la prestation de services (Tavares et Rodrigues 2013). Leur participation vise à améliorer l'efficacité des services fournis et les outils participatifs mis en place par les administrations locales appuient cette visée. De plus, ces forums participatifs impliquent généralement moins de confrontation politique des intérêts locaux. À l'opposé, la gouvernance politique repose sur un objectif visant à « rétablir de bonnes relations entre élus et

électeurs, en reconnaissant à ce dernier le droit de prendre part à la décision publique» (Gourgues 2009, 22; ainsi que Bacqué, Rey et Sintomer 2005). L'approche politique offre aux citoyens la possibilité de planifier et concevoir les politiques publiques, d'influencer la mise à l'agenda et l'adoption de politiques alternatives et de participer à des groupes d'experts au sein de la communauté. Dans les administrations locales plus axées sur ce type d'approche collaborative, les citoyens sont perçus comme des partenaires plutôt que des consommateurs de services (Tavares et Rodrigues 2013). À ce sujet, les travaux de Lowndes et Sullivan (2008) présentent une typologie des gouvernements de quartier afin d'identifier les différentes traditions démocratiques:

	Neighbourhood empowerment	Neighbourhood partnership	Neighbourhood government	Neighbourhood management
Primary rationale	Civic	Social	Political	Economic
Key objectives	Active citizens and cohesive communities	Citizen well-being and regeneration	Responsive and accountable decision-making	More effective local service delivery
Democratic device	Participatory democracy	Stakeholder democracy	Representative democracy	Market democracy
Citizen role	Citizen: voice	Partner: loyalty	Elector: vote	Consumer: choice
Leadership role	Animateur, enabler	Broker, chair	Councillor, mini-mayor	Entrepreneur, director
Institutional forms	Forums, Co-production	Service board, multi-actor partnership	Town councils, area committees	Contracts, charters

Figure 2.1 Les idéaux-types des gouvernements de quartier. Source: Vivien Lowndes et Sullivan 2008, 68.

La gouvernance administrative est illustrée par l'idéal-type « neighborhood management ». Cet idéal-type est défini comme une justification économique pour la gouvernance de quartier basée sur une approche gestionnaire menant à une utilisation plus efficace et efficiente des ressources disponibles (Lowndes et Sullivan 2008). De même, cette approche managériale exprime une forme de démocratie de marché où le citoyen en tant que consommateur est en mesure d'influencer l'offre de services fournis. Par conséquent, cette conception de l'administration locale implique des mécanismes participatifs répondant à cette logique de marché. À l'inverse, l'idéal-type du « neighborhood government » correspond à une gouvernance politique dont la prise de décision repose sur une plus grande réceptivité, une transparence et une imputabilité face aux citoyens (Dahl et Tufte 1973; B. C. Smith et Smith 1985; Farrelly et Sullivan 2010). Chacun de ces idéaux-types s'appuie sur une assise explicative de la tradition démocratique du territoire qui détermine chaque dispositif de gouvernance et façonne la conception

institutionnelle de la participation. La figure 2.2 présente les outils participatifs mobilisés par les gouvernements de quartier à la gouvernance de type administrative ou politique. L'appelation « consumerist/traditional methods » se rapporte aux administrations à la gouvernance administrative. À l'inverse, l'approche politique repose plutôt sur les trois dernières catégories de la figure 2.2, soit les forums, les « consultative methods » ainsi que les « deliberative innovations ».

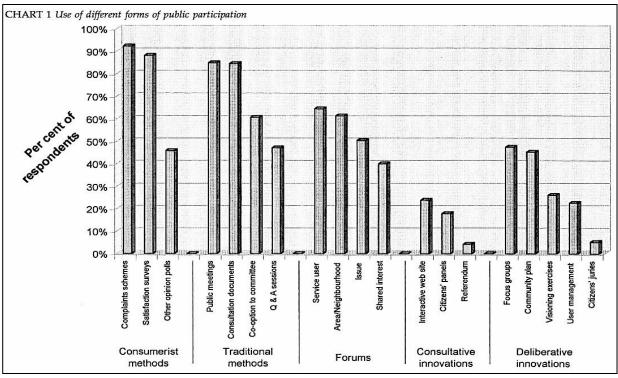


Figure 2.2 Types de mécanismes participatifs Source: Lowndes, Pratchett et Stoker (2005), p. 216

Les gouvernements ayant recours à la gouvernance administrative ont tendance à percevoir le conseil élu localement comme un guichet unique produisant des services adaptés aux attentes des clients et offrant un ajustement rapide et instantané à leurs demandes. À cet égard, certaines villes portugaises ont mis en place des supports en ligne, soit des plateformes web regroupant l'ensemble des services publics ainsi qu'un système de plaintes. Les outils participatifs mobilisés par les administrations à l'approche administrative sont majoritairement les systèmes de traitement de plaintes, des sondages de satisfaction ou des consultations publiques portant sur les services au sein du quartier (Abelson et al. 2003; Vivien Lowndes et Sullivan 2008; G. Smith 2009; Tavares et Rodrigues 2013). Les administrations à la gouvernance politique mobiliseront plutôt des outils participatifs dans le but d'améliorer la prise de parole citoyenne tels que les audiences publiques, les groupes de travail, les rencontres informelles, les forums citoyens, les jurys citoyens et les référendums (Vivien Lowndes,

Pratchett et Stoker 2001; Vivien Lowndes et Sullivan 2008; Tavares et Rodrigues 2013). Ces différentes approches de gouvernance ont une incidence directe sur le design ¹³ des mécanismes participatifs (Tavares et Rodrigues 2013). Il apparait donc nécessaire de regarder l'influence de ce facteur dans cette étude en formulant une troisième hypothèse:

H3 Le type de gouvernance adopté par les administrations infra-locales influence le design des mécanismes participatifs ainsi que les pratiques participatives locales

Finalement, l'analyse institutionnelle s'intéresse également à l'attitude des élus à l'égard de la démocratie participative pour expliquer la variation de la démocratie locale (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001; Gourgues 2009a; Bherer 2010; Tavares et Rodrigues 2013; Van Eijk 2014). Lors d'une étude menée à l'échelle nationale¹⁴, Lowndes, Pratchett et Stoker (2001) ont démontré que la faible ouverture des élus à l'égard de la consultation publique explique l'absence ou la présence d'instances participatives. En somme, un manque de volonté politique d'inclure l'apport des citoyens dans la prise de décisions a un effet déterminant sur les possibilités de participation citoyenne (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001; Docherty, Goodlad et Paddison 2001; Gourgues 2009b). Un rapport de Thibault, Leguin et Tremblay (2000) révèle que pour favoriser la participation civique, « le décideur accepte d'être influencé, l'affiche publiquement et consent à la reddition de comptes intrinsèque au processus de consultation (16) ». Cette attitude des élus à l'égard de la démocratie participative est influencée par leur connaissance du concept de la participation et les ressources dont ils disposent (G. Smith 2005). Ces ressources qui sont d'ordre matériel, financier ou informationnel dépendent des attributions découlant de la décentralisation (H. L. Wolman et Ford 1996; Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001; G. Smith 2005; Van Eijk 2014). Notamment, un budget plus petit n'octroie pas de marge de manœuvre afin d'expérimenter de nouvelles approches participatives et d'acquérir une expérience et des connaissances dans le champ participatif. Burby (2003) aborde le manque de ressources politiques des administrations locales pour surmonter la

¹³ Corrolairement, le design participatif explique les effets de l'organisation de la participation publique « sur l'engagement des citoyens et la formulation des politiques publiques (Bherer 2001, 158) ». Ce design participatif fait foi que de nombreuses pratiques existent, mais qu'elles ont des logiques de fonctionnement divergentes (Abelson et al. 2003; Abelson et al. 2007). À cet effet, les travaux de Fung (2003; 2006) démontrent bien que chaque mécanisme participatif est mobilisé selon un contexte et que leur mise en place repose plutôt sur un bricolage « qui organise la représentativité des citoyens, les règles de dialogue, les liens avec les élus et la fonction publique, le degré d'influence des citoyens, etc. » (Bherer 2011, 158). Les iniatives participatives adoptées par les institutions locales varient selon leur échelle (leur durée, leur coût ou la question abordée) et leur portée (le nombre et les citoyens ciblés). Ils varient également selon l'ampleur de la consultation, allant de la divulgation d'informations, la consultation sur des enjeux spécifiques, la délibération fondée à la gestion des problèmes des utilisateurs des services.

¹⁴ Au Royaume-Uni.

lourdeur des traditions bureaucratiques qui limitent parfois la participation. De plus, les élus doivent posséder un pouvoir politique et une capacité d'action puisque la participation citoyenne est influencée par le sentiment d'efficacité chez les citoyens de la structure politique en place (Verba et Nie 1972; Morlan 1984; Wandersman et Florin 2000; Van Eijk 2014). Le processus de consultation doit s'arrimer à un résultat en termes décisonnels: il s'agit ici des pouvoirs décisionnels issus de la décentralisation. Les élus des gouvernements de quartier doivent avoir la capacité de régler les problèmes soulevés lors des exercices participatifs, dans les domaines au sein desquels ils détiennent des compétences et de l'autorité (Baker, Addams et Davis 2005a). Dans le même ordre d'idées, l'attitude et l'entendement des acteurs institutionnels de la participation sont des éléments centraux dans la compréhension du phénomène participatif (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001). Les acteurs qui perçoivent la participation comme un atout à leur gouvernance et une ressource pour l'élaboration de politiques publiques mettront en place des mesures favorisant la contribution des citoyens. Dans la même veine, une étude de Raufflet¹⁵ (2009,134) met en lumière que malgré une participation intense et ouverte de la population locale à prendre part aux décisions publiques, les citoyens se buttent parfois à un engagement « restreint et timide » d'une équipe municipale qui cherche à « restreindre les débats ». Le pouvoir discrétionnaire exercé par un élu rappelle l'incidence de sa perception personnelle sur les instances participatives. Par exemple, une période de questions et réponses entre citoyens et élus représente une innovation pour certains élus, alors qu'elle est considérée obsolète par d'autres (Vivien Lowndes, Pratchett et Stoker 2001). Ces travaux soulignent les facteurs liés à l'engagement des autorités locales à mettre en oeuvre des mécanismes participatifs que sont la perception du concept de participation citoyenne, la reconnaissance (ou non) de ses avantages ainsi que les ressources¹⁶ dont elles disposent. Ces facteurs jouent un rôle majeur sur le développement d'une offre participative. Ceci rappelle que le design participatif est dépendant de l'action publique et des facteurs qui y sont inhérents. Conséquemment, cela nous conduit à formuler une quatrième hypothèse, à savoir que:

Hypothèse 4 Les entités infra-locales où les élus sont dotés d'un pouvoir financier et décisionnel et qui perçoivent le citoyen comme un apport complémentaire à la prise de décisions sont plus susceptibles de connaître une démocratie renouvelée

_

¹⁵ Cette étude s'intéresse à l'élaboration du plan municipal de développement de 1997 de Tlalmanalco au Mexique.

¹⁶ Ressources financières, informationnelles et décisionnelles.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons cherché à voir si les dimensions relevant des variables indépendantes (la tradition participative, la composition politique, le type de gouvernance et l'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative) sont explicatives du design des opportunités participatives (variable dépendante). Dans une perspective synthétique, le tableau 2.1 présente les principales dimensions et indicateurs de notre cadre analytique:

Tableau 2.1 Synthèse des dimensions et indicateurs de l'approche institutionnelle

Variables	Dimensions		
Dépendante	Le design des opportunités participatives institutionnelles		
Indépendantes	Traditions participatives des instances publiques		
	2. La longévité politique		
	3. Le type de gouvernance		
	4. L'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative		

Source: Sara-Maude Boyer-Gendron, 2014 17

L'objectif de notre recherche est d'identifier les facteurs susceptibles d'expliquer les variations en matière d'offre participative. La Ville de Montréal est un cas particulièrement intéressant pour faire une telle évaluation car la municipalité comporte depuis 2002 des entités infra-locales, les arrondissements, qui jouissent d'un niveau de pouvoir important. En comparant les arrondissements, nous serons en mesure de tester nos hypothèses. Le chapitre suivant explique comment nous allons réaliser cette enquête.

¹⁷ L'ensemble des tableaux et figures originaux qui se retrouvent dans ce document ont été créés par Sara-Maude Boyer-Gendron (2014). De plus, la cartographie a été assurée par Pier-Olivier Poulin (2014).

CHAPITRE 3: LA DÉCENTRALISATION MONTRÉALAISE ET LA CRÉATION DES ARRONDISSEMENTS

Au début des années 2000, une importante réforme municipale a eu pour résultat la création d'une nouvelle grande ville de Montréal dotée d'arrondissements pourvus de pouvoirs politiques et administratifs importants. Montréal est donc un cas particulièrement intéressant pour expliquer les liens entre la gouvernance par quartier issue de la décentralisation et la participation citoyenne. Ce chapitre présente notre stratégie générale de démonstration qui s'articule en deux temps. Dans un premier temps, nous dressons un état des lieux de la participation citoyenne dans chacun des arrondissements montréalais de manière à choisir des territoires où nous pourrons tester nos hypothèses. Pour y arriver, nous avons mobilisé deux outils de collecte des données : l'analyse documentaire afin de recenser les mécanismes participatifs présents au sein des arrondissements et l'analyse de contenu afin d'élaborer une typologie de l'offre participative. En second lieu, nous avons procédé à une sélection des cas afin de mener une comparaison. Cette comparaison de cas nous permet de répondre à notre question de recherche, d'identifier les facteurs pouvant favoriser l'offre participative et de tester nos hypothèses de recherche. Ce second volet repose sur deux méthodes de collecte de l'information, soit des entretiens semi-dirigés et l'observation non-participante. Les sections suivantes présentent plus en détail ces différentes étapes. Un bref portrait de la réforme qui a mené à la mise en place d'arrondissements à Montréal est présenté pour débuter.

3.1. Le contexte à l'étude

Au tournant des années 2000, le Parti québécois réalise une ambitieuse réorganisation municipale aux visées centralisatrices qui se situe sur trois échelles : métropolitaine (création d'un organisme de planification, de coordination et de financement), locale (fusions municipales) et infra locale (subsidiarité vers les arrondissements). L'épisode de la récente réforme municipale québécoise s'amorce avec le dépôt en 2000 du Livre blanc de la réorganisation municipale qui met largement l'accent sur les nouveaux pouvoirs octroyés aux communautés métropolitaines¹⁸. Suite à la diffusion de cette publication gouvernementale est adopté le projet de loi 170, « qui précise le découpage territorial et le nouveau partage des pouvoirs entre les

¹⁸ Il existe deux communautés métropolitaines au Québec: la communauté métropolitaine de Québec (CMQ) et la communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

instances supramunicipales, municipales et les inframunicipales » (Alain 2008, 4; Gouvernement du Québec, 2000). Sept grandes villes ont été créées suite à la fusion de municipalités, soit celles de Sherbrooke, de Saguenay, de Québec, de Lévis, de Gatineau, de Longueuil et bien sûr, de Montréal. La nouvelle Ville de Montréal est le résultat de la fusion de 28¹⁹ municipalités. La réforme prévoit la création de 27 arrondissements. Ainsi, cette réforme mène à l'introduction d'un nouveau palier politique, soit l'échelle infra-locale (Alain 2008; Hamel et Collin 2011). Les arrondissements offrent des services directs à la population relatifs notamment aux domaines de la « propreté des lieux publics, l'entretien et la réfection de la voirie municipale, la distribution d'eau potable, les activités sportives et culturelles, les parcs locaux, le développement social et l'aménagement urbain (Ville de Montréal - Arrondissements, s.d.)».

Cette réforme institutionnelle ne se fait pas sans désaccord : l'opposition - très forte dans les municipalités de banlieue²⁰ - mène à l'élection en 2003 d'un nouveau gouvernement à la tête du Québec qui représente alors un espoir de changement pour celles-ci. Cet espoir repose principalement sur la promesse de la tenue d'un projet de loi sur les défusions dans chaque municipalité qui le demande. Suite aux référendums tenus le 20 juin 2004 au sein de 22 anciennes municipalités, la Ville de Montréal passera de 27 à 19 arrondissements (Radio-Canada s.d., -). Ci-dessous, une carte du territoire montréalais suite à l'épisode des défusions et la création des arrondissements:

⁻

¹⁹ Il y avait 28 municipalités sur le territoire montréalais, mais la fusion a mené à la création de 27 arrondissements.

²⁰ Le terme municipalité de banlieue est apposé aux territoires montréalais qui évoluaient de façon indépendante de l'administration montréalaise. Ils étaient constitués d'un système politique, administratif et fiscal leur étant propre (avec entre autres un maire à la tête de leur municipalité).

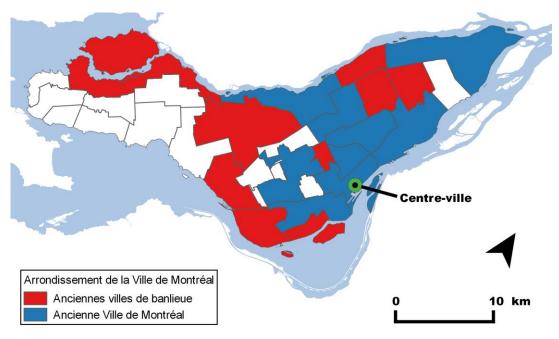


Figure 3.1 Carte actuelle de la Ville de Montréal. Cartographie: Pier-Olivier Poulin, 2014

Avant la tenue des référendums, des mesures ont été prises pour donner plus de pouvoirs aux arrondissements montréalais. L'espoir était que cette dévolution de pouvoirs permettrait de contrer les défusions. En 2003, le gouvernement adopta *in extremis*, en accord avec le maire de Montréal Gérald Tremblay, le projet de Loi 33 (Gouvernement du Québec 2003a) qui accentua le caractère décentralisé des arrondissements nouvellement créés (Alain 2008). En somme, la loi 33 est au coeur de la compréhension du processus de décentralisation de la Ville de Montréal puisqu'elle accorde davantage de pouvoirs et de liberté d'action aux arrondissements (Trépanier et Alain 2008) et détermine le partage des pouvoirs actuels entre la Ville de Montréal et les arrondissements (Alain 2008).

Actuellement, les relations entre la Ville-centre de Montréal et les arrondissements relèvent de la délégation et de la dévolution de pouvoirs. Ces attributions sont des compétences, des ressources financières et des postes d'autorité. Les arrondissements montréalais possèdent plusieurs compétences, exclusives ou partagées, avec la Ville-centre. Ces compétences sont la gestion des ressources humaines, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la culture et les loisirs, les parcs, l'habitation, la voirie, les matières résiduelles, le développement social et communautaire et la prévention des incendies. À titre d'exemple, les compétences en matière d'aménagement et d'urbanisme permettent au conseil d'arrondissement d'initier des processus de modifications au plan d'urbanisme (Van Neste, Gariépy et Gauthier 2012). Ainsi, les outils de planification sont désormais partagés entre plusieurs niveaux suite à cette décentralisation infra-

municipale et ils « sont répartis sur le territoire entre arrondissements (horizontalement) » (Trépanier et Alain 2008, 224). Les entités infra-municipales sont aussi dotées de ressources financières. Notamment, les arrondissements peuvent dresser leur propre budget, un programme des immobilisations (PTI), constituer un fonds de roulement en plus de posséder un pouvoir de taxation locale (Gouvernement du Québec 2003a). Toutefois, une grande part de leur dotation relève des attributions redistribuées par la Ville-centre entre les 19 arrondissements. Finalement, les gouvernements de quartier montréalais sont dotés de pouvoirs décisionnels. À cet effet, la loi 33 remplace le poste de président d'arrondissement par celui de maire d'arrondissement (Gouvernement du Québec 2003a). Dans le même ordre d'idées, « le projet de loi accorde au maire d'arrondissement les pouvoirs de tout maire d'une municipalité à l'égard des domaines de compétence» qui relèvent d'arrondissement (Gouvernement du Québec 2003a, 7). Les arrondissements sont dotés d'un maire, de conseillers de Ville et de conseillers d'arrondissement. De plus, des institutions décisionnelles - les conseils d'arrondissements- sont généralisées à l'ensemble des entités infra-locales. En matière de participation citoyenne, la loi 33 prévoit qu'un minimum de 10 séances ordinaires du conseil d'arrondissement doivent être tenues chaque année par les autorités de chaque arrondissement (Gouvernement du Québec 2003a).

Ces nombreux pouvoirs font foi que l'arrondissement montréalais représente « un espace nouveau par l'importance – entendre les nouveaux pouvoirs décentralisés – qui lui est accordé » et façonne le morcellement du territoire montréalais (Alain 2008, 26). De plus, nous constatons à ce jour que très peu d'études ont porté sur la question de la démocratie locale au sein des arrondissements montréalais, malgré leur caractère fortement décentralisé et leur structure assez unique à l'échelle mondiale (Collin et Robertson 2005). La gouvernance par quartier montréalaise constitue un cas tout à fait pertinent pour cerner les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé. Pour y arriver, nous utilisons une méthode en deux temps.

3.2. Première étape : établir un état des lieux de la participation au sein des arrondissements montréalais

La première étape de notre étude empirique consiste à dresser un portrait de l'offre participative de tous les arrondissements montréalais en prenant soin de préciser le design de chacun des dispositifs participatifs. Ceci est particulièrement important car nous visons non seulement à recenser les dispositifs (la quantité et la variété) mais à les qualifier. Rappelons que l'offre participative est illustrée par les possibilités participatives initiées par les autorités afin de permettre aux citoyens de s'exprimer sur les enjeux infra-locaux et d'influencer la décision publique. Cette offre participative varie selon les modalités d'organisation des instances participatives adoptées. C'est pourquoi nous précisons le design de chacun des dispositifs adoptés par les instances infra-locales. Ce portrait nous permettra dans un deuxième temps de choisir quatre cas d'arrondissements, afin de comprendre quels sont les facteurs explicatifs de la mise en œuvre de dispositifs participatifs par les autorités et leur ouverture à la démocratie participative.

Le recensement de l'offre participative des arrondissements a été établi à partir d'une analyse documentaire. L'observation documentaire est un instrument de collecte de données qui consiste à extraire des informations factuelles de sources consultées (Mace et Pétry 2010). Notre première source d'information a été les sites web des arrondissements montréalais²¹. Pour compléter cette recension de l'offre participative, nous avons lu l'ensemble des procèsverbaux des conseils d'arrondissement pour la période 2009-2013²² et épluché l'intégralité des journaux de quartier à l'aide des mots-clés suivants: « consultation/assemblée publique », « participation citoyenne », « mécanismes consultation », « référendum », « webdiffusion », « comités citoyens », « démocratie participative », « rencontres citoyennes » et « cafés citoyens ». Les lois encadrant les pratiques nécessaires à Montréal ont également été consultées (la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Charte de Montréal et la Loi des cités et des villes). Au total, pour la période de janvier 2009 à mai 2014, 45 mécanismes participatifs mis en œuvre par les administrations locales ont été dénombrés.

Une fois la recension faite, l'étape suivante pour compléter le portrait participatif est de classer les dispositifs participatifs. L'objectif est d'évaluer la variété de l'offre participative de manière à établir une typologie. À l'instar de Van Eijk (2014), nous pensons que cette variété doit être étudiée selon deux axes, soit le type de mesures mises en place et le nombre total de mesures différentes adoptées par les autorités locales. L'analyse de contenu a été particulièrement utile à

²¹ Plus spécifiquement, nous avons consulté volet « Mairie d'arrondissement », qui renferme les procès-verbaux des conseils d'arrondissement, les archives de la webdiffusion (dans le cas échéant), ainsi que les sections « comités et consultations publiques » et « démocratie participative » qui dresse un portrait des initiatives participatives de l'arrondissement ne relevant pas de la LAU

²² Nous avons consulté le site web de la Ville de Montréal- volet « Espace citoyen » qui recense notamment les dates des conseils d'arrondissement et la politique de consultation et de participation publique adoptée par les arrondissements. De plus, nous y retrouvons l'ensemble des procès-verbaux des séances du conseil d'arrondissement.

cette étape²³. L'analyse de contenu consiste en une technique d'étude détaillée des documents qui vise à quantifier le contenu en catégories prédéterminées de manière systématique et reproductible (Aktouf 1987; Bryman 2008). Cette technique repose sur des étapes essentielles: la lecture du document, la définition des catégories (exclusives, exhaustives, évidentes et pertinentes), la détermination de l'unité d'information, d'enregistrement et d'énumération et finalement, la quantification (Aktouf 1987). Dans notre étude, nous avons calculé combien de mécanismes, en excluant ceux découlant de la LAU, étaient mobilisés par les élu-e-s et l'administration de l'arrondissement²⁴. Cette exclusion des mécanismes de la LAU repose sur le fait que nous souhaitons examiner et comparer les dispositifs participatifs adoptés volontairement par les autorités locales. Cette démarche prend appui sur celle de Van Eijk (2014) qui, dans son article intitulé «Growing Access to Local Decision-Making? Explaining Variation Among Dutch Municipalities in the Institutional Measures to Promote Citizen Participation», s'intéresse aux municipalités néerlandaises qui ont adopté plusieurs mesures institutionnelles visant à promouvoir la participation des citoyens. Elle observe que ces mesures diffèrent largement d'une municipalité à l'autre: certaines cherchent à innover en adoptant volontairement de nouvelles mesures participatives, tandis que d'autres tendent à maintenir les mesures de participation au niveau le plus faible possible (en s'appuyant principalement sur les obligations participatives légales). Dans le cadre de cette recherche, les mécanismes participatifs recensés représentent nos unités d'information. En ce qui concerne les types de mécanismes, nous avons cherché à poser des bases de comparaison communes entre ceux-ci. Nous avons pris appui sur l'article de Bherer (2011) qui traite du design participatif des mécanismes auxquels ont recours les institutions publiques (Tavares et Rodrigues 2013). Ce design participatif repose sur six modalités organisationnelles: les participants, l'intérêts des participants, le type de participation, la portée de la participation, la fréquence de la participation et le degré d'influence des citoyens (Thibault 1991; Fung 2006; Bherer 2011).

À la lumière des informations disponibles, le facteur comparatif retenu est <u>le type de</u> <u>participation</u> que permettent les instances participatives en place. Ce facteur a été sélectionné selon deux critères: la présence d'une intensité croissante des valeurs, soit la possibilité de placer sur une échelle de gradation les différentes possibilités participatives de facteurs qualitatifs, ainsi que l'accessibilité des données. Ce dernier aspect expose les limites de l'étude

²³ En annexe 2 se trouve la démarche détaillée de l'analyse de contenu.

²⁴ Ainsi, tout mécanisme pensé, élaboré et mis sur pied par des organismes communautaires ou des regroupements citoyens a été évacué de notre recension. Il en va de même pour les séances tenues par l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), la Société de transport de Montréal (STM), les initatives participatives implantées par la Ville de Montréal (mentionnons le Plan de développement durable), etc.

et de l'analyse des données. En effet, dans le cadre de ce mémoire, nous ne sommes pas en mesure d'étudier chacune des modalités organisationnelles, puisque le corpus d'information liée aux mécanismes participatifs est réduit. En effet, nous ne disposons que de l'information obtenue sur les sites internet, ainsi qu'à travers les journaux dans la plupart des cas. Compte tenu de ces limites, nous mobiliserons le facteur que nous sommes en mesure d'étudier .Nous aurions cependant souhaité procéder à la comparaison d'autres facteurs à l'intérieur de cette classification tels la latitude de options offertes aux citoyens participant au processus de participation, la présence de procédures de consultation claires et largement diffusées, la qualité de l'information soumise, la prise de décision en amont/aval, les possibilités de débat et finalement, le respect du caractère public du débat (Thibault 1991). Ce type de participation se divise en cinq niveaux qui indiquent le rôle du citoyen dans la démarche participative. En ordre croissant d'implication et d'influence du citoyen à la décision publique, ces niveaux sont la rétroaction, la période de questions, la consultation, la délibération et la délégation. Le tableau 3.1 expose ces différents niveaux de participation :

Tableau 3.1 Type de participation : les cinq niveaux

Type de participation : les 5 niveaux	Description
Niveau 1: La rétroaction	Le premier niveau correspond à une démarche participative dans laquelle le citoyen est spectateur, soit l'étape de la rétroaction. Il s'agit ici de donner un rôle passif au citoyen: les élus et fonctionnaires diffusent l'information aux citoyens à propos d'un projet, mais on ne prévoit aucune période d'échanges. Ainsi, la relation est unidirectionnelle. De plus, cette forme de participation "sert fréquemment à valider une décision" ou légitimer une intervention (Thibault 1991,7).
Niveau 2: La période de questions	La seconde étape est celle de l'expression spontanée des opinions, associée à une période de questions. Ce type de participation repose essentiellement sur un espace accordé aux citoyens afin que ces derniers puissent poser leurs questions. Dans ce cas, le citoyen initie le contenu de la période de questions; en contrepartie, il n'existe aucun engagement de la part de l'élu de faire progresser la question soulevée (Thibault 1991). Ces périodes de questions permettent aux citoyens de partager leurs préoccupations, sans que l'élu ne soit redevable d'y donner suite.
Niveau 3: La consultation	Le troisième niveau est associé à la consultation. Ce niveau sous-tend une justification des préférences, qui suppose la transmission de documents d'information permettant aux citoyens de se forger une opinion sur la thématique sur laquelle il est convoqué (Bherer 2006; Fung 2003). Cette consultation émane d'une invitation du décideur qui expose son désir d'être influencé. Un pouvoir d'influence du citoyen émane dans ce partage de pouvoir, l'espace de la consultation, avec le décideur (Thibault 1991). Malgré un pouvoir d'influence variable, ce mécanisme permet une implication plus forte du citoyen, qui voit parfois apparaître les fruits de son engagement.
Niveau 4: La délibération	Le quatrième niveau prévoit une délibération discutée et raisonnée. Cette concertation repose sur une démarche d'échange plus poussée entre les citoyens, mis en place par des possibilités de discuter en petits groupes ou dans un espace permettant le débat. Ce débat mène, en théorie, à une meilleure compréhension des positions citoyennes adverses et permet une modification des préférences "en discutant de façon plus poussée avec d'autres participants" (Bherer 2006). La concertation permet à chacun d'exercer le pouvoir qu'il détient et où chacun décide en toute liberté "les uns par rapport aux autres d'harmoniser leurs actions et leurs décisions (Thibault 1991, 9). De plus, ce quatrième niveau permet d'aller au-delà de la limite normale ou traditionnelle de participation (Van Eijk 2013).
Niveau 5: La délégation	Le dernier et cinquième niveau est la délégation. Rappelant les principes de la décentralisation, la délégation est une situation où le gouvernement de quartier délègue une partie de ses propres pouvoirs décisionnels à une entité locale. Ce dernier niveau n'est pas sans rappeler les travaux de Marschall (2004) sur la co-production de services publics. Ainsi, cette valeur décisionnelle se distingue largement des autres modes de participation.

Le contenu et les noms des catégories sont inspirés de Thibault 1991, Fung 2006 et Bherer 2011.

En somme, les analyses documentaire et de contenu permettent de présenter un portrait des pratiques participatives montréalaises et de poser un diagnostic sur la démocratie montréalaise. Les résultats sont exposés dans le chapitre IV de cette recherche qui porte sur l'ensemble du territoire montréalais. Dans le chapitre IV, deux éléments sont analysés : les dispositifs participatifs volontaires et les mécanismes participatifs obligatoires. En premier lieu, nous nous intéressons à la typologie des mécanismes participatifs au sein des arrondissements et constatons qu'il existe une forte variation entre leurs pratiques participatives. Alors que certaines administrations ont recours à une diversité d'outils mis en œuvre volontairement, d'autres entités innovent très peu. C'est dire qu'il existe deux approches des administrations des arrondissements en termes participatifs soit l'approche limitée et l'approche expansive. Nous illustrons ces approches à l'aide d'un mécanisme qui ne relève pas du cadre légal de la LAU, soit la webdiffusion. Dans un deuxième temps, nous comparons l'application de l'obligation participative légale généralisée à l'ensemble du territoire montréalais, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Cette loi va gérer les modalités participatives dans les arrondissements puisqu'il fut déterminé que les règlements d'urbanisme seraient une compétence propre aux arrondissements. Il apparait pertinent d'observer la mise en œuvre des modalités de la LAU au sein des entités infra-locales montréalaises. L'un de nos indicateurs afin de vérifier l'application des obligations participatives légales sont les séances du conseil d'arrondissement. Nous avons relevé la durée moyenne (en minutes) des séances ordinaires du conseil au sein des 19 arrondissements pour la période de janvier 2010 à décembre 2012, soit trois ans²⁵. Le second élément observé est la conduite des modalités procédurales des séances par les autorités locales. Nous avons comparé d'autres composantes des séances du conseil telles que la notification du nombre de citoyens présents dans le procès-verbal, le moment de la tenue de la période des questions citoyennes, la teneur des questions posées ainsi que l'accès public au sommaire décisionnel²⁶. En somme, nous abordons ces dimensions afin d'illustrer notre variable dépendante, soit le design des mécanismes participatifs présents au sein des gouvernements de quartier. Nous cherchons à savoir si l'offre participative est influencée par nos variables indépendantes (la tradition politique des entités locales, la composition politique de celles-ci, le type de gouvernance adopté par les administrations locales et l'attitude des élus à l'égard de la démocratie participative). Le chapitre V vise à fournir des éléments de réponse à notre question

_

²⁵ Nous souhaitions préalablement calculer la durée de la période de questions des citoyens lors des séances du conseil d'arrondissement, mais l'accès à cette information n'était pas accessible dans la totalité des arrondissements compte tenue d'une non-uniformité des formats des procès-verbaux.

²⁶ La période observée est identique à celle de la durée des séances du conseil, soit de janvier 2010 à décembre 2012.

de recherche, à l'aide d'une comparaison de cas (quatre arrondissements montréalais) qui représente la seconde étape de notre opérationnalisation.

3.3. Seconde étape : la comparaison de quatre arrondissements

La comparaison de cas représente le second volet de notre démarche empirique. Cette seconde étape vise à répondre à notre question de recherche et à identifier les facteurs favorisant la participation dans un contexte décentralisé. Rappelons que les variables indépendantes retenues sont 1) la tradition participative des entités locales; 2) la composition politique de celles-ci; 3) le type de gouvernance adopté par les administrations locales ainsi que 4) l'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative. Afin d'apporter des éléments de réponse à nos hypothèses de recherche, nous avons fait le choix d'étudier en profondeur un échantillon de quatre arrondissements que nous avons sélectionné en fonction de deux facteurs. Le premier facteur est la variété des pratiques participatives des arrondissements, que nous observons à l'aide de notre typologie se trouvant au chapitre IV. En somme, nous avons sélectionné deux arrondissements dont l'administration a adopté des pratiques participatives limitées (numérotés arrondissements 1 et 2), ainsi que deux arrondissements dont les autorités ont développé des pratiques participatives expansives (numérotés arrondissement 3 et 4). Le second facteur de sélection est lié à l'une de nos variables indépendantes soit les traditions participatives. Or, cette dimension se traduit, dans le cas montréalais, par le statut des arrondissements avant l'épisode des fusions. Les entités infra-municipales montréalaises sont teintées par des traditions participatives divergentes (entre les anciennes municipalités de banlieue et les territoires de l'ancienne Ville de Montréal) : contrairement aux territoires ex-Montréal, les ex-banlieues évoluaient déjà dans le cadre juridique participatif de la LAU avant l'épisode des fusions. Ainsi, nous avons sélectionné deux anciennes banlieues et deux territoires de l'ancienne Ville (ce qui constitue le statut des arrondissements). Nous avions initialement fait le choix de divulguer les arrondissements sélectionnés dans le cadre de ce mémoire; cependant, nous constatons qu'anonymiser ces derniers permet de faire ressortir de grandes tendances au niveau local menant à une généralisation des résultats applicables à d'autres contextes.

Alors que le chapitre IV illustre la variable dépendante (le design des mécanismes participatifs) et présente les résultats de notre typologie des dispositifs participatifs montréalais, le chapitre V apporte des éléments de compréhension à notre question de recherche, soit « quelles sont les conditions favorisant la participation citoyenne dans un contexte décentralisé? ». Pour y arriver,

nous avons favorisé une approche compréhensive des facteurs influençant la participation citoyenne. Sommairement, l'approche compréhensive met en lumière les significations que les acteurs attribuent à leur action²⁷. Cette seconde étape repose sur deux outils méthodologiques, soit l'observation des séances du conseil d'arrondissement et une série d'entretiens auprès d'acteurs de la participation évoluant dans les quatre arrondissements sélectionnés. La section suivante présente ces outils méthodologiques.

3.3.1. L'observation directe non-participante

Dans le cadre de cette recherche, nous avons eu recours à une étape d'observation directe nonparticipante au sein de quatre arrondissements. Puisque nous cherchons à comparer les possibilités participatives entre les arrondissements, nous nous sommes basés sur un mécanisme commun: les conseils d'arrondissement. Nous avons choisi cet instrument participatif puisque d'une part, les séances sont ouvertes au public et ne requièrent aucune demande d'accès à l'information (qui peut largement compliquer la phase informative du projet de mémoire), et d'autre part, l'observation des séances permet de déceler les dynamiques politiques et les interactions entre les citoyens et les élus de façon directe. Rappelons que l'observation directe non-participante repose sur une passivité du chercheur lors de la collecte de données de nature descriptive et factuelle (Deslauriers 1991)²⁸. Notre observation des sites étudiés s'est déroulée du mois de mars au mois de mai 2014, les conseils d'arrondissement se réunissant à raison d'une fois par mois. Nous avons fait huit observations. Lors de ces observations, nous avons procédé à une prise de notes descriptives, soit une démarche où l'on fait « état du travail de repérage sur le vif et l'on rend compte exhaustivement de la situation observée » (Jaccoud et Mayer 1997, 231). Puis, nous avons élaboré une grille d'observation reposant sur trois sources: le mémoire de maîtrise de Breux (2003), le rapport produit par Thibault, Lequin et Tremblay (2000) et finalement, le texte de Futrell (2002). Cette grille d'observation est empreinte des cinq axes introduits par Jaccoud et Mayer (1997)²⁹ soit la

27

²⁷ L'approche compréhensive mobilisée dans cette recherche est fortement inspirée des travaux de Kaufmann (1996).

²⁸ Nous sommes cependant conscients que l'observation directe, qu'elle soit participante ou non, pose un débat quant au rôle et la position du chercheur. En effet, "puisque le chercheur dans le terrain de recherche se pose [...] en tant qu'objet et outil de recherche", la présence du chercheur lors des conseils d'arrondissement fut remarquée, malgré une stratégie clandestine (Jaccoud, Mayer 1997, 220). Il nous apparait alors que le terrain observé a pu être influencé et ainsi modifié par la présence d'une observatrice prenant des notes (et ne faisant aucune intervention au micro), observable notamment par le questionnement de certains conseillers municipaux et citoyens sur l'objet de la présence de la chercheuse lors de la clôture de la séance.

²⁹ La grille d'observation se trouve en annexe 3.

description du site, des participants, des buts et des objectifs, de l'action, et finalement de la durée et de la fréquence. Ce travail de terrain fut majeur afin de mener à terme l'analyse de ce mémoire, puisque d'une part il contribua à redéfinir le problème de recherche et à identifier les informateurs clés (soit certains de nos répondants) et, d'autre part, il permit de mieux formuler les questions soumises lors des entretiens et de saisir les dynamiques politiques locales. L'observation nous a aussi permis de remarquer les dynamiques entre les élus (notamment la présence ou l'absence de concurrence politique) et la centralisation (ou décentralisation) du pouvoir. Ainsi, les variables indépendantes examinées à l'aide de l'observation non-participante sont les traditions participatives et la longévité politique. Cette phase d'observation a été suivie d'une série d'entretiens semi-dirigés avec des acteurs-clés de la mise en œuvre des modalités participatives³⁰.

3.3.2 Les entretiens semi-dirigés

En second lieu, nous avons procédé à des entretiens semi-dirigés, en tentant de minimiser les interférences occasionnées par l'intervieweur. Puisque nous sommes conscients de cet apport subjectif, nous avons trianqulé les informations obtenues à l'aide de l'analyse documentaire et de l'observation non-participante. La triangulation permet généralement des résultats qui sont plus satisfaisants en termes de fiabilité et de validité, car elle vise à augmenter la profondeur de l'analyse. Les entretiens semi-dirigés ont permis « de saisir le sens que les différents acteurs accordent à leurs actions et positions et à leur contexte spécifique » (Alain 2008, 160). Dans une démarche compréhensive, nous nous sommes intéressés au discours des acteurs de la participation afin de recueillir leur définition de la participation citoyenne, les avantages et limites de celle-ci, leur perception du rôle de l'arrondissement ainsi que les nouveaux outils participatifs implantés au cours des dernières années. Les données recueillies à l'aide des entretiens ont permis de documenter les variables indépendantes du type de gouvernance et de l'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative. Finalement, ces entretiens ont permis de mettre en lumière les facteurs poussant les élus à adopter ou élaborer des méthodes participatives nontraditionnelles (à l'inverse du vote et de l'adhésion à un parti politique). Leurs résultats obtenus exposent les catégories liées aux dimensions symboliques de l'activité participative des administrations locales, soit le type de méthodes participatives mobilisées par les

³⁰ Nous souhaitions initialement interviewer des acteurs diversifiés, cependant nous avons constaté qu'il existe un déficit en termes de connaissances des pratiques participatives au sein des arrondissements, que l'information à ce sujet est diffuse et aléatoire et que le nombre d'employés oeuvrant avec les mécanismes participatifs est réduit.

administrations locales, le niveau d'innovation des dispositifs participatifs, la définition et la vision du concept de la participation, les avantages de la participation, et les limites et inconvénients de la participation. Ces résultats se trouvent au sein du chapitre IV.

Au total, 15 personnes du milieu politique, administratif et communautaire furent interrogées. Les entretiens ont eu lieu à partir du mois de mars et se sont terminés au mois d'avril, le tout reposant sur les disponibilités des répondants. Lors de la rédaction de nos résultats de recherche, nous avons fait le choix d'anonymiser le nom des intervenants, afin d'éviter qu'ils ne soient identifiés, de façon indirecte, par le couplage de données. Conséquemment, une attention particulière fut portée afin de prévenir toute association directe entre une citation et un répondant. Comme le milieu des acteurs œuvrant au sein des arrondissements montréalais et travaillant avec les mécanismes participatifs est restreint, nous avons choisi de ne pas faire référence aux interviewés par des numéros identifiants. De plus, l'utilisation du masculin à titre d'épithète permet de favoriser l'anonymat des intervenants rencontrés. Le tableau 3.2 présente nos catégories de répondants³¹:

Tableau 3.2 : Catégories des répondants de nos entretiens

	Arrondissements			
Types d'intervenants	Arrondissement 1	Arrondissement 2	Arrondissement 3	Arrondissement 4
Élus	V	V	V	V
Administration	√	V		
Greffe	√	√	√	√
Aménagement			√	
Milieu communautaire		√	√	

Les facteurs qui constituent nos hypothèses de recherche ont été mobilisés pour l'élaboration du guide d'entretien qui se trouve en annexe 4.

_

³¹ Les disponibilités de nos répondants et leur intérêt à participer à cette recherche représentent des contraintes n'ayant permis une uniformisation des acteurs rencontrés dans chacun des arrondissements. Nous reconnaissons cependant qu'il aurait été intéressant d'interroger des acteurs de mêmes catégories.

Conclusion

La présentation du cas montréalais démontre que les arrondissements constituent des gouvernements de quartier et qu'ils sont pertinents à étudier. Plus encore, nous nous intéressons aux opportunités participatives au sein de ces entités infra-locales. Pour y arriver, notre démarche empirique repose sur deux étapes succintes qui sont présentées respectivement aux chapitres IV et V. La première phase dresse, à l'aide d'analyses documentaire et de contenu, un portrait du design des mécanismes participatifs au sein des arrondissements montréalais (qui représente la variable dépendante de cette recherche). Cette typologie s'appuie sur le nombre de dispositifs et le type de participation qu'ils permettent et documente l'application des modalités participatives légales entre les administrations locales. La seconde phase de notre démarche empirique se concentre sur quatre arrondissements. Nous procédons à une comparaison de cas qui aspire à apporter des éléments de réponse à notre question de recherche à l'aide de nos hypothèses de recherche. Notre démarche compréhensive vise à saisir le sens de l'action des administrations locales dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs : nous cherchons à connaître comment les acteurs de la participation comprennent la situation et l'état de la démocratie participative, et de quelle façon ils justifient leurs pratiques participatives. Nous mobilisons nos variables indépendantes afin d'y répondre. Les outils méthodologiques utilisés sont l'observation de séances du conseil d'arrondissement et une série d'entretiens auprès d'acteurs de la participation.

L'objectif du chapitre suivant est de compléter la première étape de notre démarche empirique, soit le portrait des arrondissements montréalais.

CHAPITRE 4: PORTRAIT DE LA PARTICIPATION À MONTRÉAL -DES PRATIQUES ET DES OPPORTUNITÉS PARTICIPATIVES VARIÉES

The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you.

- Sherry Arnstein, 1969

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoyait, lors de l'épisode des fusions, une application des modalités participatives à l'ensemble du territoire montréalais. La Ville a cédé des pouvoirs additionnels ainsi qu'une plus grande autonomie aux arrondissements. Il est donc pertinent d'observer les pratiques participatives de ces administrations locales. Toutefois, la mise en oeuvre d'une nouvelle structure politique et administrative issue de cette dynamique de décentralisation a-t-elle permis l'instauration d'outils adaptés à cette nouvelle réalité montréalaise? Les pratiques participatives montréalaises ont-elles été standardisées ou observons-nous une différenciation entre ces dernières? Comment les arrondissements ont-ils répondu à la mise en oeuvre d'outils déjà connus: cette décentralisation a-t-elle créée des potentiels nouveaux en la matière? En somme, quel est l'état de la participation sur le territoire montréalais? Il n'existe actuellement aucune étude couvrant l'ensemble des pratiques participatives des administrations des arrondissements montréalais. Nous proposons donc un portrait de la participation sur le territoire montréalais.

Le portrait de la participation à Montréal repose sur l'examen du design participatif au sein des arrondissements. Rappelons que le design participatif renvoie à l'offre participative (soit les instances participatives en place) et l'ouverture des autorités infra-locales à ce type de démocratie. Ces deux composantes sont étudiées dans ce chapitre. En premier lieu, nous abordons la typologie des mécanismes participatifs volontaires au sein des arrondissements. Cette cartographie permet de constater, à partir de leurs pratiques, quelle approche les administrations locales ont de la participation. Dans le cas montréalais, il apparait que les autorités locales ont une approche participative expansive ou limitée de la participation des citoyens. Nous illustrons cette distinction à l'aide d'une échelle des années d'implantation d'un mécanisme volontaire, la webdiffusion. Dans un second temps, nous présentons les modalités participatives obligatoires au sein des arrondissements montréalais. Plus précisément, nous nous intéressons aux séances du conseil d'arrondissement et nous constatons une variation des pratiques des administrations locales. Une analyse documentaire des séances du conseil d'arrondissement démontre que l'accès à l'information et les possibilités participatives sont

divergentes entre les lieux de résidence des citoyens. Pour illustrer nos propos, nous nous appuyons sur deux facteurs, soit la durée des conseils d'arrondissement et les modalités structurelles des séances. Nous concluons ce chapitre en posant un diagnostic sur l'état de la participation à l'échelle montréalaise.

4.1. Le portrait des dispositifs participatifs volontaires

La typologie participative élaborée met en lumière les dispositifs volontairement mobilisés par les autorités infra-locales et pose certaines réflexions. Plus encore, une observation des pratiques participatives des autorités locales permet de constater leur approche de la démocratie participative. Plusieurs questionnements sous-tendent cette démarche. Notamment, quels sont les espaces de participation disponibles pour les Montréalais? Ces dispositifs sont-ils semblables d'un arrondissement à l'autre ou au contraire, l'offre varie-t-elle énormément? La recension des dispositifs participatifs permet de donner une première réponse à ces interrogations. Le tableau 4.1 présente les dispositifs recensés à partir de l'appelation utilisée dans les arrondissements pour les désigner.

Tableau 4.1 Appellations des mécanismes participatifs montréalais

Mécanismes participatifs montréalais

- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. Comité consultatif en urbanisme
- 4. Processus référendaire
- 5. Forum citoyen
- 6. Consultation publique
- 7. Rencontres citoyennes
- 8. Soirée d'information
- 9. Ateliers de réflexion
- 10. Tables-rondes
- 11. Appels aux suggestions
- 12. Webdiffusion
- 13. Bureau du citoyen
- 14. Sondage (début de mandat)
- 15. Appel public
- 16. Séance publique (d'information)
- 17. "Un élu à votre porte"
- 18. Colloque
- 19. Le samedi du citoyen
- 20. Séance publique des comités
- 21. Rencontres: exercice consultatif et participatif
- 22. Conférences-discussion
- 23. Assemblées publiques d'information

- 24. Portes ouvertes
- 25. Rencontres avec les citoyens
- 26. Simulateur budgétaire en ligne
- 27. Divulgation des dossiers décisionnels
- 28. Appel aux citoyens
- 29. Échanges en ligne
- 30. Forum internet
- 31. Consultations citoyennes
- 32. Tournées des parcs
- 33. Rencontres de travail
- 34. Création de comités citoyens: ruelles, parcs à chiens, etc.
- 35. Référendums hors LAU
- 36. Charette d'idéation
- 37. Ateliers de travail public et groupes de discussion
- 38. Soirée avis biblio
- 39. Rencontres citoyennes avec les élu-e-s
- 40. Rencontres d'échanges
- 41. Dépôt de mémoire des citoyens
- 42. Town Hall Meetings
- 43. Mardis citoyens
- 44. Conseil d'arrondissement en plein air
- 45. Exercice d'idéation

Au total, 45 termes différents illustrent les mécanismes participatifs présents sur le territoire montréalais. Ce nombre élevé correspond aux autres exercices de recension effectués ailleurs dans le monde (Rosener 1975; Rosener 1982; New Economics Foundation 1998; Rowe et Frewer 2005). Cette variété ne se traduit pas de facto par des approches participatives différentes ou opposées : des appelations différentes cachent en effet souvent des designs participatifs semblables. La diversité des appellations est parfois la preuve d'une utilisation rhétorique et systématique de cette tendance à l'inclusion des citoyens (Bishop et Davis 2002). Plus encore, cette sémantique agit dans certains cas comme un nouvel habillage d'anciennes pratiques (Lefebvre 2004). Il apparait donc essentiel de poser un regard critique sur cette variété des termes participatifs. Dans un premier temps, nous avons étudié quels types 32 de mécanismes hors-LAU se trouvent à l'échelle montréalaise. À partir de la recension des dispositifs participatifs³³ dans les arrondissements, nous avons fait la somme des mécanismes participatifs appartenant à chacune des catégories du type de participation des citoyens, compris comme le rôle du citoyen dans la démarche participative et son influence sur la décision publique. Rappelons que le type de participation se divise en cinq niveaux: la rétroaction, l'expression spontanée des opinions, la consultation, la délibération et la délégation 34. Le tableau 4.2 illustre les tendances générales des instances participatives montréalaises.

Tableau 4.2 Types de mécanismes participatifs présents sur le territoire montréalais.

Type de participation issu du mécanisme	Nombres recensés à l'échelle montréalaise	Pourcentage du total
Type 1 (rétroaction)	40	40%
Type 2 (période de questions)	22	21,5%
Type 3 (consultation)	29	28,5%
Type 4 (délibération)	6	6%
Type 5 (délégation)	4	4%
Total de mécanismes recensés	101	100%

Nous pouvons constater que les mécanismes de type 1, qui réfère à l'échange d'information et où le citoyen joue plutôt un rôle de spectateur est prédominant à Montréal. En effet, il s'agit de près de 40% des dispositifs participatifs volontaires. Les outils participatifs de type 2 et 3 (soit la période de questions/ l'expression spontanée des opinions ainsi que la consultation publique/ la justification des préférences) sont aussi mobilisés, mais un peu moins fréquemment. Ensemble, ces deux types d'outils représentent 50% des mécanismes participatifs montréalais initiés par

³² Les types de participation sont détaillés au chapitre III, page 43.

³³ Les mécanismes volontairement implantés par les administrations locales.

³⁴ La délégation représente une décentralisation de la décision publique de l'administration locale à la société civile.

les élus. Ainsi, il ne reste qu'un faible 10% accordé aux mécanismes de niveau 4 et 5, dont l'approche repose sur une délibération plus ordonnée et raisonnée³⁵. La variété des dispositifs et le faible nombre de dispositifs de types 4 et 5 traduisent-ils une inégalité des opportunités participatives? La recension des dispositifs par arrondissement permet de répondre à cette question³⁶. Le tableau 4.3 présente les quatre profils participatifs et les arrondissements y étant associés.

Tableau 4.3 Profils participatifs des arrondissements montréalais

Profil participatif	Arrondissements
Profil 1: l'offre participative oscille entre 0 et 4 mécanismes qui tendent à informer le citoyen, à divulguer les résultats de sondages, sans toutefois lui offrir une tribune de débat ou de réflexion.	(10) - Pierrefonds-Roxboro - L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève - Lachine - LaSalle - Outremont - Ville-Marie - Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension - Montréal-Nord - Saint-Léonard - Anjou
Profil 2: l'offre participative oscille entre 3 et 5 mécanismes similaires à ceux du groupe 1. Cependant, les pratiques participatives sont plus diversifiées et offrent aux citoyens la possibilité d'entamer un processus réflexible sur certains enjeux locaux.	 (4) Saint-Laurent Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce Mercier-Hochelaga-Maisonneuve Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles
Profil 3: l'offre participative varie entre 8 et 9 mécanismes qui incluent systématiquement des séances de consultations publiques, allant parfois jusqu'à la mise en place de dispositifs permettant l'élaboration de solutions à l'aide de groupes de réflexion.	(2) - Verdun - Le-Sud-Ouest
Profil 4 : l'offre participative fort élevée est de 10 mécanismes dont le type des dispositifs favorise la délibération et parfois la prise de pouvoir.	(3) - Le Plateau-Mont-Royal - Rosemont-La-Petite-Patrie - Ahuntsic-Cartierville

35 Cette approche va jusqu'à l'attribution d'un pouvoir décisionnel aux citoyens.

³⁶ Pour la liste complète des mécanismes par arrondissement, voir l'annexe 5.

La cartographie des pratiques participatives (figure 4.1) démontre que les citoyens n'ont pas accès aux mêmes possibilités de participer. Certains arrondissements se démarquent radicalement par rapport au nombre, mais aussi au type de mécanismes que l'on retrouve sur leur territoire. En contrepartie, certains arrondissements ne mobilisent pratiquement aucun dispositif ne relevant pas de la LAU. De plus, cette cartographie démontre que les pratiques participatives des arrondissements montréalais sont loin d'être uniformes.

Résultats de notre cartographie des pratiques participatives

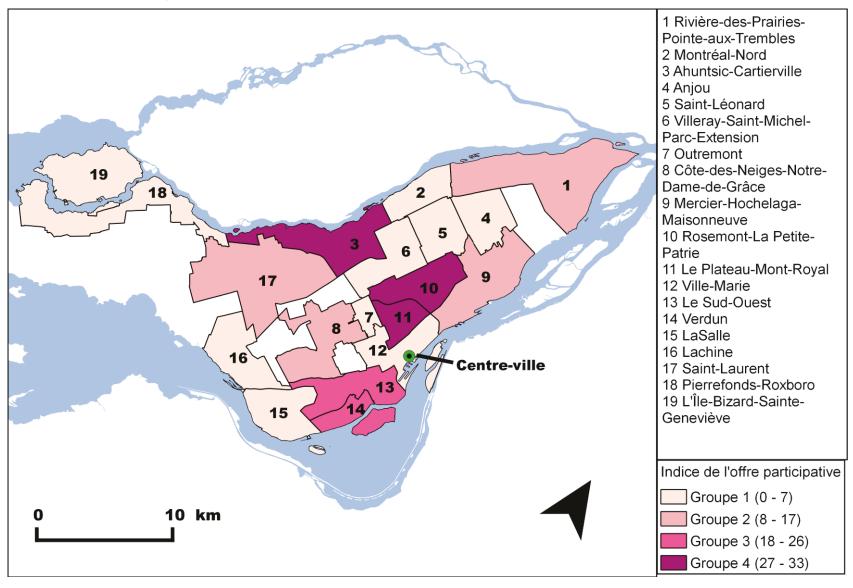


Figure 4.1 Cartographie des pratiques participatives des arrondissements montréalais

La variation dans l'offre des dispositifs participatifs volontaires est intéressante mais peu surprenante puisque la présence de 19 arrondissements augmente la probabilité de pratiques participatives contrastées. La surprise provient plutôt de la grande différence dans la qualité du design participatif qui nous amène à parler d'une démocratie montréalaise très contrastée. Plus encore, cette diversité est expliquée par une propension de certaines administrations à innover en termes participatifs. À l'inverse, d'autres arrondissements limitent leur offre participative aux dispositifs participatifs obligatoires. Nous constatons que certaines administrations adoptent une approche participative plus expansive, alors qu'elle est très limitée au sein d'autres arrondissements. Afin d'illustrer ces tendances, nous avons comparé l'adoption d'un mécanisme sur le territoire montréalais, la webdiffusion.

4.1.1. Une adoption variable de la webdiffusion

En effectuant un tour d'horizon, nous pouvons constater que certains arrondissements ont rapidement emboîté le pas à la Ville de Montréal en instaurant la webdiffusion des conseils d'arrondissements dès décembre 2009. À ce jour, la webdiffusion n'est pas présente à l'ensemble de l'île de Montréal. Nous avons ainsi décidé d'observer la progression de l'adoption de la webdiffusion selon les années:

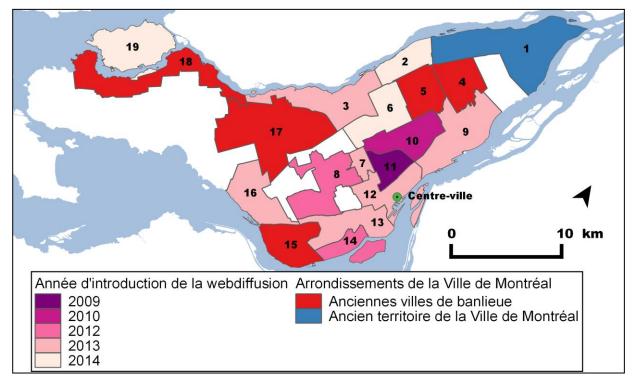


Figure 4.2 Adoption de la webdiffusion sur le territoire montréalais selon les années.

Actuellement, 13 arrondissements sur 19 se sont prémunis de la webdiffusion des conseils d'arrondissements. Les territoires marqués en rouge et en bleu sont les arrondissements où la webdiffusion était, en juin 2014, toujours absente. Cependant, l'adoption de la webdiffusion s'est effectuée par étapes. Nous pouvons observer que dès 2009, le Plateau-Mont-Royal a ouvert le bal en adoptant à l'unanimité la webdiffusion (Projet Montréal 2012). En 2010, l'arrondissement Rosemont-La Petite-Patrie a aussi opté pour les conseils en direct, avec la possibilité pour les citoyens de poser des questions en ligne (Corriveau 2012). En 2012, une ancienne ville de banlieue, Verdun, ainsi qu'un territoire ex-Montréal, soit Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, ont fait de même. En 2013, Lachine, Outremont, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Le Sud-Ouest, Ville-Marie ainsi qu'Ahuntsic-Cartierville ont instauré la webdiffusion des conseils d'arrondissement. Sur ces arrondissements, cinq ont adopté la webdiffusion avant les élections de novembre 2013. En contrepartie, les autorités de l'arrondissement de Lachine ont fait de la webdiffusion une promesse électorale en 2013, réalisée à partir de décembre 2013 (R. Leduc 2013). En 2014, L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève, Montréal-Nord et Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension complètent le tableau des arrondissements dotés de la webdiffusion. Ainsi, six arrondissements se sont dotés de la webdiffusion au cours de l'année 2013 et trois au cours de l'année 2014. C'est donc dire que la webdiffusion a connu une croissance de 47 % au cours de cette période. Des six arrondissements n'ayant pas la webdiffusion à ce jour, cinq sont des anciennes villes de banlieue (Anjou, LaSalle, Pierrefonds-Roxboro, Saint-Laurent et Saint-Léonard), alors que Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles est le seul territoire ex-Montréal à bouder cette option. De plus, ces six arrondissements où la webdiffusion est absente se situent dans les groupes un et deux de notre tableau des profils participatifs (tableau 4.3).

4.1.2 Des approches participatives diversifiées

Le portrait des dispositifs participatifs volontaires permet d'illustrer un premier constat. Sur la base des résultats exposés, nous pouvons observer une distinction des approches participatives des autorités infra-locales montréalaises. Plus encore, ces approches sont scindées en deux catégories, soit une approche expansive ou limitée de la participation. Nous constatons que les administrations qui mobilisent une diversité d'outils participatifs font preuve d'innovation participative. À l'inverse, les autorités qui priorisent majoritairement l'adoption de mécanismes obligatoires démontrent une ouverture moindre à l'égard de la démocratie participative. Il existe un grand clivage quant à la propension des administrations locales à adopter des dispositifs

complémentaires au cadre légal. Cette approche expansive ou limitée de la participation citoyenne repose sur le nombre de mécanismes adoptés, mais aussi sur la forme de participation préconisée par ces mécanismes. En effet, la très forte majorité des arrondissements novateurs ont recours à des méthodes dont la configuration vise à rejoindre un large auditoire et ils priorisent des méthodes participatives collectives. Par exemple, les forums citoyens ou les groupes de travail sont des méthodes participatives collectives : elles favorisent la discussion et les échanges entre les participants (Fung 2003). Ces méthodes collectives sous-tendent une culture de la délibération et représentent un terreau fertile au débat civique (Lamoureux 2008). L'adoption rapide de nouvelles formes de participation suggère une disposition latente au sein du gouvernement local pour une plus grande participation du public et un enthousiasme pour développer de nouvelles opportunités participatives. À l'inverse, les administrations à l'approche limitée privilégient le statu quo dans leur gouverne participative puisqu'elles s'appuient largement sur les mécanismes introduits par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ce constat rompt avec les résultats exposés par Lowndes, Pratchett et Stoker (2001) qui démontrent plutôt qu'au cours des dernières années, le nombre et les gammes d'innovations participatives ont connu une forte croissance à l'échelle mondiale, « offering citizens wide opportunities to take part in local affairs (214) ». Cette croissance des dispositifs participatifs ne s'observe pas au sein des arrondissements peu ouverts à l'égard de la démocratie participative (Profil 1 et 2 du tableau 4.3). En effet, hormis guelgues rares initiatives locales présentes sur le territoire depuis plus de dix ans, la forte majorité de ces mécanismes participatifs découlent d'un cadre formel. De plus, ce cadre formel qui repose exclusivement sur les mécanismes de la LAU n'a pas subi de changements ou de modifications au cours des dernières décennies. Finalement, les outils mobilisés par ces administrations sont de type 1, 2 et 3 (du tableau 4.3) et favorisent des démarches individuelles, une demarche de médiation interpersonnelle et rejettent des formes plus collectives de participation.

Cette variété des mécanismes participatifs ne s'illustre pas seulement dans les dispositifs volontaires. Les arrondissements appliquent différemment les dispositions de la LAU qui requièrent la participation des citoyens et ce, même si la loi encadre fortement la mise en œuvre des dispositifs participatifs dans la prise de certaines décisions, notamment celles touchant la modification des règlements de zonage. Cela renforce le portrait d'une démocratie montréalaise très contrastée : l'arrondissement où un citoyen montréalais réside influence grandement l'offre participative à laquelle il a accès.

4.2. Le portrait des dispositifs participatifs obligatoires

Cette variation dans l'offre participative est renforcée par le portrait des dispositifs participatifs obligatoires qui, contrairement à ce qu'on aurait pu croire, ne sont pas appliqués de la même façon d'un arrondissement à l'autre. Même si la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme encadre fortement la mise en œuvre des dispositifs participatifs, les arrondissements ont des pratiques qui diffèrent, particulièrement à ce qui a trait à l'application de ces mécanismes. Nous constatons une variation dans la durée des séances du conseil d'arrondissement et le déroulement de celles-ci. La généralisation des pratiques participatives n'a donc pas empêché une intégration variée des modalités de la LAU dans les arrondissements montréalais. Avant de présenter ce portrait, nous décrivons brièvement ces formules participatives découlant de la LAU.

La loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU) prévoyait, lors de l'épisode des défusions, une application des modalités participatives³⁷ qui donnent l'occasion aux citoyens de collaborer à la prise de décision. En d'autres termes, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme « établit les bases en matière d'information et de consultation publique permettant d'associer les citoyens à la prise de décision et à la gestion de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (Gouvernement du Québec, s.d.). Le projet de loi 170 qui encadre les fusions municipales du début des années 2000 stipule que tous les territoires présents au sein des villes de Montréal et Québec sont désormais soumis à la LAU et que les administrations municipales doivent suivre les pratiques participatives applicables à l'ensemble des municipalités du Québec. À Montréal. les processus prévus par la LAU sont mis en oeuvre à l'échelle des arrondissements. Ces mécanismes sont le conseil d'arrondissement, les processus référendaires, les comités consultatifs en urbanisme et les assemblées publiques de modification du règlement d'urbanisme. En annexe 1 se trouve un tableau détaillé de ceux-ci. Ces changements impliquent un apprentissage nouveau pour les acteurs politiques montréalais ainsi qu'un renforcissement de leur rôle, puisqu'ils deviennent alors parties prenantes et animateurs de ces dispositifs participatifs. L'adaptation est particulièrement importante pour les arrondissements de l'ancienne Ville de Montréal, alors que les acteurs des anciennes municipalités fusionnées avec

_

³⁷ Ces modalités sont le Plan métropolitain d'aménagement et développement, les schémas d'aménagement et de développement, les plans d'urbanisme, les règlements d'urbanisme, le référendum décisionnel en urbanisme et les comités consultatifs d'urbanisme (Gouvernement du Québec 2003b)

Montréal connaissent déjà bien les modalités participatives de la LAU puisqu'elles y étaient déjà soumises³⁸.

4.2.1.Les séances du conseil d'arrondissement

L'un de ces mécanismes participatifs qui fut généralisé à l'ensemble des arrondissements est le conseil d'arrondissement. Le conseil d'arrondissement implique la tenue de séances qui permettent l'adoption de règlements municipaux et une prise de décision. Les séances de consultation correspondent au modèle participatif des consultations publiques³⁹. Ce dispositif (la consultation publique) est la forme la plus répandue de participation citoyenne (Baker, Addams et Davis 2005a). Les consultations publiques sont caractérisées par la présence de citoyens intéressés par les questions abordées, par un nombre limité de séances souvent tenues les jours de semaine et elles permettent une interaction entre les élus et les citoyens. Le processus donne un espace au citoyen pour exprimer son opinion, mais ne lui garantit pas d'obtenir un impact sur la prise de décisions (Rowe et Frewer 2005; G. Smith 2005). À l'instar des écrits sur les consultations publiques, les séances du conseil d'arrondissement octroient les mêmes possibilités aux citoyens montréalais. La réforme institutionnelle a généralisé le modèle des séances du conseil à l'ensemble du territoire montréalais. Cependant, les modalités des séances sont encadrées par la Loi sur les cités et les villes. Cette loi stipule, notamment, les droits et obligations des administrations locales lors de la conduite des séances du conseil. Le tableau 4.4 présente le contenu du projet de loi relatif aux modalités des consultations publiques:

-

³⁸ Cette réforme du gouvernement peut paraître étonnante alors que la LAU est fortement critiquée. En effet, plusieurs auteurs qui ont décrié le besoin urgent de réformer les mécanismes participatifs introduits par la LAU, soutenant qu'elle (la LAU) a « atteint ses limites » et qu'elle doit être révisée afin de favoriser « son ajustement aux nouvelles valeurs (participatives)» (Chicoine 2010, 1). Cette loi, introduite en 1978 (Gariépy et Morin 2011), était en instance de modification en 2010 alors que le gouvernement en place déposait un avant-projet de loi visant à procéder à sa première grande révision depuis plus de deux décennies (Rousseau 2011). Ce projet de loi n'a jamais été adopté. Les objectifs de la LAU sont de permettre aux citoyens d'obtenir de l'information, de questionner les décisions du conseil d'arrondissement et de formuler des opinions sur les propositions de l'administration locale. Ces objectifs ne sont toutefois pas atteints puisque le régime de permissivité des modalités participatives fait apparaître des variations entre les pratiques des administrations locales.

³⁹ À ce sujet, voir Rowe et Frewer (2005, 8) qui exposent une typologie détaillée des mécanismes participatifs.

Contenu du projet de loi

La tenue des séances du conseil

- ✓ Le conseil tient une séance au moins une fois par mois et le conseil peut préciser le jour et l'heure de la séance
- ✓ Le conseil peut élaborer des règles et règlements pour sa régie interne ainsi que pour le maintien de l'ordre pendant ses séances

La période de questions

- ✓ Les séances du conseil sont publiques
- ✓ Elles comprennent une période de questions pendant laquelle les personnes présentes peuvent poser des questions orales aux membres du conseil
- ✓ Le conseil peut décréter que les questions soient plutôt soumises de façon écrite
- ✓ Le conseil peut, à l'aide de règlements, élaborer le moment et les procédures de la période de questions (notamment limiter le nombre de questions par personne)
- ✓ Le maire est tenu de répondre aux questions, de façon orale ou par écrit

Procès-verbaux des séances du conseil

- ✓ Les votes et les délibérations du conseil doivent être transcrits par le greffier sous la forme d'un procès-verbal
- ✓ Les procès-verbaux sont accessibles à toute personne qui en fait la demande

La durée des conseils d'arrondissement

Hormis ces obligations, les administrations locales disposent d'une marge de manœuvre dans la conduite des séances du conseil d'arrondissement. Il est intéressant d'observer cette marge de manœuvre puisqu'elle réflète la démarche préconisée par les administrations locales dans un processus participatif. Elle permet aussi de comparer les possibilités participatives entre les arrondissements. L'une des modalités qui n'est pas encadrée par la Loi sur les cités et les villes est la durée des séances du conseil. Cet aspect est pertinent à observer puisque la durée des démarches participatives peut être représentative d'une faible inclination des autorités à l'égard de la démocratie participative : « administrators may comply minimally with laws requiring a public hearing, simply going through the motions without real intent (Baker, Addams et Davis 2005a, 491) ». Une période de consultation plus courte peut être le prélude d'une démarche où le niveau d'informations divulguées est faible. Elle peut aussi illustrer une cadence rapide dans l'adoption des règlements ainsi qu'une présentation peu pédagogique ou peu vulgarisée des points à l'ordre du jour (Burby 2003; Groupe de travail sur la démocratie participative 2003). La

durée des séances de consultation peut varier selon les enjeux abordés ou les méthodes publiques de gestion des séances (Baker, Addams et Davis 2005a). De janvier 2010 à décembre 2012, la durée moyenne des conseils d'arrondissements montréalais a varié de 28 à 181 minutes. La figure 4.3, qui présente une observation de la durée des conseils d'arrondissement, fait foi de la forte variation entre les arrondissements montréalais.

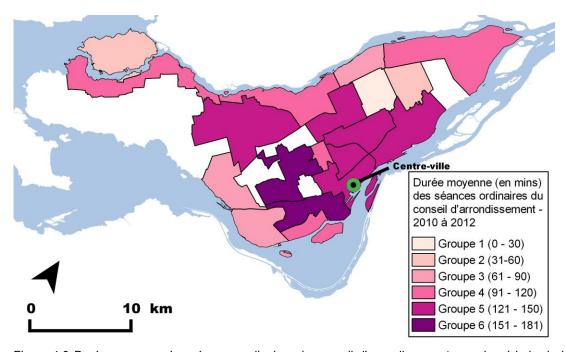


Figure 4.3 Durée moyenne des séances ordinaires du conseil d'arrondissement pour la période de janvier 2010 à décembre 2012.

La figure 4.3 démontre qu'il existe six profils de durée des conseils d'arrondissement. Ces profils sont synthétisés dans le tableau 4.5 :

Tableau 4.5 Profils de la durée moyenne des séances ordinaires du conseil d'arrondissement

Groupes participatifs	Échelle de temps	Arrondissements
Groupe 1	Entre 0 et 30 minutes	Saint-Léonard
Groupe 2	Entre 31 et 60 minutes	Anjou, L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève
Groupe 3	Entre 61 et 90 minutes	Montréal-Nord, LaSalle, Lachine
Groupe 4	Entre 91 et 120 minutes	Verdun, Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles, Outremont, Ahuntsic-Cartierville, Pierrefonds-Roxboro
Groupe 5	Entre 121 et 150 minutes	Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, Ville-Marie, Le Plateau-Mont-Royal, Rosemont-La Petite-Patrie, Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Saint-Laurent
Groupe 6	Entre 151 et 181 minutes	Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, Le Sud- Ouest

La durée moyenne générale des conseils d'arrondissement au sein du territoire de Montréal est de 109 minutes, soit une donnée que l'on retrouve dans le groupe 4. D'un point de vue général, le spectre temporel observé à Montréal oscille entre 28 minutes et 181 minutes. C'est donc dire que la durée de certains conseils d'arrondissement est près de 6,5 fois plus longue que d'autres et ce, de façon récurrente. De plus, une quasi-totalité des anciennes villes de banlieue (9 sur une possibilité de 10) se trouvent en deçà de la moyenne de la durée des séances du conseil à l'échelle montréalaise. Plus encore, 90% des arrondissements montréalais dont la moyenne de la durée des séances est moins de 109 minutes sont des anciennes villes de banlieue. En contrepartie, les deux derniers groupes (représentant un intervalle de 121 à 181 minutes) sont composés quasi-exclusivement de villes appartenant à l'ancien territoire montréalais, à l'exception de l'arrondissement Saint-Laurent. Lorsque l'on met en relation la durée des conseils d'arrondissements et l'implantation de mécanismes participatifs volontaires, nous constatons que les administrations les plus ouvertes à l'égard de la démocratie participative (Profils 3 et 4 du tableau 4.3) tiennent des séances du conseil plus longues (Groupes 4, 5 et 6 du tableau 4.5). À contrario, la majorité des administrations locales dont les procédures participatives s'appuient quasi-uniquement sur le cadre légal (Profil 1 et 2 du tableau 4.3) présentent une durée limitée, voire minimale, des séances du conseil. Ces résultats laissent présager que certaines équipes locales perçoivent les séances du conseil d'arrondissement comme une tâche légale qu'ils doivent accomplir, sans plus (Baker, Addams et Davis 2005b). La différence d'organisation des modalités des séances d'arrondissement explique sans doute pourquoi certaines séances sont particulièrement courtes. Les séances plus longues prennent place au sein d'arrondissements dont les pratiques illustrent une ouverture à la participation. Ce constat laisse présager que les modalités organisationnelles de ces arrondissement (Profil 3 et 4 du tableau 4.3) permettent une présentation à caractère pédagogique des points à l'ordre du jour, des opportunités de débat plus fortes (dans le cas où la période de question serait d'une durée plus longue) et un échange d'informations plus grand (Baker, Addams et Davis 2005a; G. Smith 2005). Les possibilités participatives se révèleraient alors plus fortes lors des séances du conseil dont la durée est plus longue. Cependant, il est difficile de tirer un constat clair sur cette question en n'observant que la durée des séances du conseil. Pour bonifier ces résultats, nous avons choisi de procéder à une seconde série d'observation, soit les modalités internes du déroulement de ces rencontres entre élus et citoyens.

Les composantes des séances du conseil d'arrondissement

Les modalités organisationnelles des processus participatifs influençent grandement l'ouverture à l'espace délibératif, la transparence de la démarche et l'accès à l'information. Plusieurs modalités d'organisation des conseils d'arrondissement ont été comparées, soit la prise en note du nombre de citoyens présents, le moment de la tenue de la période des questions citoyennes, la teneur des questions posées ainsi que la diffusion d'un sommaire décisionnel des réunions du conseil. Ces facteurs apportent un éclairage sur les règles procédurales des arrondissements (Crosby 1995; G. Smith et Wales 1999; Abelson et al. 2003). La mention du nombre de citoyens est pertinente dans la mesure où cette démarche permet aux autorités de prendre acte de l'état de la participation. L'un des facteurs déterminant du succès d'une démarche consultative est d'obtenir une large participation publique⁴⁰ (Baker, Addams et Davis 2005a). Si peu de citoyens assistent aux séances du conseil, l'objectif de la consultation est diminué, voire nul.

Le second facteur comparé est la prise en note et la présentation des questions au sein du procès-verbal. La rédaction de la teneur des questions constitue un échange d'informations qui favorise la compréhension des enjeux locaux pour les citoyens (Rowe et Frewer 2005; Gouvernement du Québec 2010). Cette diffusion des échanges entre élus et citoyens et des opinions émises par ces derniers permet une plus grande compréhension de l'état d'avancement des enjeux et des débats en cours, ainsi qu'une transparence de l'administration locale (Thibault, Lequin et Tremblay 2000; Gouvernement du Québec 2010).

Le troisième élément analysé est le moment de la période de questions. Cet enjeu est significatif puisqu'une période tenue en début de séance permet un accès plus facile pour les citoyens. D'une part, une heure moins tardive pour assister et prendre part à la période d'échanges constitue un incitatif plus grand. D'autre part, une période de questions située à la toute fin de la séance est plus hasardeuse et limite les possibilités de planifier l'heure de sa tenue. Il est donc plus difficile pour le citoyen de venir poser une question (Thibault 1991).

Le dernier facteur à l'étude est l'absence ou la présence d'un sommaire décisionnel. Le sommaire décisionnel, qui est un document détaillé des points à l'ordre du jour, favorise la transparence administrative ainsi que l'accès à l'information (Projet Montréal). De plus, les sommaires décisionnels permettent aux citoyens d'obtenir un suivi des enjeux et fournissent

67

.

⁴⁰ Cette large participation du public doit toutefois s'accompagner d'une composition variée afin d'éviter une surreprésentation de certains groupes sociaux et l'apparition de citoyens « professionels » des consultations publiques (Hamel 1999 ; Blondiaux et Sintomer 2002).

l'information complète en vue de la séance de consultation.Le tableau 4.6 synthétise l'ensemble des éléments de la structure et des composantes des séances du conseil d'arrondissement.

Tableau 4.6 Comparaison de la structure et des composantes des séances du conseil d'arrondissement, de janvier 2010 à décembre 2012

Arrondissement	Information sur le nombre de citoyens présents	Teneur des questions dans le procès-verbal	Moment de la période de questions	Sommaire décisionnel disponible?
Rivière-des-Prairies-Pointe-aux- Trembles	Non	Oui sommaire	Début	Non
Montréal-Nord	Oui	Oui sommaire	Fin	Non
Ahuntsic-Cartierville	Non	Oui sommaire	Début	Non
Anjou	Non	Non	Début	Non
Saint-Léonard	Non	Non	Début	Non
Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension	Non	Oui sommaire	Début	Non
Outremont	Non	Oui sommaire	Début, variable au fil des années	Non
Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de- Grâce	Non	Oui sommaire	Fin, puis début. Variable	Non
Mercier-Hochelaga-Maisonneuve	Oui	Oui sommaire	Ordre du jour puis ordre général	Non
Rosemont-La Petite-Patrie	Non	Non	Début	Oui
Le Plateau-Mont-Royal	Non	Oui sommaire	Début	Oui
Ville-Marie	Oui	Oui sommaire	Début	Non
Le Sud-Ouest	Non	Oui, détaillé	Début	Non
Verdun	Non	Oui, sommaire	Début, 2 périodes	Oui, depuis mars 2014
LaSalle	Non	Oui sommaire	Début	Non
Lachine	Non	Non	Fin	Non
Saint-Laurent	Non	Oui détaillé	Début, 2 périodes	Non
Pierrefonds-Roxboro	Non	Non	Début (Absente jusqu'en 2012)	Non
L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève	Non	Non	Fin	Non

4.2.2 Une asymétrie des possibilités participatives et de l'accès à l'information

Outre la durée des séances du conseil, certaines pratiques administratives ou politiques permettent de déceler une différenciation du design et des modalités des structures participatives entre les arrondissements (Rowe, Frewer 2000; Abelson et al. 2003). En premier lieu, il n'existe pas une uniformisation de l'information contenue dans les procès-verbaux. En effet, la direction du greffe n'est pas dans l'obligation d'indiquer le nombre de citoyens présents ni la teneur des questions et de rapporter de façon détaillée les échanges entre citoyens et élus. Seules trois administrations priorisent le suivi du nombre de citoyens assistant aux séances du conseil. Une forte majorité des arrondissements (11 sur 19) rapportent de façon sommaire les questions posées lors des conseils d'arrondissement. Il s'agit essentiellement d'inscrire le nom du requérant et d'y ajouter le sujet de l'intervention. En contrepartie, deux arrondissements inscrivent de façon explicite le contenu des questions, ainsi que les réponses apportées par les élus et les directeurs administratifs. Finalement, six arrondissements ne font pas mention des questions ni des échanges soulevés lors des séances du conseil. En somme, les administrations ne démontrent pas un souci similaire en termes d'échange d'informations et d'une transparence quant au suivi des dossiers et des enjeux locaux. En second lieu, le moment de la période de questions diffère largement d'un arrondissement à l'autre. La plupart des arrondissements (16/19) priorisent la tenue de la période de questions en début de séance. De ce nombre, trois arrondissements prévoient une période en début de séance portant sur l'ordre du jour et une plénière à la fin du conseil d'arrondissement pour des questions d'ordre général. De plus, un arrondissement ne prévoyait pas⁴¹ de période de questions avant 2012. Enfin, nous pouvons noter une transformation du moment de la période de questions dans deux arrondissements, soit son report de la fin de la séance au début de celle-ci. En somme, il est plus facile pour les citoyens de 13 arrondissements d'intervenir lors de la période de questions puisque celle-ci se tient en début de séance. À contrario, le moment de la période de questions est plus hasardeux au sein de 6 arrondissements où elle est tenue en fin de séance. Cette modalité complexifie aussi la familiarisation des processus participatifs pour les citoyens 42.

_

⁴¹ Du moins, selon les informations fournies dans les procès-verbaux de l'arrondissement Pierrefonds-Roxboro.

⁴² Il serait aussi pertinent de s'intéresser à la forme de ces périodes de questions : visent-elles uniquement des interventions faites sous forme de question ou sont-elles l'occasion pour les citoyens d'exprimer leurs opinions et de présenter des requêtes ? Malheureusement, nous ne disposons pas de l'information pour y répondre.

Finalement, la présence d'un sommaire décisionnel visant à « favoriser la transparence administrative » n'est pas une pratique répandue dans les arrondissements montréalais (Projet Montréal, s.d.). Effectivement, seuls trois arrondissements (sur un total de 19) préconisent la divulgation des sommaires décisionnels au minimum deux jours avant la séance du conseil. De ces trois arrondissements (Le Plateau-Mont-Royal, Rosemont-La Petite-Patrie et Verdun), deux d'entre eux déposent ces sommaires en ligne alors que Le Plateau-Mont-Royal requiert une demande d'accès à l'information pour consulter ces documents. La formule actuelle de l'ordre du jour ne permet pas aux citoyens de préparer adéquatement leur participation puisque l'information présentée lors des séances n'est pas « dans un langage non-technocratique et accessible à tous (Groupe de travail sur la démocratie participative 2003, 18). Ainsi, l'aspect informationnel à la base de la consultation publique, semble lacunaire dans une forte majorité d'arrondissements montréalais. La LAU prévoit des principes de base sur cet aspect informationnel. Notamment, l'un des principes de la LAU soutient que les citoyens doivent avoir « accès à une documentation pertinente et de qualité, rédigée dans un langage compréhensible » (Gouvernement du Québec 2010, n.d.). Si l'on se fie à la divulgation des sommaires décisionnels, seuls trois arrondissements adhèrent à ce principe. Ceci signifie que dans 16 arrondissements, les citoyens ont accès au contenu de l'ordre du jour de façon synthétique et peu détaillée. La démocratie participative repose sur une information accessible et continue pour les citoyens : cette condition n'est pas respectée dans le cas de la divulgation des sommaires décisionnels. De plus, la mise en ligne publique des sommaires décisionnels n'est pas à l'ordre du jour pour bon nombre d'arrondissements.

Cette analyse documentaire permet d'observer une forte variation quant aux modalités des séances ordinaires du conseil d'arrondissement. Ces variations font apparaître une asymétrie des possibilités participatives - en termes organisationnels et relativement au dialogue entre la population et les membres du Conseil - et un déséquilibre quant à l'accès à l'information.

La démocratie montréalaise ou des démocraties montréalaises?

L'un des questionnements initiaux de ce chapitre portait sur les dispositifs participatifs présents à l'échelle montréalaise : nous cherchions à savoir si les pratiques participatives montréalaises étaient semblables entre les gouvernements de quartier. Nous avons procédé à un portrait de la participation à Montréal. Cet état de la démocratie montréalaise fait apparaître deux constats. En premier lieu, il existe une forte différenciation entre les pratiques participatives des instances infra-locales. En second lieu, l'arrondissement où un citoyen montréalais réside influence grandement l'offre participative à laquelle il a accès. L'ouverture à la participation citoyenne des administrations fait varier cette offre participative. Cette ouverture des administrations locales à la participation citoyenne est mise en lumière dans la typologie des profils participatifs (tableau 4.3). Ces quatre profils démontrent des clivages forts entre les différentes échelles participatives. Ainsi, les démarches des autorités infra-locales montréalaises correspondent à deux catégories, soit une approche expansive ou limitée de la participation. Ce constat est illustré dans un premier temps par le nombre de mécanismes volontaires⁴³ mobilisés par les administrations locales et, dans un second temps, par le type de participation qu'ils entraînent. Le type de participation permet de constater l'inclination des administrations locales à accorder au citoyen un rôle dans le processus décisionnel.

Ce clivage est aussi présent dans la conduite des modalités organisationnelles des mécanismes participatifs obligatoires. Une observation des séances du conseil d'arrondissement démontre que l'accès à l'information et les possibilités participatives sont divergentes entre les lieux de résidence des citoyens. Cette asymétrie est mise en lumière par plusieurs facteurs. D'abord, la durée des séances du conseil octroie des possibilités participatives différentes entre les territoires. Ensuite, des lacunes informationnelles découlent d'un manque d'uniformité du contenu des procès-verbaux. Enfin, cette inégalité de l'accès à l'information est illustrée par la présence ou l'absence des sommaires décisionnels du conseil local en ligne et accessibles au public. Ces procès-verbaux et la divulgation des sommaires décisionnels démontrent aussi que l'ouverture des administrations locales à la participation diffère selon les territoires.

⁴³ Qui ne relèvent pas du cadre obligatoire.

En somme, la démocratie montréalaise est teintée d'une différence de la qualité du design participatif et de l'application des modalités participatives obligatoires. D'une part, les quatre profils administratifs témoignent d'une approche participative expansive ou limitée des instances locales et d'autre part, la culture de la permissivité des modalités institutionnelles explique en partie cette variation des possibilités participatives. L'approche préconisée par les administrations locales n'est pas sans conséquence : elle est symptomatique de la présence ou l'absence d'une élargissement de la participation citoyenne et du débat civique. Elle met aussi en exergue la culture participative asymétrique entre les administrations, réduisant considérablement le niveau de pouvoir des citoyens au sein de certains territoires. Alors que des problèmes particuliers sont associés à la démocratie représentative (hiérarchie et centralisation du pouvoir, difficulté des décideurs à répondre aux demandes sociales, remise en question de la légitimité des élites, fossé entre les élus et la population etc.), il est fort étonnant que certaines administrations locales n'aient pas tenu bon d'ouvrir la porte à la démocratie délibérative. À la lumière de cet état de la participation montréalaise, nous pouvons parler de déficit démocratique et en questionner les conséquences. Cette notion de déficit démocratique renvoie à un déséquilibre (ou inaccessibilité) de la parole citoyenne. à un manque d'accès à l'information et à une inégalité des opportunités de délibération. La décentralisation montréalaise a donc créé des potentiels nouveaux en matière participative; cependant, cette innovation participative ne s'est pas concrétisée à l'ensemble du territoire. Nous observons une mosaïque des pratiques démocratiques montréalaises. Il n'existe donc pas une démocratie montréalaise, mais bien des démocraties qui témoignent d'une variation de l'offre et des possibilités participatives. Ces démocraties montréalaises illustrent que les conditions favorisant la participation citoyenne varient au sein d'une même ville. Le chapitre suivant vise à poser un regard compréhensif sur les facteurs explicatifs de cette variation des conditions favorisant la participation citoyenne à Montréal.

CHAPITRE 5 : LA DÉMOCRATIE LOCALE ET LE RAPPORT AU POLITIQUE

Nos résultats du chapitre IV démontrent que certains arrondissements semblent innover davantage que d'autres. En effet, alors que certaines administrations élaborent une offre participative plus variée et hétérogène, d'autres s'en tiennent strictement aux obligations légales. Les mécanismes privilégiés par ces arrondissements sont peu innovants et n'encouragent pas beaucoup la participation. Il s'agit essentiellement de mécanismes tels que la présentation d'informations, la période de questions et la consultation. À l'inverse, les administrations locales où l'offre est variée ont, dans certains cas, délégué la prise de décisions à l'aide par exemple de comités citoyens. Dans le même ordre d'idées, certains de ces arrondissements ont organisé des ateliers de réflexion ainsi que des tables-rondes sur l'élaboration d'un plan de revitalisation. Comment expliquer cette différence flagrante? Une comparaison de quatre arrondissements montréalais permet de cerner quels sont les facteurs qui conditionnent l'offre participative. Quatre facteurs sont analysés, soit les traditions participatives, la longévité politique, le type de gouvernance et le rôle des élus.

L'étude de ces différents facteurs repose sur une approche compréhensive de la vision, du discours et de la démarche des acteurs de la participation au sein des arrondissements montréalais. Ce chapitre vise à introduire ces éléments et à interpréter la situation donnée; nous ne prétendons pas faire la démonstration d'une corrélation significative entre les facteurs et les données recueillies. Les données recueillies reposent sur des entretiens auprès d'acteur de la participation. Nos entretiens ont servi à observer comment les acteurs de la participation comprennent et justifient la situation participative montréalaise. Les facteurs exposés ont été mobilisés afin de construire notre guide d'entretien. Cette approche est fondée sur une conception des pratiques participatives comme étant complexes et structurées ⁴⁴ (Kaufmann 1996). Cette complexité repose sur le sens que les individus donnent à leurs actions : les interviewés sont alors considérés comme des informateurs permettant de découvrir leurs catégories de pensée et leurs approches (. Nous avons procédé à des entretiens au sein de quatre arrondissements qui ont été sélectionnés selon deux critères : leur statut pré-fusion et

_

⁴⁴ Elle rappelle aussi l'approche sociologique compréhensive de Max Weber.

leur approche participative. Le premier critère retenu est pertinent en regard de notre hypothèse de recherche se rapportant aux traditions participatives. Nous pourrons constater si l'héritage participatif présent au sein des anciennes villes de banlieue (qui évoluaient déjà sous les modalités participatives de la LAU) est explicatif de la variation de la participation. Le second critère découle de notre portrait participatif et des quatre profils participatifs qu'il a mis en lumière (tableau 4.3). Nous avons choisi d'observer deux arrondissements dont l'approche participative est expansive et deux l'approche est limitée. Le tableau 5.1 présente ces arrondissements numérotés, leur approche participative et leur profil participatif. Les catégories d'acteurs rencontrés se trouvent au chapitre 3 (tableau 3.2).

Tableau 5.1 Profil des quatre arrondissements étudiés

	Arrondissement 1	Arrondissement 2	Arrondissement 3	Arrondissement 4
Approche participative	Limitée	Limitée	Expansive	Expansive
Profil participatif	Profil 1	Profil 1	Profil 3/4	Profil 3/4

Nos facteurs observés reposent sur deux registres. Le premier traite des héritages du passé, soit un effet combiné des traditions participatives et de la longévité politique. Il aborde des éléments qui se situent plutôt en périphérie de l'action des acteurs. Le second registre indique les conceptions de la démocratie locale. Il s'agit ici d'observer la conduite des acteurs de la participation et leur apport dans la composition de l'offre participative.

5.1. Les héritages du passé

L'héritage du passé réfère aux traditions participatives des gouvernements de quartier, ainsi qu'à la longévité politique comme facteurs influençant l'état de la participation. Les traditions participatives et la longévité politique seraient réputées pour leur influence sur l'offre participative puisqu'elles ont une incidence sur la conduite des autorités locales.

5.1.1 Les traditions participatives

L'une de nos hypothèses était que les traditions et l'héritage participatifs influencent la manière dont les autorités locales évoluent sur la question de la démocratie participative. À Montréal, il y a une différence importante entre l'héritage participatif des arrondissements issus des anciennes banlieues et celui des arrondissements appartenant à l'ancienne Ville de Montréal. Les anciennes villes de banlieue étaient déjà dotées des outils participatifs découlant de la LAU avant les fusions. À l'inverse, les territoires de l'ancienne Ville de Montréal ne détenaient aucune pratique participative formelle comparable aux prérogatives de la LAU. En 1988, la Ville de Montréal s'est dotée d'un cadre en matière de participation publique, reposant sur trois mécanismes. Ces mécanismes sont la reconnaissance des commissions permanentes du Conseil, la création de comités-conseils dans chacun des neuf arrondissements de la Ville centre et finalement, le Bureau de consultation de Montréal (BCM). Ainsi, malgré la mise en place en 1988 des comités-conseils d'arrondissements par le parti du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM), qui fut au pouvoir de 1986 à 1994 (Belley 1992; Hamel 2006), cette expérience a été de courte durée. Lors de sa venue au pouvoir, le maire Pierre Bourque a aboli ces comités, pour les remplacer par « des "conseils de quartier" formés d'élus municipaux [et qui] deviennent rapidement caducs» (Bherer, Quesnel et Sénéchal 2006, 438). En somme, il n'y a pas eu dans l'ancienne Ville de Montréal l'introduction de mesures participatives pérennes à l'échelle des quartiers. Conséquemment, si notre hypothèse se confirme, nous devrions observer davantage d'innovations au sein des anciennes banlieues montréalaises pourvues de traditions participatives. Cependant, nos résultats démontrent que les anciennes villes de banlieue sont moins propices à innover, contrairement aux arrondissements issus de l'ancien territoire montréalais.

D'un point de vue global, le cas montréalais démontre que quatre des cinq arrondissements les plus novateurs sont des arrondissements de l'ancien territoire de la Ville de Montréal (voir tableau 4.3). Cependant, si nous nous intéressons aux arrondissements les moins audacieux, soit ceux préférant maintenir un niveau faible des mesures de participation au niveau faible (groupe 1), 80% d'entre eux sont des anciennes villes de banlieue. Ainsi, nous pouvons penser que les municipalités autonomes de l'île de Montréal s'appuient sur des modalités institutionnalisées du débat

public. Conséquemment, les résultats nous permettent de croire que cette tradition participative s'est perpétuée, mais qu'elle s'est rarement transformée. Dans certains cas, nous pouvons même observer un statu quo quasi-complet en termes participatifs au sein de ces arrondissements. C'est notamment le cas des arrondissements tels que LaSalle, Lachine, Outremont ainsi que L'Île-Bizard-Sainte-Geneviève dont les mécanismes participatifs ont connu des modifications très faibles, voire nulles au cours des dernières années. De plus, les résultats de l'année d'implantation de la webdiffusion abondent dans le même sens (figure 4.2).

Les entretiens réalisés au sein de ces anciennes villes de banlieue font apparaître une omniprésence du concept de statu quo, autant dans les actions que dans les discours des acteurs de l'administration locale. L'un des élus interrogés soutenait que les pratiques participatives n'avaient pas évolué :

Ça, pour ça y'a pas de différences, c'est les mêmes procédures, c'est le même fonctionnement. Non, ça n'a pas changé. Ce n'est pas problématique non plus... (Un élu, AR-1)

Lorsque questionnés au sujet des outils participatifs présents au sein de l'arrondissement, les élus, les cadres ainsi que les greffiers interviewés (et issus de ces anciennes villes de banlieue) énuméraient des dispositifs tels que les assemblées publiques de règlements de zonage, les comités consultatifs en urbanisme ainsi que les comités de démolition. Rappelons que ces dispositifs relèvent de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ainsi, le recours au statu quo est intimement lié aux arrondissements autrefois municipalités autonomes et ce constat se traduit dans le discours des acteurs de l'administration locale. Le tracé participatif établi par la LAU les incite donc à continuer sur cette même voie, puisque les gains de la stabilité sont plus grands et que la demande civique pour une plus grande ouverture à la participation n'est pas (encore?) assez forte⁴⁵.

_

⁴⁵ De nombreux écrits abordent la question de la demande civique à l'ouverture à la démocratie participative ainsi que l'héritage civique (la vitalité démocratique existante hors du cadre institutionnel): malgré que cette question ne constitue pas un élément analysé dans le cadre de cette recherche, nous reconnaissons la pertinence de recherches futures sur le sujet.

5.1.2. La longévité politique et la compétition électorale

Le facteur de la longévité politique se révèle essentiel à observer afin de mieux comprendre les possibilités participatives. En effet, une forte longévité politique, exprimée par un nombre élevé de mandats au pouvoir, décourage le recours à des mécanismes participatifs (Tavares et Rodrigues 2013). À ce sujet, l'un de nos répondant issu de l'un des arrondissements les moins ouverts à la participation soutient que:

De 1989 à 2001, euh c'était pas, c'était rock'n'roll, y'avait du monde. Parce que dans le temps, y'avait trois formations politiques. Ben là, ça brassait parce que chacun tirait la couverte de son bord pis chacun voulait, veut, ben surtout au moment des élections, quand les élections approchaient, on remplissait la salle du conseil en bas [...] Ça a un gros rapport aussi politique, y'a pas d'opposition. Donc souvent la participation va aller, si y'a des groupes d'opposition qui se sont formés ou des groupes de citoyens. (Un élu, AR-1)

Pour étudier la longévité politique locale dans le cas des arrondissements sélectionnés, nous avons examiné le nombre de mandats des candidats actuels des administrations locales. Nous avons observé, à partir de la liste des élus actuellement en poste au sein des arrondissements, le moment de leur entrée en poste. Cette démarche jette un regard sur la longévité politique de l'équipe locale actuellement en fonction. La période de temps étudiée est limitée aux élections montréalaises de 2001, 2005, 2009 et 2013⁴⁶. Nous cherchons à mettre en relation le nombre de mandats des élus actuels et les pratiques participatives illustrées au chapitre précédent (chapitre IV). Le tableau 5.2 présente les résultats de notre enquête comparative et rappelle le profil participatif des arrondissements étudiés.

_

⁴⁶ De plus, l'information disponible relative aux élections municipales (puisque les anciennes villes de banlieue étaient auparavant des municipalités autonomes) ne sont disponibles que pour les élections de 2001 à 2013. En somme, nous ne pouvons tracer un portrait exhaustif des élections municipales au sein des territoires montréalais avant cette période.

Tableau 5.2 Mandats des équipes locales : présentation du nombre de mandats par élu

Arrondissement 1		Arrondissement 2		
Élus	Nombre de mandats élus	Élus	Nombre de mandats élus	
Élu 1	3 mandats	Élu 1	1 mandat	
Élu 2	3 mandats	Élu 2	3 mandats	
Élu 3	3 mandats	Élu 3	4 mandats	
Élu 4	4 mandats	Élu 4	4 mandats	
Élu 5	4 mandats		l	
Profil participatif : Profil 1		Profil participatif : Profil 1		
Arrondissement 3		Arrondissement 4		
Arrondissement	3	Arrondissemer	it 4	
Élus	Nombre de mandats élus	Arrondissemer Élus	Nombre de mandats élus	
Élus	Nombre de mandats élus	Élus	Nombre de mandats élus	
Élus Élu 1	Nombre de mandats élus 1 mandat	Élus Élu 1	Nombre de mandats élus 1 mandat	
Élus Élu 1 Élu 2	Nombre de mandats élus 1 mandat 2 mandats	Élus Élu 1 Élu 2	Nombre de mandats élus 1 mandat 1 mandat	
Élus Élu 1 Élu 2 Élu 3	Nombre de mandats élus 1 mandat 2 mandats 2 mandats	Élus Élu 1 Élu 2 Élu 3	Nombre de mandats élus 1 mandat 1 mandat 2 mandats	

Les données proviennent d'Élections Montréal (s.d.)

Ce tableau présente une opposition de la longévité politique entre les arrondissements 1/2 et 3/4. En effet, les arrondissements 1 et 2, qui sont des anciennes banlieues, présentent une longévité politique supérieure. Ces derniers ont une équipe qui est largement reportée au pouvoir depuis plus de trois mandats ; ce qui représente plus 10 ans de pouvoir. De même, ces arrondissements ont des élus qui siègent au conseil d'arrondissement depuis près de 15 ans. C'est le cas, notamment, de l'un des maires rencontrés qui était en poste alors que l'arrondissement était une ville autonome. Il en va de même pour l'un des conseillers interrogés, qui fut élu pour la première fois en 1982 et qui en est actuellement à son 8e mandat, pour un total de 32 ans au pouvoir. Les arrondissements avec une plus forte longévité politique sont également les moins ouverts à la participation, comme en témoigne leur profil participatif. Ainsi, les pratiques participatives au sein de ces groupes sont limitées à la transmission de l'information, la tenue de période de question et à l'organisation de consultation publique de type LAU. Certaines personnes rencontrées appartenant aux arrondissements 3 et 4 qualifient ces façons de consulter de « vieilles façons de faire », ce qui serait explicatif du manque d'innovation.

Parce que ces milieux-là, monsieur [nomme un élu] c'est vraiment l'archétype de l'ancien élu, c'est chercher les problèmes si tu t'asseois là [avec les citoyens et les groupes communautaires], tu es sûr que les gens vont te parler de telle affaire, telle affaire, telle affaire, donc tu gardes ta distance salutaire où tu as tous tes réseaux très confortables (Acteur du milieu communautaire, AR-2)

Outre ces traditions, cet intervenant soutient que la faible compétition politique est explicative de la faiblesse de la démocratie locale au sein de cet arrondissement :

C'est des exemples où y'a un déséquilibre de réseautage et tout. Et probablement que ça [une ouverture à la participation] passerait par une plus grande variété d'élus (Acteur du milieu communautaire, AR-2)

Cette absence d'un renouvellement de l'équipe locale n'est pas sans rappeler les travaux de Trounstine, qui démontrent qu'une domination des équipes locales illustrée par une faible compétition électorale crée un monopole de certaines équipes locales (Trounstine 2006). Ainsi, un grand nombre de mandats par un même élu a pour effet de créer un contexte peu favorable à la participation des citoyens. Le cas montréalais laisse présager que la réélection successive de certains élus dans les arrondissements 1 et 2 peut être explicative de leur approche participative limitée. Il y a donc une association négative entre le nombre de mandats des élus et leur ouverture à la participation citoyenne. De plus, cette longévité politique s'accompagne d'une centralisation du pouvoir entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs.

L'autonomie et la centralisation du pouvoir

Ce que l'un de nos répondants qualifie de « paternalisme » nous apparaît comme une très forte centralisation du pouvoir décisionnel. À l'instar de cet intervenant, nous avons observé que certains membres des organisations locales détiennent un pouvoir notable et siégent (ou président) sur un très grand nombre de comités. En effet, que ce soit lors de nos demandes d'entretiens ou lors de nos observations des séances du conseil d'arrondissement, certains membres de l'administration locale semblaient avoir un pouvoir décisionnel plus fort. À ce sujet, l'un de nos répondants soutient qu'au sein de l'un de nos arrondissements étudiés, l'un des élus « est le poids léger de l'administration » et que « les vraies décisions restent chez [...] les anciens » (Acteur du

milieu communautaire, AR-2). De plus, la longévité des élus en place joue un rôle majeur sur l'offre participative, puisque pour l'un des conseillers élu depuis « à peu près 45 ans, là on n'est pas dans la participation citoyenne très développée » (Greffe, A-1). Ces propos rejoignent nos observations documentaires. Nous avons aussi procédé à une observation des séances du conseil d'arrondissement au sein de ces quatre arrondissements. Nos résultats renforcissent l'idée que la centralisation du pouvoir a un effet négatif sur l'offre participative. Les arrondissements moins ouverts à la participation (Profil 1 et 2) sont caractérisés par une courte durée des séances du conseil. Nous avons aussi constaté que la majeure partie du temps de parole était partagé entre le maire (dans une large mesure) et les citoyens (dans une moindre mesure). Dans le même ordre d'idées, les directeurs des départements se situaient dans la salle à proximité des citoyens et ne répondaient pas aux questions de ces derniers. Les dossiers étaient plutôt portés par les maires. À ce sujet, l'un des élus de ces conseils d'arrondissement dénote que lors de la période de questions:

D'abord y'a une personne qui parle. Pis c'est le président de l'assemblée qui est dans l'occurence monsieur le maire. Et c'est toujours monsieur le président qui va répondre aux questions des citoyens. À moins, qu'un citoyen demande à monsieur le maire s'il veut me poser une question ou veut poser une question à quelqu'un d'autre du conseil, et que le maire lui accorde la permission de répondre. Ben le pourquoi c'est ça, c'est juste pour créer un équilibre pis de faire en sorte que, euh... parce qu'autrement ça s'éterniserait les assemblées, ça finirait plus. (Un élu, AR-1)

On voit alors apparaître une grande centralisation du pouvoir dans la présidence des séances du conseil, puisque les maires jouent alors un rôle prédominant lors du déroulement de ces dernières. On observe une dynamique de centralité du rôle de maire et un contrôle de l'agenda et du débat par ce dernier. Lors des séances du conseil d'arrondissement des arrondissements 3 et 4, les élus répondent systématiquement aux questions formulées, plus particulièrement lorsque celles-ci concernent leurs districts respectifs et il n'existe pas de centralisation du pouvoir. De plus, les fonctionnaires sont tenus de prendre part au débat et de répondre aux questions des citoyens lors des séances du conseil. Finalement, les arrondissements où les séances du conseil sont plus longues, sont les territoires au profil novateur.

Par conséquent, cette centralisation au sein des arrondissements plus fermés à la participation citoyenne est associée à l'idée:

[d'] Un père de famille qui dit presque à ses enfants « ben faites moi confiance on va, je vais vous amener on va faire une belle sortie dimanche »... Donc on n'est pas dans la démocratie de dire « où est-ce qu'on pourrait aller »? Pis comme on a une expérience assez positive de livrer des services, les gens (les élus) se sentent, comment je dirais ça, justifié de, de demander la confiance du résident, du citoyen. Et pour moi ça c'est très net, des groupes qui réfléchissent ensemble, y'avait pas de tradition [...]. Les gens quand ils étaient ensemble c'était pour demander des services. Mais l'effet pervers de ça, on n'encourage pas facilement la pensée, le bouillonnement d'idées et de projets (Élu, AR-2)

Cette critique d'un faible échange d'idées est soulevée par Box (1999) qui considère que l'objectif d'utiliser les processus de participation des citoyens pour informer, consulter et apaiser (Timney 1998), plutôt que de permettre aux gens de « se gouverner » en réfléchissant sur leurs enjeux locaux⁴⁷. Conjointement à cette approche centralisatrice, une majorité de nos répondants appartenant aux arrondissements où l'offre participative est limitée positionnent l'élu comme le point central des décisions. En effet, ce dernier est perçu comme le catalyseur de l'avancement des projets au sein du territoire puisqu'il possède une expertise. Cette expertise semble cependant être basée sur la crédibilité des conseillers locaux au sein de leurs réseaux de connexions. Il apparait que les instances locales des arrondissements aux pratiques participatives restreintes s'appuient sur leurs réseaux de connexions composés de citoyens qu'ils connaissent depuis longtemps. Notamment, certains élus ont recours à la participation citoyenne au sein de groupes qu'ils ont ciblés au préalable. Ces réseaux agissent alors en espaces traditionnels. Leur gouvernance repose sur la présence de ces réseaux qui peut même se traduire par du clientélisme. Selon l'un de nos répondants issu du milieu politique, nous ne pourrions reprocher aux élus « de pas être aux faits des demandes citoyennes » puisque ces derniers sont sensibles « à la moindre revendication des citoyens » (Élu, AR-2). Cependant, le discours de cet intervenant met en exergue le déséquilibre de réseautage émanant de ce type de gouvernance :

_

⁴⁷ En contrepartie, nous avons observé une grande latitude d'action et parfois d'innovation des conseillers locaux au sein des arrondissements où le maire détenait moins de pouvoir d'action et de coercition, situation dûe principalement à une variété des partis politiques représentés.

Quand on est élu, c'est sûr qu'on a, surtout si on est là depuis longtemps, on a notre monde qu'on connait bien. On a nos espaces traditionnels (Élu, AR-2)

Lowndes, Pratchett et Stoker (1998) abordent cette question de la discrimination positive à l'endroit de certains groupes de citoyens. Selon eux, les initiatives individuelles des élus sont souvent délibérément conçues pour favoriser certains groupes ou domaines particuliers; cependant, ces auteurs soutiennent que ces pratiques échouent le test démocratique. En somme, malgré qu'elles puissent renforcer la démocratie locale sur le plan théorique, ces pratiques s'avèrent nuisibles lorsqu'elles visent à permettre une participation égale à l'échelle de la collectivité. Ces réseaux apparaissent aussi comme des éléments essentiels à leur réélection et à leur longévité politique (Garraud 1990). Qui plus est, ces pratiques s'accompagnent d'une vision où l'on perçoit l'administration locale comme la plus qualifiée en termes décisionnels. Cette conception est intimement liée à l'école de pensée dite « réaliste » (Thibault, Lequin et Tremblay 2000). Cette approche réaliste considère que les décisions prises entre les périodes électorales appartiennent aux élus, aux fonctionnaires, à leurs partenaires et aux experts. Conséquemment, l'apport citoyen est alors largement évacué. Cette tendance fait écho à la représentation de l'élu comme catalyseur des besoins citoyens. À ce sujet, le discours de nos répondants issus d'arrondissements moins participatifs corrobore cette idée puisque le décideur est perçu comme le seul à exercer le pouvoir dont il est investi. Selon certains d'entre eux, dans le cadre d'une consultation, l'arrondissement « décide quelle rue va être informée (Élu, AR-2)». De plus, ces intervenants considèrent qu'il n'est parfois pas nécessaire de consulter « parce qu'il y a déjà eu un contact avant » et que les élus « savent exactement les besoins des gens (Élu, AR-2)». Ces contacts reposent souvent sur les réseaux de connexion mentionnés préalablement. Dans le même ordre d'idées, l'un des élus rencontrés considère que:

Tu le sais en partant si c'est un dossier qui va accrocher ou pas, tu le sais si, ça va passer comme du beurre dans poêle, tu sais... Fac euh, en partant là normalement t'amènes pas les dossiers que tu sais que les citoyens sont pas d'accord.... En rencontrant beaucoup de monde on peut être en mesure de dire euh, sans faire des consultations à proprement dites, avec tout ce qu'on entend des citoyens qu'on rencontre, de faire, de faire part aux gens de nos idées, pis de demander aux gens si ils gens sont prêts à... ou à ce changement-là (Élu, AR-1)

Finalement, il apparaît au sein des arrondissements les moins novateurs où nous observons une longévité politique des instances locales que l'expertise et la crédibilité des élus reposent sur leur bonne performance lors des élections municipales. Ce fort pourcentage électoral représente un argument justifiant le non-recours à l'expertise et l'apport citoyen. En somme, il semble que les pratiques des arrondissements montréalais où l'administration locale est en poste depuis plusieurs mandats ne soient pas teintées par des innovations participatives. Le vote constitue le pouvoir principal des citoyens et l'élu a recours à des mécanismes participatifs afin de valider ses orientations et décisions De plus, cette longévité politique s'accompagne d'une faible concurrence électorale : en effet, la très grande majorité des élus des arrondissements 1 et 2 (tableau 5.2) ont été réélus avec un pourcentage de plus de 50% (Élection Montréal s.d.).

5.2. Le poids des conceptions de la démocratie locale

Le second volet de ce chapitre s'intéresse plutôt à la conduite des autorités locales et à la vision de la participation citoyenne par les acteurs politiques des arrondissements étudiés. Les éléments mis en lumière se rapportent à la schématisation de la participation citoyenne dans la gouvernance locale. Notamment, la variation entre les approches participatives expansives et limitées est symptomatique d'une conception divergente du concept de la participation citoyenne. Dans un premier temps, nous abordons la théorie de la gouvernance infra-locale explicative de l'offre et de l'ouverture participative. À l'aide de la recension des pratiques participatives montréalaises, nous lions l'offre participative au type de gouvernance adoptée par les autorités locales interrogées. Dans un second temps, nous observons la représentation de la participation citoyenne par les autorités infra-locales. À l'instar de l'étude menée par Lowndes, Pratchett et Stoker (2001), nous démontrons que cette vision est intrinsèquement liée aux pratiques participatives adoptées par les autorités.

5.2.1 Le type de gouvernance

Notre troisième hypothèse repose sur le type de gouvernance des administrations locales. Nous pensons que le type de gouvernance, qu'il soit administratif ou politique, influence le design des mécanismes participatifs et par conséquent la participation citoyenne. À ce sujet, Tavares et Rodrigues (2013) soutiennent que le profil de l'exécutif: « has a direct bearing on the use of participation mechanism (7) ». Ce constat s'est avéré fondé et révélateur dans le cadre de notre recherche. Nous avons relevé deux modèles de gouvernance, soit le modèle administratif, ou « managérial » selon Vigoda (2002), ainsi que le modèle politique. Dans le même ordre d'idées, Musso, Weare et Hale (2000, 2) mettent en lumière que ces types de gouvernance: « emphasizes two dimensions: entrepreneurial (good management) versus participatory (good democracy) (2) ». Dans un premier temps, nous présentons ces types de gouvernance; puis, nous observons leur degré d'incidence sur l'offre participative dans le cadre de nos quatre cas étudiés.

La gouvernance administrative

Le modèle de gouvernance administrative pose l'administration locale comme responsable de l'offre de services et du maintien de la qualité de ceux-ci. Les citoyens revêtissent une posture de clients ⁴⁸. Cette conception est inhérente aux types de gouvernance par quartier adopté par les administrations locales ⁴⁹. Cette approche managériale exprime une forme de démocratie de marché dans lequel le citoyen en tant que consommateur est en mesure d'influencer l'offre de services fournis. Par conséquent, cette conception de l'administration locale implique des mécanismes participatifs répondant à cette logique de marché ⁵⁰.

Nos entretiens ont mis en lumière de façon nette cette logique entrepreneuriale puisque ce type de gouvernement correspond aux préceptes exposés préalablement. En effet,

⁴⁸ Cette approche managériale est largement décrite et détaillée à l'aide de termes découlant des logiques du libre-marché. À ce sujet, Hamel et Collin (2011, 11) soulignent que la participation des citoyens repose sur la capacité de ces derniers à contribuer « non seulement au renouvellement de la démocratie, mais aussi à l'amélioration de la gestion et de la fourniture des services de proximité ».

⁴⁹ Ces types de gouvernance sont présentés par la figure 2.1 qui se trouve à la page 32.

⁵⁰ Voir figure 2.2., page 33.

les répondants évoluant au sein des arrondissements 1 et 2 ont dans une large mesure mobilisé des termes issus de cette logique de marché tels que « services », « demandes » et « besoins ». À ce sujet, l'un des élus interrogés souligne que les « besoins des citoyens sont répondus directement » par l'administration locale (AR-2). Dans le même ordre d'idées, un intervenant expose de façon limpide cette vision managériale de la gestion de l'arrondissement:

Donc c'est comme une administration qui regarde la personne comme un client qui a des besoins et ça c'est vraiment la grande, une des grandes caractéristiques de [nom de l'arrondissement]. Et ça, une approche comme ça, ben ça fait en sorte que ça met l'emphase sur la satisfaction du service à la clientèle quasiment. Donc un suivi personnalisé et ça, ça va beaucoup, comment je dirais, ça va beaucoup nous démarquer [...] d'autres arrondissements de la Ville où là les gens vont dire t'es anonyme à la ville. À [...] y'avait beaucoup cette idée-là « T'es un client, on prend soin de toi », une approche entreprise privée (Acteur du milieu communautaire, AR-3)

De plus, le discours des élus de ce modèle de gouvernance expose une grande fierté liée à la qualité des services offerts. L'un d'entre eux souligne que son arrondissement est largement reconnu pour la rapidité des services de déneigement et qu'il s'agit d'une « marque de commerce » pour laquelle les citoyens choisissent de s'y installer (Élu, AR-2). Dans le même ordre d'idées, une large part des intervenants de ces arrondissements ont mentionné que la participation citoyenne leur fournit une aide en ce qui a trait à la prestation de services. Les outils participatifs mobilisés par les élus locaux visent à maintenir le niveau de qualité des services offerts. Ces outils sont principalement la présentation d'information, la période de question et les sondages. Plus encore, lorsque nous avons identifié les principales techniques de participation favorisées par les autorités locales afin de les associer à une vision managériale ou politique de la participation, il apparait que les élus des arrondissements excluent la contribution citoyenne qui touche directement l'élaboration de politiques publiques. On préfère même utiliser l'appelation « résident » plutôt que citoyen, puisque ce dernier terme revêt un aspect militant et contestataire. De plus, la vision administrative de la gouvernance locale est associée à une approche centralisatrice de l'administration locale. Conjointement à cette gestion administrative, les arrondissements à l'approche limitée sont caractérisés par la présence d'un maire fort et qui est doté de nombreux pouvoirs.

La gouvernance politique

La gouvernance politique⁵¹ sous-tend une prise de décision qui repose sur une plus grande réceptivité, une transparence et une imputabilité face aux citoyens (Dahl et Tufte 1973; B. C. Smith et Smith 1985; Farrelly et Sullivan 2010). De plus, les citoyens peuvent plus aisément influencer la prise de décisions et l'élaboration des politiques publiques, et sont mieux informés sur les enjeux locaux (Farrelly et Sullivan 2010). Les élus à l'échelle du quartier sont alors plus susceptibles d'être sensibles aux opinions exprimées par les citoyens. Finalement, les outils participatifs qu'ils mobilisent encouragent le débat.

Dans le cas des arrondissements étudiés, nous avons observé que les acteurs évoluant dans des contextes où les mécanismes participatifs sont nombreux et diversifiés tendent à politiser les enjeux locaux et conséquemment, à adopter une gouvernance politique des entités infra-locales. De plus, ces acteurs considèrent que la participation permet de mener à bien certaines politiques publiques et qu'elle est intrinsèque et inhérente à la gouvernance contemporaine. Ainsi, les avantages énumérés par ces répondants se rapportent essentiellement à la viabilité d'enjeux politiques structurants pour l'arrondissement: ces derniers n'associeront que très rarement la participation civique à la desserte de services. De plus, les élus interrogés⁵² reconnaissent l'existence d'une démocratie consultative et parfois participative. De plus, ces intervenants tendent à percevoir les mécanismes participatifs comme un moyen d' « habiliter la société civile (Élu, AR-4)», de procéder à un transfert de responsabilités menant à l'empowerment des citoyens. À ce sujet, l'un de ces élus mentionne:

Ils [les citoyens] ont vu qu'il y avait une écoute pro-active et ils se sont organisés et ça les a peut-être galvanisés... Le danger avec ça, pourquoi peut-être d'autres élus le font pas, c'est que tu crées, avec la concertation locale à l'extérieur des espaces officiels, si tu t'investis beaucoup dans ça, certains élus voient un danger parce que tu crées des monstres. Parce qu'après, ils vont venir des fois et ne pas être d'accord avec tes positions. Mais moi, j'ai pas de problème avec ça (sic). C'est normal que les gens ne partagent pas toujours

_

⁵¹ À l'instar du segment sur la gouvernance administrative, les types de gouvernements de quartier permettent aussi d'illustrer la gouvernance politique et les outils participatifs favorisés (voir les figures 2.1 et 2.2, respectivement aux pages 32 et 33).

⁵² Et qui font partie des arrondissements novateurs.

mes opinions. Et même après, les groupes que toi tu as habileté à travers ta disponibilité, s'ils viennent t'interpeler publiquement, ça fait partie de la démocratie. (Élu, AR-4)

Les dispositifs adoptés par ces acteurs se rapportent aux catégories « consultative innovations » et « deliberative innovations » exposées dans la figure 2.2 du chapitre II : il s'agit de consultations publiques, de groupes de travail, de forums citoyens et parfois d'une délégation de pouvoirs⁵³. Finalement, cette gouvernance politique n'est pas sans rappeler les travaux d'Alain (2002; 2008) qui abordent la question de la construction d'un espace politique infra-municipal. Dans une perspective de pérennité, les arrondissements novateurs se doteront d'une capacité politique ; ce qui dans le cas montréalais influence les pratiques participatives. Alors que le modèle entrepreneurial envisage la ville principalement en tant que fournisseur de service local, le modèle politique souligne le caractère civique de villes (Musso, Weare et Hale 2000). Nous pensons que c'est ce caractère « civique » accordé à la ville qui est prédominant au sein l'approche politique et qui s'avère déterminant pour le design des possibilités participatives.

En somme, nous retrouvons au sein du discours de ces acteurs de ces deux modèles (associés à ces types de gouvernance) une dichotomie fondamentale entre un désir de financer davantage des processus démocratiques ou d'investir plutôt dans des services spécifiques. Conséquemment, cette tension entre l'introduction de véritables améliorations démocratiques et la réalisation de la prestation de services efficaces persiste et détermine largement l'offre et les possibilités participatives. De plus, ces pratiques participatives sont liées à une gestion politique ou apolitique du palier local. Conséquemment, cette définition du palier local n'est pas sans conséquences sur la conception de la démocratie municipale.

Notre seconde hypothèse visait à vérifier si le type de gouvernance influençait le design des mécanismes participatifs; en d'autres termes, la démocratie locale varie-t-elle selon le mode de gouvernance de l'administration locale? Les cas montréalais étudiés nous permettent de confirmer la validité de cette hypothèse. Malgré un échantillon de quatre cas, cette variable semble explicative. En effet, il apparait que les arrondissements les plus novateurs en termes participatifs mettent en oeuvre un grand nombre d'outils qui

⁵³Cette dévolution décisionnelle a été observée dans l'un des deux arrondissements où l'administration locale avait créée des comités citoyens où ces derniers peuvent gérer une enveloppe et détiennent un pouvoir décisionnel sur des enjeux spécifiques.

s'avèrent complémentaires à l'élaboration des politiques publiques ou de projets politiques au sein de l'arrondissement. Cependant, cette ouverture à la participation citoyenne s'accompagne d'une prise de pouvoir pour les administrations locales: les témoignages liés aux avantages de la participation citoyenne sur le travail des élus locaux corroborent cette idée. En contrepartie, les arrondissements qui limitent la participation mobilisent des outils qui visent à la mise sur pied et au maintien de services; ces dispositifs participatifs ne seront cependant pas arrimés à une vision politique de l'arrondissement et ne favoriseront pas la co-gouvernance. Cette conclusion rappelle les travaux de Raufflet (2009, 140) dont l'étude révélait la coexistence de deux conceptions, l'une minimaliste « calquée sur une affectation essentiellement politique des ressources, autour du marchandage politique qui restreint la planification collaborative aux seules exigences légales », et une seconde qualifiée d'ouverte et holistique « repose sur la construction de consensus et promeut la création d'une vision commune du territoire » dans une perspective de pérennité et de compromis.

Le type de gouvernance a mis en lumière la prépondérance de la conception de l'élu dans la conduite des expériences et possibilités participatives. Il est pertinent de s'intéresser à l'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative.

5.2.2 L'attitude de l'élu à l'égard de la démocratie participative

Notre quatrième et ultime hypothèse porte sur une approche intra institutionnelle : elle situe l'élu comme une variable explicative de l'offre participative, mais aussi du niveau de mobilisation citoyenne. La section précédente a démontré que dans le cas montréalais, il existe une corrélation entre, d'une part, le type de gouvernance et l'ouverture à la participation citoyenne et, d'autre part, le renouvellement de la démocratie locale (Huckfeldt 1983; H. Wolman, Strate et Melchior 1996; Docherty, Goodlad et Paddison 2001). Il est cependant important de repositionner l'élu au centre de la compréhension des démarches participatives des administrations infra-locales. À ce sujet, Kweit et Kweit (1980) introduisent la notion de « tolérance » à la participation, soit l'ouverture des élus à l'égard de la démocratie participative.

Dans le cas montréalais, de nombreux intervenants des arrondissements à l'approche expansive ont soulevé cette question de l'ouverture à la participation en mobilisant le terme *volonté politique*. Plus encore, nos intervenants affirment que la volonté des élus

s'illustre par un désir d'élargir les espaces de discussion avec les citoyens et d'organiser des opportunités de rencontrer ces derniers. À ce sujet, un élu ayant communément recours à des démarches participatives au sein de son district mentionne:

Tu demandes à notre maire ici, pour lui la participation et la consultation citoyenne, c'est pas souhaitable, ça l'intéresse pas [...] Donc, ça dépend du parti, je pense que ça dépend des élus aussi. Parce qu'on n'est pas tous pareil à l'intérieur du parti, pis y'en a, dans tous les partis, y'a des gens qui sont plus axés vers la participation citoyenne que d'autres là. Pis moi, c'est ce que je trouve super intéressant des arrondissements, comment maintenant ça existe, c'est que ça permet ce que j'appelle de l'innovation sociale. (Un élu, AR-4)

Nous remarquons que le cas montréalais présente deux cas de figure de ces démarches de rencontres entre élus et citoyens, la première étant construite et active, la seconde étant informelle, conjecturale et ciblée. Le second cas de figure n'est pas sans rappeler une application minimaliste où l'accès à l'information ainsi que la consultation sont parfois perçues comme des contraintes ou des formalités légales à respecter (Raufflet 2009). Aux vues du discours de nos répondants, cette volonté politique et cette ouverture à la démocratie consultative sont intrinsèquement liées à la représentation des intervenants du concept de participation citoyenne. Conséquemment, lorsque les administrations locales perçoivent la délibération comme un processus innefficace, coûteux, qui requiert des efforts supplémentaires ou qui est imposé, cette représentation teintera la démarche ainsi que les possibilités participatives mises en place. De plus, les arrondissements étudiés démontrent que cette vision est très fortement marquée par les connaissances et la représentation des administrations locales du concept de participation. La représentation de la participation diverge largement entre nos répondants. Les élus ayant souvent recours à des mécanismes participatifs variés nous ont fourni des visions plus détaillées et nuancées de la participation. Pour ces derniers, la participation est intrinsèquement liée à une inclusion des citoyens dans la gouvernance. À ce sujet, les résultats de Lowndes, Pratchett et Stocker (2001) mettent en lumière que le principe d'innovation participative varie grandement selon les connaissances et la conception des acteurs sur ce sujet. De plus, nous observons un flou quant à la conception de la participation citoyenne: les acteurs des arrondissements 1 et 2 sondés nous ont demandé à plusieurs reprises ce que nous entendions par mécanismes, par institutionnalisation et parfois même par participation citoyenne. Ce constat illustre un apprentissage graduel des connaissances. Il apparait que les territoires où l'on retrouve une offre participative plus faible est caractérisée par une non-prise en compte (donc une non-application) de mesures participatives, et où l'information et la consultation ne sont perçues ni comme ressource ni comme contrainte. Cette situation repose majoritairement sur une méconnaissance des potentialités de la participation publique. À l'inverse, les acteurs des arrondissements novateurs (3 et 4) ont, quant à eux, exposé les avantages en termes de prise de pouvoir, que peuvent représenter les méthodes participatives. Ceux-ci ont insisté sur l'importance d'obtenir l'opinion des citoyens et ont reconnu que les décisions du conseil sont susceptibles d'être mieux orientées lorsqu'elles sont liées à des exercices de participation. Cette conception de la participation citoyenne est directement liée à la définition de la participation citoyenne par les élus locaux.

La définition de la participation citoyenne

À ce sujet, nos répondants issus des territoires adoptant plus largement un statu quo en termes participatifs (les arrondissements 1 et 2) ont une définition analogue de la participation citoyenne. Pour ces répondants, la base d'une participation citoyenne efficace est la disponibilité des élus pour rencontrer et discuter avec les citoyens. Cette vision se rattache à l'approche « individuelle » de la participation. Ainsi, les connaissances en matière de participation citoyenne de certains nos répondants oeuvrant au sein de l'arrondissement 1 et 2 se situent majoritairement au niveau de leurs pratiques. La définition et la vision de la participation citoyenne de ces répondants est visiblement rattachée à des actions et moeurs personnelles, plutôt qu'à des concepts et des représentations mentales abstraits. De plus, une forte majorité de nos répondants mettent en relation le concept de participation citoyenne et celui de l'opinion publique. Conséquemment, la participation citoyenne est, dans une large mesure, associée à une capacité à répondre aux demandes citoyennes (qui renvoie à une approche citoyens-consommateurs et électoraliste de la participation citoyenne). Les répondants des administrations à l'approche limitée misent énormément sur la proximité pour répondre à ces demandes et favorisent une médiation interpersonnelle plutôt qu'un débat public. Plus encore, le terme « proximité » ainsi que « petite communauté » ont été régulièrement soulevés pour décrire les interactions entre l'administration locale et les résidents. Conjointement à cette notion de proximité, la participation citoyenne est parfois illustrée par la présence des élus à des activités locales. Cette définition implique une participation active de l'élu ou du personnel administratif à celles-ci. En outre, cette vision place l'élu au centre de cette participation. Complémentaire à cette idée, l'élu est perçu comme un élément catalyseur puisqu'il joue un rôle crucial afin d'aller chercher à la source les besoins des citoyens. À ce sujet, l'un des élus interrogés soulignent que:

Répondant: On va les voir. On y va intentionnellement, en groupe. Parce que mettons tu prends la pétanque l'été. Ça joue mettons 30-40 personnes jouent à la pétanque. Tu t'en vas là, tu rencontres 30-40 personnes d'un coup. Ça l'oblige le débat (sic)."

SM: Pour vous c'est une forme de participation citoyenne?

Répondant: Exactement. (Un élu, AR-1)

À la lumière de nos résultats, il apparait que la rencontre « sur le terrain » des citoyens se fait de façon informelle et volontaire. Elle n'est pas encadrée ni institutionnalisée et les élus ciblent les publics et les espaces visités. Ce constat permet de voir l'apparition de réseaux de connaissances et de contacts personnels.

lci c'est avec la participation de tout le monde-là. On formera pas un comité ou créer quelque chose, comme vous dites, vous venez de m'expliquer. Y'a des fêtes de quartier, des fêtes de la famille, on fait tout ça. Pis on va à ces affaires-là, on assiste à ça. Pis là on rencontre les gens. C'est une forme de consultation. (Un élu, AR-1)

De plus, pour certains élus et cadres des arrondissements montréalais moins ouverts à la participation, la participation prend forme dans des actions quotidiennes tels que les appels téléphoniques, les fêtes de quartier, les rencontres ponctuelles avec les élus en milieu urbain (e.g. au restaurant, au centre d'achats, dans la rue, etc). L'accès à l'information et la publication de nouvelles se rapportant aux activités de l'arrondissement sont largement considérés comme des piliers de la participation citoyenne. De même, le concept de la participation citoyenne repose sur les élections montréalaises : la démocratie représentative et les élections sont intimement liées à la participation citoyenne. Nos résultats indiquent donc que la participation citoyenne n'est pas associée au concept de prise de décision, contrairement à la vision de la participation qui sous-tend

un apport citoyen pour la mise à l'agenda d'enjeux et l'élaboration de politiques publiques (Moyser et Day 1992). Tel que le soutient ce répondant:

Ben moi je pense que c'est très tributaire de la manière dont les gens voient beaucoup l'implication citoyenne. L'implication citoyenne ce qui est vue, ce qui va être très favorisé, c'est l'implication citoyenne qui rend service. [...] Pas l'implication citoyenne qui va réfléchir [...] Tant qu'on a des modes de services, c'est bien ça. Tant que tu rends service à des familles pauvres, ça c'est positif, pour leur donner des ressources et tout. Mais quand tu as des idées, ou brasser un peu, on est dans autre chose... (Un acteur du milieu communautaire, AR-2)

À l'inverse, les répondants dont les pratiques participatives sont plus diversifiées (arrondissements 3 et 4) ont une définition de la participation publique qui se rattache davantage à la prise de décision et qui influence l'orientation des politiques publiques⁵⁴. À cet effet, quelques-uns de ces élus perçoivent la participation publique comme un acquis pour les citoyens puisqu'elle permet de:

préserver le lien de confiance qu'ils ont avec leurs élus locaux. (...) Y'a une vie entre et après les élections, donc y'a une vie démocratique après les élections. Et ici on va, on vit cette vie-là pleinement à travers les différents forums. (Un élu, AR-4)

Certains soutiennent même que les initiatives participatives font partie de « l'institution démocratique » de l'arrondissement, et qu'elles se font conjointement à la formation des idées et de l'élaboration des activités. Ce caractère volontaire du travail des élus et des administrateurs dans le champ de la participation est repris par une forte majorité d'intervenants des territoires où l'on observe des innovations participatives. En effet, les élus interrogés réfèrent régulièrement à des démarches qu'ils avaient eux-mêmes « construites ». Corollairement, les innovations participatives mentionnées par nos répondants sont en partie liées à leur désir d'élaborer de meilleures formules, à proposer des démarches différentes pour tenter « de trouver la meilleure façon de faire », reposant sur un désir d'améliorer ce qui est déjà existant (Un élu, AR-3). De même, malgré qu'ils se positionnent parmi les arrondissements mobilisant la plus grande

⁵⁴ Les réponses fournies par ces intervenants comportent des éléments d'analyse : notamment, certains des acteurs interviewés cherchaient même à étayer leur pensée et profitaient de cet entretien comme « une période de réflexion sur leurs propres pratiques participatives » (Élu, AR-3).

variété de mécanismes participatifs, le discours d'une majorité d'entre eux était traversé par un désir d'améliorer leurs pratiques actuelles. Dans le même ordre d'idées, nous avons observé que le discours des répondants issus des arrondissements les plus novateurs est plus détaillé et précis en ce qui concerne les différents volets des mécanismes participatifs. En effet, ces répondants établissaient de façon autonome⁵⁵ les limites et définitions de termes tels qu'institutionnalisation; mécanismes formels et informels; présentation, consultation et délibération; ainsi que démarches construites et restreintes. Quelques-uns ont exposé l'évolution des mécanismes participatifs mis en place au sein de leur arrondissement, de leur forme embryonnaire à leur institutionnalisation complète. À ce sujet, l'un des élus interrogés élabore et détaille l'une des démarches participatives de l'arrondissement:

On a fait notre plan de développement [...] et ça, on l'a vraiment fait en consultation. On a eu des consultations en amont au début, un peu avec la carte blanche... j'aime beaucoup ces choses-là. On avait la carte et les gens devaient mettre des post-it aux endroits qu'ils trouvaient les plus beaux [...] Donc, c'était vraiment évolutif. Puis après, plus précis: on a fait je pense au total trois rencontres en grands groupes puis il y a eu aussi je pense des petites rencontres euh en petits groupes. Donc ça, ça a permis de vraiment construire notre plan qu'on a adopté maintenant au conseil d'arrondissement avec la population. (Un élu, AR-4)

Finalement, nous avons vu apparaître au sein du discours de ces répondants le terme « démocratie participative ». À ce sujet, l'un de nos répondants décrit les initiatives participatives futures de l'arrondissement qu'il place dans un cadre réflexif plus large:

Y'en a une autre qui est un quatrième processus, qui va avoir cours. C'est qu'on veut créer des commissions permanentes citoyennes sur, euh, des processus administratifs très précis. [...] Où là-dessus il y aurait à la fois des partenaires locaux, des citoyens, représentants élus, etc. Où y'aurait donc des enjeux soumis à une commission, une consultation, etc. Donc, un processus consultatif institutionnalisé et qui permet, d'une certaine manière, d'aller vers une démocratie beaucoup plus participative [...] C'est un transfert décisionnel par le biais d'une démocratie, euh aux citoyens. On permet au citoyen de

_

⁵⁵ Nous entendons par autonome le fait que l'intervieweuse n'a pas eu à introduire les termes puisque ces derniers se trouvaient dans le discours des répondants.

décider lui-même comment il va aménager l'espace public. L'acteur public n'intervient plus. Et ça c'est vraiment le, quand on parle de, on n'est même plus dans la démocratie je dirais consultative, là on n'est dans la démocratie véritablement participative à savoir le citoyen est directement impliqué dans la décision, et même plus loin, il fait lui-même les travaux. Alors là on est à une étape supplémentaire. (Un élu, AR-3)

Un second facteur fut analysé en regard du discours et de la perception des élus, des cadres et des fonctionnaires des arrondissements sélectionnés, soit celui des avantages et bénéfices de la participation citoyenne.

Les avantages et bénéfices

Un second facteur introduit par les travaux de Lowndes, Pratchett et Stoker (2001) est l'articulation des avantages et bénéfices de la participation citoyenne. Spécifiquement, il s'agit d'identifier les principaux objectifs et avantages des initiatives de participation pour les élus, dans le cadre de leurs fonctions. Ainsi, suite à la question "considérez-vous que la participation citoyenne est un outil efficace pour l'élaboration de politiques publiques?" adressée à l'ensemble de nos répondants, nous avons remarqué que les répondants issus des arrondissements 3 et 4 ont fourni un éventail très large de réponses. Pour ces acteurs de la participation, celle-ci est perçue comme un élément d'aide supplémentaire à la décision, elle est un « incontournable pour rester en symbiose continuelle avec les gens » et elle met en lumière certains éléments qui n'avaient pas été pensés auparavant (Un élu, AR-4). À ce sujet, l'un des intervenants soutient que « la consultation [...] permet d'être sûr qu'on n'en échappe pas, ou en tout cas, moins, qu'on sait l'effet qu'on induit quand on adopte une politique (Un élu, AR-3)». Dans le même ordre d'idées:

Ce type d'outil-là permet, c'est pas, on peut pas parler de demandes, c'est pas l'idée d'avoir une liste de choses à faire pour tel ou tel groupe, mais souvent ça sert de vigile aussi. Ça permet à des investissements, après, de les orienter en fonction de ce qui est vécu. Une table à tel endroit, des fois délocaliser ces décisions-là, ça permet vraiment de l'arrimer vers le besoin vécu. (Un élu, AR-3)

De plus, les élus des arrondissements davantage novateurs ont souligné les avantages politiques et électoraux de la participation et ont été plus volubiles à ce sujet. En effet,

ces derniers ont parfois exposé les bénéfices de la participation publique à leur compte. Par exemple, certains ont mis de l'avant le principe d'acceptabilité sociale qui est plus facile à atteindre à l'aide d'outils participatifs. L'un de nos répondants explique la philosophie qui sous-tend l'inclusion des résidents à l'élaboration d'un projet dans l'arrondissement:

On va présenter ça [le projet] à la population parce qu'on va vouloir que le citoyen se l'approprie. Donc quand on a, de façon utilitaire, besoin du citoyen, pour réussir un projet, on va le mobiliser par une consultation pis on va permettre la création de comités de citoyens. (Un élu, AR-3)

Dans le même ordre d'idées, un second intervenant affirme sans censure le recours à la participation publique par les élus de l'arrondissement:

Ça c'est un autre avantage et ça je dirais que c'est peut être un peu plus eum, je dirais machiavélique, c'est à savoir qu'on peut aussi se servir d'une consultation publique pour s'assurer du succès d'un projet. Ça veut dire que par un contrôle d'information et du message, on va s'assurer de préparer le citoyen. [...] Si on lui impose le changement, sans avoir avisé et consulté, la résistance au changement va être plus grande. Et donc oui la consultation peut devenir un outil d'apaisement à la réaction négative des citoyens face à un projet. (Un élu, AR-3)

Certains des répondants des administrations ouvertes à la participation reconnaissent que celle-ci permet aux résidents de confronter leurs points de vue à ceux d'autres citoyens et ainsi, de prendre connaissance des différentes visions rattachées à une problématique auxquelles sont confrontés les dirigeants locaux. En somme, leur discours démontre les avantages de la participation pour l'élaboration de projets, de politiques publiques et pour la gouvernance locale.

En contrepartie les répondants issus des arrondissements moins ouverts à la participation révèlent très peu d'éléments portant sur les avantages de cette participation citoyenne pour l'élaboration de politiques publiques. Cependant, les réponses obtenues de la part de ces intervenants font apparaître une tendance: pour ces derniers, les avantages se rapportent plutôt aux citoyens. Plus spécifiquement, cette participation citoyenne apparaît bénéfique pour les demandes et les besoins des résidents. Ainsi, ces derniers n'ont pas mentionné l'impact de la participation citoyenne sur les enjeux politiques. Elle permet plutôt aux citoyens d'exprimer leur insatisfaction et leur mécontentement face aux services fournis par l'administration locale et ces processus

permettent aux élus d'obtenir une rétroaction sur ce que la population souhaite. Les élus et les administrateurs sont alors en mesure de répondre plus directement aux besoins et demandes spécifiques des citoyens.

En somme, ces entretiens mettent en lumière la volonté et l'ouverture des administrations locales à la participation citoyenne⁵⁶. Ainsi, la perception des élus est un facteur essentiel au renouvellement démocratique local. De plus, nous cherchions à confirmer ou infirmer si les connaissances et l'ouverture des administrations locales joue un rôle sur l'offre participative locale. Cet élément semble avoir une forte incidence sur le visage de la démocratie locale.

Des facteurs inhérents aux formes des gouvernements de quartier

La conduite d'entretiens et le recours à l'observation des séances du conseil permettent d'apporter des éléments de réponse à notre question de recherche. Rappelons que nous cherchions à comprendre quelles sont les conditions qui favorisent la participation citoyenne dans un contexte décentralisé. Les administrations locales apparaissent comme étant décisives à ces conditions. Le cas montréalais présente deux axes regroupant les facteurs explicatifs de la conduite des gouvernements infra-locaux, soit les héritages du passé et les conceptions de la démocratie locale. En d'autres termes, il s'agit de facteurs structurels et individuels.

Les facteurs structurels observés sont 1) les traditions participatives et 2) la longévité politique. Le premier facteur est réputé favoriser l'innovation participative et l'originalité des mécanismes mis en oeuvre par les autorités. Le second facteur est synonyme d'un nombre et d'une diversité moins grands de mécanismes participatifs. Cette recherche

-

D'un point de vue empirique, nous pouvons illustrer cette volonté politique à l'aide d'un exemple récent ayant eu cours à l'échelle montréalaise, soit le cas de Verdun. Lors de notre recension inframontréalaise de la durée des séances du conseil d'arrondissement, le cas de Verdun affichait une moyenne de 93 minutes pour la période 2010 à 2012. Cependant, depuis l'élection d'un nouveau maire en novembre 2013, la durée des conseils d'arrondissements est à présent de 188 minutes ⁵⁶. De plus, le maire actuel (Jean-François Parenteau) a nouvellement implanté les séances du conseil d'arrondissement en plein air afin « se rapprocher [des] citoyens le plus possible (Lussier 2014)».

démontre que les traditions participatives présentes au sein de certains arrondissements montréalais n'ont pas entraîné d'innovations participatives. Au contraire, les arrondissements étudiés font preuve d'un immobilisme en termes d'innovation. Ces administrations font fi du statu quo participatif qui mine leur crédibilité démocratique. En effet, elles ne cherchent pas à modifier les pratiques participatives qu'elles utilisent depuis de nombreuses années, malgré qu'elles soient parfois critiquées et inefficaces. Elles misent plutôt sur une dépendance au sentier, soit une stabilité de leurs pratiques, qui engendre des gains quant à la stabilité et leur réélection. Quant à la longévité politique, les résultats sont identiques à l'hypothèse présentée : la centralisation du pouvoir et le faible renouvellement des élus en place défavorisent l'ouverture à la démocratie participative. En effet, les administrations où l'on retrouve un renouvellement de l'équipe locale présentent des démarches participatives innovantes. A contrario, les arrondissements où l'on observe une longévité politique des élus conservent le statu quo.

Les facteurs individuels observés sont 3) le type de gouvernance adopté par les administrations infra-locales et 4) l'attitude des élus à l'égard de la démocratie participative. Le type de gouvernance peut être politique ou administratif. Le premier type est une tendance de l'administration locale d'arrimer les projets locaux à une vision idéologique et politique, et de reconnaitre le citoyen comme un partenaire. À l'inverse, la gouvernance administrative perçoit les citoyens comme des clients auxquels il faut fournir des services. Le type de gouvernance adopté par les administrations infra-locales serait inhérent au design des mécanismes participatifs mis en oeuvre par celles-ci et à leurs pratiques participatives. Le second élément est l'attitude des élus à l'égard de la démocratie participative, qui serait explicative de leur propension à avoir recours (ou non) à des dispositifs participatifs. Nos résultats au sein de quatre arrondissements ont démontré que le type de gouvernance influence fortement le design participatif. Dans le cadre de cette étude, les administrations à la gouvernance de type politique adoptent des mécanismes favorisant les échanges et la délibération, et font preuve d'une plus forte innovation participative. En contrepartie, les équipes locales à la gouverne administrative mobilisent peu d'outils participatifs et réduisent la participation citoyenne à la demande de services. Quant à l'attitude des élus à l'égard de la démocratie participative, elle repose sur la compréhension du concept de participation et sur le rôle de l'élu. En premier lieu, nos entretiens ont fait émerger deux visions de la participation, l'une voyant le citoyen comme requérant de services, l'autre comme partie prenante de la décision. Lorsque le rôle du citoyen est associé à une demande de services, nous constatons que les autorités en place misent sur la démocratie représentative puisqu'elle fournit une pleine latitude et légitimité d'action à l'élu. Les administrations locales ne sont donc pas tenues d'adopter un tournant participatif. La seconde approche est empreinte de plus de nuances puisqu'elle place l'élu comme un catalyseur des demandes citoyennes. De plus, cette approche reconnait l'émergence de la démocratie participative, qui est parfois instrumentalisée lors de l'implantation d'un projet politique afin d'en assurer l'acceptabilité et la pérennité.

En somme, il n'est pas possible de trancher clairement si les conditions explicatives de la conduite participative variable des administrations infra-locales sont structurelles ou individuelles. Nous soutenons qu'elles sont dépendantes d'un amalgame de facteurs qui sont inhérents à la forme et aux composantes internes des gouvernements de quartier.

CONCLUSION

Retour sur la mise en tension des concepts de la décentralisation infra-municipale et de participation citoyenne

En premier lieu, nous souhaitons rappeler que cette recherche visait à observer l'impact de la décentralisation infra-municipale sur l'offre et les pratiques participatives au sein des arrondissements montréalais. Nous ne pouvions répondre à ce questionnement sans, dans un premier temps, procéder à un état de la participation au sein des territoires décentralisés. Ce dernier nous a permis de mettre en relief la différenciation quant à l'offre et les pratiques participatives au sein des arrondissements montréalais. Nous avons observé qu'il existe des cultures participatives fort divergentes entre les arrondissements. Dans un premier temps, nous constatons que l'approche participative des administrations locales peut être expansive ou limitée. Ces approches font varier les possibilités participatives pour les citoyens. Dans un second temps, l'ouverture à la démocratie des administrations fait varier le design participatif. Ainsi, ces constats mettent en lumière des possibilités participatives variables entre les résidents montréalais et une différenciation de l'accès à l'information. Certaines de ces pratiques participatives ne répondent pas aux principes informationnels de la LAU. Notre étude du cas montréalaise démontre que la décentralisation a entrainé des résultats qui s'apparentent à une mosaïque de pratiques puisque chacun des arrondissements semble répondre à une logique lui étant propre. Les arrondissements ne sont pas des blocs monolithiques : il s'agit plutôt d'entités vivantes, évolutives et malléables. Cette mosaïque est teintée, notamment, par une application bigarrée des principes participatifs de la LAU. En effet, nous avons illustré que la culture de permissivité qui sous-tend l'application des mécanismes légaux entraîne une variation de l'offre participative. De même, l'arsenal juridique émanant de la généralisation des principes participatifs de la LAU, qui représente « une avancée théorique dans le domaine de la [participation] démocratique » (Kassibo 2002, 7) ne se concrétise pas en pratique. En ce qui concerne les innovations ayant permis un renouvellement de la démocratie locale, nous concluons qu'elles ne découlent pas de la généralisation des outils participatifs de la LAU mais plutôt de facteurs internes (politiques, institutionnels, culturels, bureaucratiques, etc.). Nous observons aussi que ces pratiques nouvelles se trouvent aux antipodes des mécanismes de la LAU puisqu'elles émergent de l'inefficacité des procédures légales à répondre aux demandes participatives. Ainsi, il serait plus logique et cohérent de questionner l'« efficacité » de la décentralisation montréalaise sur les mécanismes participatifs si cette dernière avait été accompagnée d'exigences participatives claires, adaptées et fortes au sein des arrondissements.

Conséquemment, nous observons que la décentralisation n'entraîne pas de facto une démocratie renouvelée au niveau local, contrairement à ce que soutiennent nombre de travaux (présentés au sein de notre problématique). Nous soutenons que l'échelle locale peut effectivement se révéler un haut lieu de démocratie, ou au contraire, contraindre la participation citoyenne : il s'est avéré dans les cas montréalais étudiés que les pratiques démocratiques reposent sur la stratégie politique des institutions et de l'administration locales (à l'instar des résultats des travaux de Thibault, Lequin et Tremblay 2000; Andrews et de Vries 2007; Tavares et Rodrigues 2013; Van Eijk 2014). Ainsi, les mécanismes participatifs disponibles à l'échelle d'une ville ne dépendent pas de la taille des institutions, mais de la composition de ces institutions et de leurs pratiques (Purcell 2006). Dans le cadre de cette recherche, nous soutenons que les « institutions [lire ici les administrations locales] sont endogènes : leur forme et leur fonctionnement sont déterminés par les conditions dans lesquelles elles apparaissent et se maintiennent » (Przeworski 2004, 527). Alors que certains arrondissements (majoritairement les anciennes villes de banlieue) ont opté pour le statu quo en répondant aux modalités participatives préalablement en place, d'autres arrondissements ont rompu (et ce à des moments forts divergents) avec celles-ci. Malgré des traditions participatives, les anciennes villes de banlieue ne s'appuient pas sur la création et l'élaboration de mécanismes, mais plutôt sur une dépendance au sentier des méthodes existantes avant la décentralisation (Andrews et De Vries 2007). Cette pratique illustre le concept opératoire que l'on retrouve notamment dans les travaux de Paulhiac-Scherrer et al. (2012). La décentralisation n'a pas entraîné des logiques d'actions participatives systématiques au sein des territoires décentralisés. Une réalité intrinsèque sous-tend ce constat: malgré son caractère global, nous observons que la décentralisation prend place au sein d'un contexte (Docherty, Goodlad et Paddison 2001). Nous croyons plutôt que la nature du lien entre décentralisation et participation ne va pas de soi, mais qu'il est renforcé et déterminé par des conditions contextuelles et structurelles (Docherty, Goodlad et Paddison 2001; Andrews et de Vries 2007; Tavares et Rodrigues 2013). Ainsi, ce lien entre décentralisation et hausse de la participation citoyenne « peut dès lors être positif, inexistant ou négatif selon les facteurs contextuels⁵⁷» (Andrews, De Vries 2007, 482). Dans le cadre de cette étude, nous avons fait le choix d'approfondir l'un de ces facteurs contextuels, soit

⁵⁷ Ces facteurs contextuels peuvent être d'ordre culturel, politique, socioéconomique, civique, etc.

la culture politique des arrondissements. Nous cherchions à savoir si les facteurs suivants favorisaient la participation citoyenne : les traditions participatives, la longévité politique, le type de gouvernance et finalement, le rôle des élus. Puisque notre analyse de ces facteurs repose sur un échantillon réduit (soit quatre arrondissements), nous ne pouvons conclure à la validité de ces résultats. Cependant, il apparait que ces facteurs jouent un rôle dans la conduite des administrations locales et leur ouverture à la démocratie participative. En effet, les résultats de nos entretiens témoignent du fait que les discours et les conceptions de nos acteurs interrogés sont similaires selon leur approche participative.

Nos résultats démontrent que nos constats finaux doivent être nuancés: en effet, comment expliquer que certaines administrations locales ont choisi d'adopter, sur une base volontaire, un vaste éventail d'outils participatifs? Nous pensons alors que le lien entre décentralisation inframunicipale et possibilités participatives devrait plutôt être reformulé dans les termes suivants:

 À la lumière de nos résultats, il apparait que la décentralisation agit comme une fenêtre d'opportunités pour la mise en oeuvre de dispositifs participatifs puisqu'elle ouvre la voie à des initiatives volontaires de la part des administrations locales.

Ainsi, nous reconnaissons que les avantages de la décentralisation mis en lumière par nombre d'auteurs sont réels, mais nous constatons que ces bénéfices sont les résultats de facteurs institutionnels et de dynamiques politiques locales. Conséquemment, la configuration de ces différents facteurs a une incidence sur la forme que prend la démocratie locale. À l'instar de Purcell (2006) et Andrews et De Vries (2007), nous pensons que cette affiliation entre décentralisation et démocratie renouvelée s'avère une explication trop simpliste puisqu'elle octroie à une échelle de pouvoir des caractéristiques prédéfinies immuables qui évacuent l'apport des sociétés et des composantes dans lesquelles la décentralisation prend lieu. En d'autres termes, cette vision suppose que l'adoption de mécanismes de participation des gouvernements locaux est automatique, ce qui s'est révélé inexact dans le cas de cette recherche. Conséquemment, nous avons constaté que certaines conditions facilitent ou entravent la création de tels mécanismes. Ainsi, nous pouvons conclure que, dans le cas montréalais, la longévité politique et la gouvernance locale de type « administrative » ne favorisent pas un renouvellement démocratique local. En contrepartie, les élus (1) prédisposés à intégrer les citoyens à la prise de décision, (2) ayant des connaissances et des ressources en termes participatifs et (3) adoptant un mode de gouvernance de type « politique » seront plus enclins à mettre en œuvre des dispositifs participatifs menant à un renouvellement démocratique. De plus, nous associons le type de gouvernance politique à une vision idéologique des projets politiques au sein des arrondissements : cependant, ce type de gestion semble parfois s'arrimer à la construction d'une instrumentalisation de la participation publique. Les nuances et niveaux que peuvent prendre chacune de ces nombreuses conditions illustrent la complexité de l'état de la démocratie locale montréalaise.

En rétrospective, nous constatons que cette recherche comporte ses limites. Parmi celles-ci, soulignons le nombre réduit d'intervenants contactés et d'arrondissements observés, le manque de données empiriques qui nous empêchent d'établir une corrélation forte avec nos facteurs théoriques étudiés et la posture d'apprentissage de l'étudiante lors de la conduite de cette recherche. Nous pensons cependant qu'il soit possible de s'interroger sur cette différenciation des pratiques. En effet, nos résultats ne sont pas si étonnants puisque la présence de 19 administrations divergentes entraîne une variation des pratiques. Toutefois, ce sont ces pratiques qu'il faut questionner, plus particulièrement les approches limitées et expansives observées. En d'autres termes, quel est le degré d'écart des opportunités tolérable? Alors que la participation citoyenne est une composante critique de la gouvernance contemporaine et qu'il s'agit d'un courant adopté à l'échelle mondiale, pourquoi certaines administrations infra-locales font-elles fi de ce renouvellement démocratique? Il nous apparait que les Montréalais et Montréalaises ont droit à une offre participative semblable. Les profils participatifs (tableau 4.3) illustrent un déséquilibre de l'accès à l'offre participatif; c'est ce déséquilibre que nous remettons en question.

Si nos conclusions ne permettent pas de généraliser nos résultats, elles ouvrent tout de même la porte à quelques pistes de réflexion. Notamment, certains exemples concrets découlant d'un processus de décentralisation se révèlent significatifs sur l'action des administrations locales en termes participatifs. Ainsi, nous avons dénoté que la reproduction des pratiques adoptées par quelques arrondissements influence et accélère la mise en place de certaines pratiques participatives au sein des autres territoires. À ce sujet, deux dimensions sont apparues comme jouant un rôle sur le mimétisme institutionnel et l'exemplarité des mécanismes entre les arrondissements montréalais: la légitimité politique et la mobilité de la fonction publique. En premier lieu, la légitimité politique fait référence à une pression mise sur les administrations afin de répondre à une demande qui se généralise de plus en plus. En d'autres termes, il s'agit d'une situation où la dépendance au sentier compromettrait la crédibilité démocratique de l'équipe politique en place. La diffusion de mécanismes participatifs peut être motivée par des principes d'efficacité et d'efficience, mais aussi par souci de légitimité (Tolbert et Zucker 1983; Van Eijk 2014). Dans le cas montréalais, cette légitimité politique s'illustre notamment par l'adoption par

un grand nombre d'arrondissements de la webdiffusion: alors que cette pratique était marginale en 2010, son adoption rapide fait foi d'un mimétisme institutionnel entre les arrondissements. Cette comparaison entre territoires d'une même ville peut forcer certaines administrations à inclure davantage de participation citoyenne qu'elle ne l'aurait fait sans la décentralisation. Quant à la mobilité de la fonction publique, il apparait que la diffusion des pratiques est appuyée par l'expérience antérieure de certains acteurs de l'administration locale, notamment ceux de la fonction publique. En effet, ces acteurs sont porteurs d'innovations, qui sont alors relayées à travers différents réseaux et font en sorte que plusieurs organisations évoluent de facon similaire en termes participatifs (E. M. Rogers 1995; Van Eijk 2014). Les intervenants rencontrés ont souligné des exemples de cas précis où certains employés nouvellement engagés par l'arrondissement ont une vision divergente de la participation (que celle de l'administration locale) et qu'ils cherchent à faire connaître ce point de vue. Corollairement, la décentralisation permet une ouverture sur les pratiques au sein d'autres arrondissements, entraîne une circulation des modèles et des outils participatifs et peut résulter en des nouvelles manières de faire. Elle peut aussi mener à une dispersion du pouvoir au sein de certains arrondissements. Cette dispersion du pouvoir sera particulièrement forte lorsqu'il y a faiblesse du pouvoir central. L'émergence d'une variété de dispositifs participatifs peut reposer sur la présence d'une structure qui est très décentralisée à l'intérieur même des administrations infra-locales. Ceci octroie aux élus locaux beaucoup de liberté et d'autonomie : les élus les plus ouverts à la démocratie participative sont alors en mesure d'implanter des mesures participatives au sein de leur territoire. Finalement, il apparait que le processus de décentralisation et la création des arrondissements ont permis de l'innovation sociale puisque les exemples et l'innovation participative sont testés à petite échelle.

Conséquemment, nos résultats nous permettent de constater que les facteurs internes et institutionnels ne découlent pas systématiquement de cette décentralisation: notamment, l'application variable des mécanismes de la LAU ne semble pas liée au processus de décentralisation, mais plutôt aux facteurs intra-institutionnels. En effet, certaines caractéristiques encore présentes au sein de quelques-uns des arrondissements et qui existaient avant l'épisode des fusions n'ont pas connu de changements majeurs suite à la formation des arrondissements montréalais. Finalement, l'autonomie politique et administrative octroyée aux arrondissements suite au compromis historique proposé par le maire Tremblay afin d'empêcher les défusions a favorisé cette opportunité des administrations locales de jouer un rôle central dans l'élaboration (ou non) d'une vision participative. Force est de constater qu'un nombre restreint d'arrondissements ont saisi cette chance, considérant l'état de la participation montréalaise.

Cependant, cette situation tend à changer. Ces changements sont expliqués par des facteurs politiques et institutionnels, mais aussi par la culture civique. La culture civique est un facteur que nous qualifions de latent dans le cadre de cette recherche, compte tenu de la subtilité de ce dernier dans le discours de nos répondants. Il n'en reste pas moins que ce facteur a un rôle majeur à jouer dans la mise en oeuvre et la culture participative des arrondissements. À l'instar de Hamel et Collin (2011), nous observons l'impact de « la présence accrue des organismes communautaires » sur le visage de la démocratie locale : ces derniers jouent parfois un rôle central quant à la transformation de la gestion politique et urbaine, ainsi que sur l'ouverture à la démocratie participative. Relativement à la culture civique, nos entretiens ont mis en lumière le poids de l'immigration sur les nouvelles réalités participatives au sein des gouvernements de quartier. En effet, certaines populations immigrantes souhaitent investir la sphère politique afin de participer à la vie publique. D'autre part, la forte majorité de nos répondants ont signalé que les traditions de mobilisation de la société civile ainsi que les traditions communautaires exercent une pression importante sur les élus et administrateurs locaux. En somme, plus la pression de l'environnement politique et civique externe s'avère élevée, plus fortes seront les chances que l'administration locale cherche à collaborer avec les citoyens et à les percevoir comme des partenaires lors de l'élaboration de politiques publiques (Kweit et Kweit 1980). Ainsi, tous ces éléments représentent des pistes de recherche fort intéressantes pour venir enrichir et compléter cette étude qui se veut un plaidoyer en faveur de l'élargissement de la participation citoyenne et d'une réduction des inégalités participatives flagrantes au sein de la démocratie montréalaise.

ANNEXE 1: LES MÉCANISMES DÉCOULANT DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME

Mécanisme participatif	Description
Conseil d'arrondissement	« Chacun des 19 conseils d'arrondissement, dont la composition est variable, a sur son territoire des compétences précises prévues par la Charte de la Ville de Montréal. Le maire de chaque arrondissement est élu au suffrage universel par tous les citoyens de l'arrondissement. Comme Montréal comprend 19 arrondissements, il y a donc 19 maires d'arrondissement. Un conseil d'arrondissement est composé d'un minimum de 5 conseillers, jamais moins » (Ville de Montréal s.d.)
Processus référendaire	« Qu'il s'agisse de modifications au plan d'urbanisme, à la réglementation, au plan de zonage ou encore d'un projet ayant un impact sur l'aménagement du territoire. Il existe en arrondissement des mécanismes de consultations publiques ou de tenue de référendums pour permettre aux citoyens d'influencer les décisions qui les touchent et de participer au développement collectif [] Le référendum décisionnel en urbanisme constitue un recours légal qui permet aux citoyens d'accepter ou non les propositions de modification de certains objets des règlements de zonage et de lotissement : les usages, les constructions, la densité d'occupation du sol, la dimension et le volume des constructions, les marges de recul, les normes de stationnement, les contraintes de nature anthropique, les dimensions et superficies des lots » (Ville de Montréal s.d.)

Comité consultatif d'urbanisme

« Le conseil d'un arrondissement peut, conformément au chapitre V du titre I de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) compte tenu des adaptations nécessaires, constituer un comité consultatif d'urbanisme. Toutefois, les fonctions dévolues par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme au comité constitué en vertu de l'article 148.0.3 de cette loi sont exercées par le comité consultatif d'urbanisme constitué en vertu de l'article 132 de la présente charte. Les séances du comité tenues à cette fin sont publiques; il peut en outre tenir une audition publique s'il l'estime opportun » (Gouvernement du Québec s.d. Article 132, 133)

Modification du règlement d'urbanisme

- « Le processus de consultation publique entourant la modification des règlements d'urbanisme se résume aux obligations suivantes :
- Tenue d'une assemblée publique sur le projet de règlement par l'intermédiaire du maire ou d'un autre membre du conseil désigné par le maire.
- Au cours de l'assemblée publique, celui par l'intermédiaire duquel elle est tenue explique le projet de règlement et entend les personnes et organismes qui désirent s'exprimer.
- Lorsque le projet contient une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire, la personne chargée de l'explication du projet définit cette disposition et explique la nature et les modalités d'exercice du droit de certaines personnes de demander que tout règlement contenant cette disposition soit soumis à l'approbation de certaines personnes habiles à voter.
- Publication d'un avis, au plus tard le 7e jour qui précède la tenue de l'assemblée publique, dans un journal diffusé sur le territoire de la municipalité, qui indique la date, l'heure, le lieu et l'objet de l'assemblée. L'avis est également affiché au bureau de la municipalité.
- L'avis doit mentionner qu'une copie du projet de règlement peut être consultée au bureau de la municipalité. Il doit également mentionner que le projet contient ou non une disposition propre à un règlement susceptible d'approbation référendaire » (Gouvernement du Québec 2010)

ANNEXE 2: ANALYSE DE CONTENU ET DÉMARCHE D'OPÉRATIONNALISATION DÉTAILLÉE

En premier lieu, nous avons cherché à élaborer une grille d'analyse des mécanismes participatifs afin d'éliminer le biais subjectif d'une telle analyse. Cette grille analysait systématiquement chacun des mécanismes participatifs recensés au sein des arrondissements montréalais, à l'aide de l'analyse documentaire. Ces mécanismes participatifs représentent nos unités d'information. Dans cette grille d'analyse, inspirée des travaux de Thibault (1991), Fung (2006) et Bherer (2006), nous avons définit et élaboré des catégories inclusives, exhaustives, évidentes et pertinentes en regard de nos écrits analysés. Notamment, chacune des catégories du facteur de type de participation renfermait des intensités que l'on peut qualifier de croissantes. Cette étape représente notre quantification. Ainsi, nous avons associé à chacune de ces catégories d'intensité une cote (de 1 à 5). Ces catégories d'intensité sont nos valeurs indépendantes. Ce résultat nous donne la valeur finale du mécanisme participatif, cette valeur finale étant la variable dépendante. Cette valeur finale s'ajoute à chacun des mécanismes présents dans chaque arrondissement et nous obtenons une valeur finale pour chacun des arrondissements. Cette valeur finale a ensuite été transformée en donnée géographique, permettant de représenter visuellement l'intensité de l'offre participative dans les arrondissements montréalais.

Nous voulions ainsi éviter d'associer une valeur participative systématique à chacun des mécanismes, alors que ces derniers ont des visées, portées et structures fort différentes. En d'autres termes, il ne s'agit pas exclusivement d'avoir un grand nombre d'outils participatifs au sein d'un territoire pour assurer un gage de démocratie participative. Il s'agit donc de dresser un portrait à la fois des possibilités participatives dans chacun des arrondissements (via les mécanismes mis en place), mais aussi du genre de participation à laquelle est invité le citoyen et du niveau de pouvoir qui est octroyé aux citoyens via ces dispositifs. Ainsi, plus la note est élevée, plus le citoyen est inclus dans le processus décisionnel.

ANNEXE 3 : GRILLE D'ANALYSE D'UNE SÉANCE PUBLIQUE DU CONSEIL D'ARRONDISSEMENT

ARRONDISSEMENT:

 <u>Description générale</u> 			
Le cadre	Oui/Non	Commentaires	Autre
Modalité de l'annonce de la tenue de la réunion			
Accessibilité du lieu (pour les citoyens et citoyennes): heure, lieu et conditions			
Description globale du lieu de la réunion (salle réservée à cet usage ou non)			
Y a-t-il des micros?			
Le lieu semble-t-il propice au dialogue? (cercle, rectangle, hémicycle, séparation élus-citoyens, etc.)			
Y a-t-il des échanges informels entre citoyens et élus et fonctionnaires avant le début de la séance?			
Y a-t-il des journalistes?			
Les règles et processus sont-ils clairs, connus et convenus?			

o <u>Les acteurs</u>

Les élus	Oui/Non	Commentaires	Autre
Nombre d'élus			
Les membres du conseil sont-ils tous présents?			
Sont-ils identifiés? (par quel support?)			

Les citoyens		
Nombre		
Âge approximatif des participants		
Les citoyens semblent-ils se connaître? Habitués?		
Fonctionnaires		
Nombre		
Noms des fonctionnaires présents (sont-ils identifiés?)		
Autre		
Nombre et sont-ils identifiés?		

o Introduction de la réunion

Ordre du jour	
Plan de la séance	
Qui annonce l'ordre du jour	
L'animateur est-il un élu? Une tierce personne? Qui?	
Phase informative	
Fait-on référence à une séance courte?	
Met-on de l'avant le respect des normes courantes?	
Y a-t-il une distinction hiérarchique évidente?	
Les sujets moins conflictuels sont-ils présentés en premier?	

o Fiche d'identité des intervenants

Intervenants	Oui/Non	Commentaires
Qui? Fonction		
Se présente-t-il?		
Parle-t-il en son nom?		
A-t-il été sollicité ou a-t-il pris la parole lui-même?		
Type d'intervention (proposition, critique, exposition, réponse, etc.)		
Temps de l'intervention		
A-t-il été arrêté ou limité?		
Semble-t-il intimidé?		
Suit-il le protocole (si protocole il y a)?		

o <u>Déroulement de la séance</u>

Déroulement	Oui/Non	Commentaires	Autre
Y a-t-il conflit?			
Coopération?			
Règles de brièveté?			
Les élus sont-ils à l'écoute des citoyens?			
Prétexte bureaucratique?			
Maîtrise des impressions			

Clôture

	Oui/Non	Commentaires	Autre
Durée de la réunion			
Limite de temps?			
Qui a le plus intervenu (élus, fonctionnaires, citoyens)			
Atmosphère générale:			
Changement par rapport au début de la séance?			
Qui clôt?			

Commentaires généraux et questionnements

- Qu'en est-il de la transparence et de l'accessibilité?
- Qu'est-ce que j'observe sur l'exercice du pouvoir des élus de l'arrondissement?
- L'interaction est-elle configurée dans des formes qui préservent l'impression d'une prise de décision démocratique?

« Les analyses de Goffmann (...) comme il l'explique, les individus et les groupes tentent souvent de donner une apparence, une "façade" favorable à travers des pratiques discursives et d'autres techniques de l'impression provoquée » (Futrell 2002, 151)

- Est-ce le cas pour le CA observé?
- Les citoyens semblent-ils connaître les élus? Les citoyens sont-ils des réguliers?

Source: (Thibault, Lequin et Tremblay 2000; Futrell 2002; Breux 2003)

ANNEXE 4: COMPOSANTES DU GUIDE D'ENTRETIEN

1. Questions relatives à l'institution/organisme

- 1.1. Le rôle du répondant au sein de l'arrondissement et la durée d'occupation de ce poste
- 1.2. Le répondant a-t-il déjà occupé un emploi auparavant lié à la participation citoyenne

2. L'offre participative

- 2.1 Les mécanismes participatifs présents dans l'arrondissement: énumérer et détailler
- 2.2 Considérez-vous que l'arrondissement _____ permet une forte implication citoyenne?
- 2.3 Quelle est la portée de l'implication citoyenne à travers ces mécanismes?

3. Les pratiques

- 3.1 De quelle façon le répondant est-il porté à travailler sur les mécanismes de participation citoyenne
- 3.2 Pourquoi l'arrondissement a-t-il fait le choix de présenter / de ne pas présenter les séances du conseil en direct sur le web?
- 3.3 Pouvez-vous faire le portrait des mécanismes participatifs qui ont été implantés sur le territoire de l'arrondissement au cours des dernières années?
- 3.4 Pourquoi avez-vous recours à la participation citoyenne?
- 3.5 Existait-il d'autres mécanismes participatifs auparavant ayant disparu?
- 3.6 Si oui, pouvez-vous me décrire ces mécanismes? Et pourquoi ont-ils disparu?

4. La définition/perception de la participation citoyenne

- 4.1 Comment définissez-vous la participation citoyenne?
- 4.2 La participation publique est-elle un outil efficace pour l'élaboration de politiques

publiques?

5. La volonté de l'administration

5.1 Croyez-vous que les élus intègrent cette participation citoyenne dans leur prise de décisions et leurs pratiques?

6. Procédures des séances du conseil d'arrondissement

- 6.1 Pouvez-vous me décrire le déroulement des conseils d'arrondissement?
- 6.2 À quel moment les citoyens peuvent-ils poser des questions?
- 6.3 Les citoyens s'appuient-ils sur les conseils d'arrondissement pour venir exprimer leur opinion (ou poser leurs questions) ou ces derniers utilisent d'autres courroies/avenues pour vous parler?
- 6.4 Y a-t-il des traditions propres à _____associées à votre conseil d'arrondissement? Y a-t-il des choses qui ont changé au cours des dernières années?

- 7. Autres facteurs: expertise, parti politique d'attache, la culture civique, etc.
 - 7.1 Le répondant observe-t-il d'autres formes de participation citoyenne que celles tenues par l'arrondissement? Quelle est leur portée?
 - 7.2 Quel est l'impact du communautaire sur vos pratiques?
 - 7.3 Croyez-vous que la tradition participative de l'arrondissement ____est rattachée / teintée au/par le parti montréalais d'attache?
 - 7.4 Avez-vous une personne-ressource qui s'intéresse ou travaille sur les mécanismes de participation dans votre arrondissement, dont c'est une part de son mandat?

8. L'impact de la décentralisation

- 8.1 Comment percevez-vous les changements implantés par la LAU à l'échelle montréalaise en terme de pratiques participatives?
- 8.2 Cela a-t-il demandé des ajustements de votre part? Élaborez

ANNEXE 5: RECENSION DES MÉCANISMES PARTICIPATIFS PAR ARRONDISSEMENT

Arrondissement	Mécanismes participatifs
Ahuntsic-Cartierville	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Forum citoyen Comités (Table de sécurité publique et civile, Table de développement durable) Consultation publique Rencontres citoyennes Rencontres avec les citoyens Soirée d'information Ateliers de réflexion Tables-rondes Appels aux suggestions Webdiffusion
Anjou	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Bureau du citoyen (Bimensuel ou hebdomadaire) Sondage (début de mandat) Consultation publique
Côte-des-Neiges-Notre- Dame-de-Grâce	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Consultation publique Forum citoyen Soirée d'information Webdiffusion Appel public
L'Île-Bizard-Ste-Geneviève	 Appel public Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Webdiffusion
Lachine	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Webdiffusion

LaSalle	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire
Mercier-Hochelaga- Maisonneuve	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Consultation publique Séance publique (d'information) Webdiffusion "Un élu à votre porte"
Montréal-Nord	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Colloque Séance d'information Webdiffusion
Outremont	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Webdiffusion
Pierrefonds-Roxboro	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Le samedi du citoyen Séance publique des comités
Le Plateau-Mont-Royal	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Webdiffusion Forum citoyen Rencontres: exercice consultatif et participatif Rencontres de travail Consultation publique Conférences-discussion Assemblées publiques d'information Portes ouvertes Simulateur budgétaire en ligne Divulgation des dossiers décisionnels
Rivière-des-Prairies-Pointe- aux-Trembles	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Consultation publique Séances d'information Appel aux citoyens (photos)

Rosemont-La Petite-Patrie

- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. CCU
- 4. Processus référendaire
- 5. Séance d'information
- 6. Consultation publique
- 7. Échanges en ligne (entre citoyens)
- 8. Forum internet (input citoyen)
- 9. Consultations citoyennes
- 10. Portes ouvertes
- 11. Tournées des parcs
- 12. Création de comités citoyens: ruelles, parcs à chiens, etc.
- 13. Référendums (hors LAU)
- 14. Webdiffusion

Saint-Laurent

- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. CCU
- 4. Processus référendaire
- 5. Séances d'information
- 6. Charette d'idéation
- 7. Ateliers de travail public et groupes de discussion
- 8. Comités CCU ouvert au public

St-Léonard

Sud-Ouest

- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. CCU
- 4. Processus référendaire
- 5. Soirée avis biblio
- 6. Sondages
- 7. Séances d'information des promoteurs
- 8. Rencontres citovennes
- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. CCU
- 4. Processus référendaire
- 5. Consultations publiques
- 6. Soirées d'informations
- 7. Budget participatif
- 8. Simulateur budgétaire
- 9. Rencontres d'échanges
- 10. Dépôt de mémoire des citoyens
- 11. Rencontres avec les citoyens
- 12. Divulgation des dossiers décisionnels

Verdun

- 1. Conseil d'arrondissement
- 2. Assemblée publique modification règlement de zonage
- 3. CCU
- 4. Processus référendaire
- 5. "Town Hall Meeting" (3x/an)
- 6. Mardis citoyens
- 7. Séances d'information
- 8. Conseil d'arrondissement en plein air
- 9. Condage
- 10. Consultation publique

	11. Exercice d'idéation
Ville-Marie	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Consultation publique Webdiffusion
Villeray-St-Michel-Parc- Extension	 Conseil d'arrondissement Assemblée publique modification règlement de zonage CCU Processus référendaire Webdiffusion Consultation publique

BIBLIOGRAPHIE

- Abelson, Julia, Pierre-Gerlier Forest, John Eyles, Ann Casebeer, Elisabeth Martin et Gail Mackean. 2007. « Examining the role of context in the implementation of a deliberative public participation experiment: Results from a Canadian comparative study. » Social Science & Medicine 64 (10): 2115–2128.
- Abelson, Julia, Pierre-Gerlier Forest, John Eyles, Patricia Smith, Elisabeth Martin et Francois-Pierre Gauvin. 2003. « Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. » *Social Science & Medicine* 57 (2): 239–251.
- Aktouf, Omar. 1987. ét o dologie des sciences sociales et approc e qua litative des organisations une introduction à la démarc e classique et une critique. Sillery, Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Alain, Martin. 2008. « Gouvernance infra-municipale et gestion du social: analyse multi-échelons de la construction politique des arrondissements montréalais. » Montréal: Institut national de la recherche scientifique, thèse de doctorat en études urbaines.. http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/AlainMartinPhD2008.pdf.
- Almond, Gabriel A. 1980. The intellectual history of the civic culture concept. s.l.: s.n.
- Altschuler, Alan. A. 1970. Community Control: The Black Demand for Participation in Large American Cities. New York: Pegasus.
- Andersson, K. et F. van Laerhoven. 2007. « From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America. » *Comparative Political Studies* 40 (9): 1085- 1111. doi:10.1177/0010414006288977.
- Andrews, Christina W. et Michiel S. de Vries. 2007. « Des attentes nombreuses pour des résultats variables: La décentralisation et la participation au Brésil, au Japon, en Russie et en Suède. » Revue Internationale des Sciences Administratives 73 (3): 469–497.
- Arnstein, Sherry R. 1969. « A ladder of citizen participation. » *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*. Paris: Découverte.
- Baker, William H., H. Lon Addams et Brian Davis. 2005a. « Critical factors for enhancing municipal public hearings. » *Public Administration Review* 65 (4): 490–499.
- ——. 2005b. « Critical Factors for Enhancing Municipal Public Hearings. » *Public Administration Review* 65 (4): 490- 499. doi:10.1111/j.1540-6210.2005.00474.x.
- Balaguer-Col, Maria Teresa, Diego Prior et Emili Tortosa-Ausina. 2010. « Decentralization and efficiency of local government. » *The Annals of Regional Science* 45 (3): 571–601.
- Barton, Allen H. et Norman I. Fainstein. 1977. Decentralizing City Government: An Evaluation of the New York City District Manager Experiment. Boston: Lexington Books.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney et Ken Thomson. 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington DC.: Brookings Institution Press.
- Bherer, Laurence. 2006. « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006): un outil pour contrer l'apolitisme municipal? » *Politique et sociétés* 25 (1): 31–56.

- ———. 2010. « Successful and Unsuccessful Participatory Arrangements: Why is there a Participatory Movement at the Local Level? » *Journal of Urban Affairs* 32 (3): 287–303.
- ——. 2011. « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec. » *Téléscope* 17 (1): 157-171.
- ———. 2014. « Conseil de quartier. » *Dicopart*. mars. http://www.dicopart.fr/it/dico/conseil-de-quartier-0.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. «L'impératif délibératif. » Politix 15 (57): 17-35.
- Bishop, Patrick et Glyn Davis. 2002. « Mapping public participation in policy choices. » Australian Journal of Public Administration 61 (1): 14–29.
- Bowler, Shaun, Todd Donovan et Jeffrey A. Karp. 2002. « When Might Institutions Change? Elite Support for Direct Democracy In Three Nations. » *Political Research Quarterly* 55 (4): 731–754.
- Box, Richard C. 1999. « Running Government Like a Business Implications for Public Administration Theory and Practice. » *The American Review of Public Administration* 29 (1): 19–43.
- Brady, Henry E., Sidney Verba et Kay Lehman Schlozman. 1995. « Beyond SES: A resource model of political participation. » *American Political Science Review* 89 (02): 271–294.
- Brenner, Neil. 2004. « Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. » *Review of International Political Economy* 11 (3): 447–488.
- Breux, Sandra. 2003. « Ville et démocratie délibérative. La prise de parole des élus et des citoyens dans les séances publiques des conseils d'arrondissement de la nouvelle ville de Québec. » Mémoire de maîtrise, Québec: Université Laval.
- Breux, Sandra, Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin et INRS Urbanisation. 2004. *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*. Montréal: INRS Urbanisation, Culture et Société.
- Briffault, Richard. 2004. « Home Rule for the Twenty-First Century. » Urb. Law. 36: 253.
- Le Bris, Émile. 2005. « La décentralisation: émergence d'un nouvel espace de politique au niveau local ou fragmentation du politique? » C011, JL. et Guibbert., L'aménagement au défi de la décentralisation, Toulouse, Presses Universitaires du 1Vlirail, Collection" Villes et territoires: 61–76.
- Bryman, Alan. 2008. Social Research Methods, 3 edition. Oxford: New York: OUP Oxford.
- Burby, Raymond J. 2003. « Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. » *Journal of the American Planning Association* 69 (1): 33-49. doi:10.1080/01944360308976292.
- Calvo, Maria Antonia et Steven J. Rosenstone. 1989. *Hispanic political participation*. San Antonio: Southwest Voter Research Institute.
- Carr, Jered B. et Antonio Tavares. 2014. « City Size and Political Participation in Local Government Reassessing the Contingent Effects of Residential Location Decisions Within Urban Regions. » *Urban Affairs Review* 50 (2): 269–302.
- Castells, Manuel. 1973. Luttes urbaines et pouvoir politique. Vol. 244. Paris: F. Maspero.
- Charlick, Robert B. 2001. « Popular participation and local government reform. » *Public Administration and Development* 21 (2): 149–157.

- Chicoine, Robert. 2010. « Pour une réforme en profondeur de la Loi québécoise sur l'aménagement et l'urbanisme. » In .Montréal: Forum URBA 2015
- Cole, Richard L. 1974. *Citizen participation and the urban policy process*. Boston: Lexington Books.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2005. « The borough system of consolidated Montreal: revisiting urban governance in a composite metropolis. » *Journal of Urban Affairs* 27 (3): 307–330.
- Combe, Lila. 2010. « Approche symbolique ou gestionnaire? L'effet du débat sur les choix de planification. » *L'Espace Politique. Revue en ligne de géograp i e politique et de géopolitique* (10). doi:10.4000/espacepolitique.1542. http://espacepolitique.revues.org/1542.
- Corriveau, Jeanne. 2012. « Les conseils municipaux à l'heure de la webdiffusion. » *Le Devoir*, 17 janvier, sect. Villes et Régions. http://www.ledevoir.com/politique/villes-et-regions/340435/les-conseils-municipaux-a-l-heure-de-la-webdiffusion.
- 2013a. « Gouvernance La CAQ veut imposer un régime minceur à Montréal. » Le Devoir, sect. Montréal. http://www.ledevoir.com/politique/quebec/378091/la-caq-veut-imposer-un-regime-minceur-a-montreal.
- 2013b. « Le spectre des défusions revient hanter Montréal. » Le Devoir, sect. Montréal. http://www.ledevoir.com/politique/montreal/378358/le-spectre-des-defusions-revient-hanter-montreal.
- 2014. « Plaidoyer pour une fusion d'arrondissements. » Le Devoir, sect. Montréal. http://www.ledevoir.com/politique/montreal/406737/plaidoyer-pour-une-fusion-d-arrondissements.
- Crawford, Gordon. 2009. « 'Making democracy a reality'? The politics of decentralisation and the limits to local democracy in Ghana. » *Journal of Contemporary African Studies* 27 (1): 57-83. doi:10.1080/02589000802576699.
- Crosby, Ned. 1995. « Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions. » In *Fairness and Competence in Citizen Participation*, sous la dir. de Ortwin Renn, Thomas Webler, et Peter Wiedemann, 157-174. Technology, Risk, and Society 10. Dordrecht: Springer Netherlands. http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-0131-8 8.
- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki. 1975. *The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York: New York University Press.
- Dahl, Robert Alan et Edward R. Tufte. 1973. Size and democracy. Vol. 2. Redwood City: Stanford University Press. http://books.google.fr/books?hl=fr&lr=&id=RTarAAAAIAAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=Dahl+Tufte+1973&ots=B-0ItEmyXi&sig=oGDqjASZEMnnWfhSZr0kyplnsFA.
- Denters, Bas et Lawrence E. Rose. 2004. *Comparing Local Governance. Trends And Developments*. Vol. 31. London: Palgrave-MacMillan.
- Deslauriers, Jean-Pierre. 1991. Recherche qualitative: guide pratique. New York: McGraw-Hill.
- Dillinger, William. 1994. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*. Washington DC: World Bank Publications.
- Docherty, Iain, Robina Goodlad et Ronan Paddison. 2001. « Civic Culture, Community and Citizen Participation in Contrasting Neighbourhoods. » *Urban Studies* 38 (12): 2225-

- 2250. doi:10.1080/00420980120087144.
- Dorier-Apprill, Elisabeth et Philippe Gervais-Lambony. 2007. « Mobiliser. » In *Vies citadines*. Paris: Belin.
- Dubresson, Alain et Yves-André Fauré. 2005. « Décentralisation et développement local: un lien à repenser. » *Revue Tiers Monde* (1): 7–7.
- Eisinger, Peter K. 1971. « Control-Sharing in the City Some Thoughts on Decentralization and Client Representation. » *American Behavioral Scientist* 15 (1): 36–51.
- Élection Montréal. s.d. « Résultats électoraux 1833 à 2005. » Consulté le 19 août 2014. http://www2.ville.montreal.qc.ca/archives/democratie/democratie_fr/media/documents/expo/resultats_electoraux_1833_2005.pdf.
- Farrelly, Michael et Helen Sullivan. 2010. « Discourses of democracy in neighborhood governance. » *Critical Policy Studies* 4 (3): 234–249.
- Fischel, William A. 2001. *The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies.* Boston: Harvard University Press Cambridge, MA. http://www.dartmouth.edu/~wfischel/FischelBook/HVpreface0401.pdf.
- Fischer, Gerhard. 2011. « Understanding, Fostering, and Supporting Cultures Of Participation. » *Interactions* 18 (3): 42–53.
- Fisman, Raymond et Roberta Gatti. 2002. « Decentralization and corruption: evidence across countries. » *Journal of Public Economics* 83 (3): 325–345.
- Florin, Paul R. et Abraham Wandersman. 1984. « Cognitive Social Learning and Participation In Community Development. » *American Journal of Community Psychology* 12 (6): 689–708. doi:10.1007/BF00922619.
- Frederickson, George. 1973. « Neighborhood Control in the 1970s: Politics, Administration, and Citizen Participation. » New York, Chandler Pub. Co.
- Fung, Archon. 2003. « Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. » *Journal of Political Philosophy* 11 (3): 338–367.
- ———. 2004. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. New Jersey: Princeton University Press.
- ——. 2006. « Varieties Of Participation In Complex Governance. » *Public administration review* 66 (s1): 66–75.
- Futrell, Robert. 2002. « La gouvernance performative. Maîtrise des impressions, travail d'équipe et contrôle du conflit dans les débats d'une City Commission. » *Politix* 15 (57): 147–165.
- Gariépy, Michel et Liane Morin. 2011. « Les écrits sur la participation publique au Québec: une première cartographie. » *Téléscope* 17 (1): 173- 193.
- Garraud, Philippe. 1990. « Discours des maires et construction locale du politique. » *Mots* 25 (1): 7–21.
- Goldfrank, Benjamin. 2002. « The fragile flower of local democracy: a case study of decentralization/participation in Montevideo. » *Politics & Society* 30 (1): 51–83.
- Gourgues, Guillaume. 2009a. « Les usages régionaux de la démocratie. » In *Dispositifs de participation et construction politique des territoires*. Grenoble: s.n. http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st12-2/st12-2gourgues.doc.

- . 2009b. « La démocratie participative au-delà des controverses et des bienveillants : des dispositifs au Dispositif. » In . Lyon: s.n. http://www.participation-et-democratie.fr/fr/system/files/32Guillaume%20Gourgues.pdf.
- Gouvernement du Québec. 2000. *Projet de loi n°170. Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*. s.l.: s.n. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-170-36-1.html.
- . 2003a. Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal. Chapitre 28. s.l.: s.n. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&fil e=2003C28F.PDF.
- ——. 2003b. *Projet de loi no Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalite*. s.l.: s.n. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-9-37-1.html.
- 2010. « Mécanismes de consultation publique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. » Ministère des Affaires municipales et Occupation du territoire. http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/acteurs-et-processus/mecanismes-de-consultation-publique-en-matiere-damenagement-du-territoire-et-durbanisme/.
- ——. s.d. Charte de la Ville de Montréal. RLRQ c C-11.4. s.l.: s.n. Consulté le 18 septembre 2014. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&fil e=/C 11 4/C11 4.html.
- Groupe de travail sur la démocratie participative. 2003. « Vers la démocratie participative. » Arrondissement Plateau Mont-Royal: Ville de Montréal.
- Hallman, Howard W. 1970. *Neighbourhood Control of Public Programs: Case Studies of Community Corporations and Neighbourhood Boards*. New York: s.n.
- Hallman, Howard W. 1974. *Neighborhood Government In a Metropolitan Setting*. Sage library of social research; v. 12. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hamel, Pierre. 1999. « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines. » *Recherches sociographiques* 40 (3): 435-466.
- Hamel, Pierre. 2008. *Ville et débat public: agir en démocratie*. Québec: Presses de l'Université Laval.
- Hamel, Pierre et Jean-Pierre Collin. 2011. « Gouverner les villes dans un contexte mondialisé. » In *Dix ans d'études urbaines au Québec bilan et perspectives d'avenir*, Jean-Pierre Collin, Geneviève Cloutier, et Claire Poitras. Québec : Presses Université Laval.
- Harris, Nigel. 1978. « Urban Decentralization. » Habitat International 3 (1): 127–135.
- Hart, David K. 1972. « Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation. » *Public Administration Review* 32: 603- 621. doi:10.2307/975228.
- Held, David. 2006. Models of Democracy. New Jersey: Stanford University Press.
- Horak, Martin et Talja Blokland. 2012. « Neighborhoods and Civic Practice. » In *Oxford Handbook of Urban Politics*, sous la dir. de Karen Mossberger, Peter John, et Susan E. Clarke. Oxford: Oxford University Press.
- Huckfeldt, R. Robert. 1983. « Social contexts, social networks, and urban neighborhoods:

- Environmental constraints on friendship choice. » *American Journal of Sociology*: 651–669.
- Institut du Nouveau Monde. s.d. « Documentation. Dossier participation citoyenne. » *Institut du Nouveau Monde*. Consulté le 7 septembre 2014. http://www.inm.qc.ca/centredocumentation.
- Jaccoud, Mylène et Robert Mayer. 1997. « L'observation en situation et la recherche qualitative. » La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques: 211–249.
- Jamil, Ishtiag. 1991. Size and Local Democracy in Norway. Bergen: LOS-Senteret.
- Kaufmann, Jean-Claude. 1996. « L'entretien compréhensif. » Paris, France: Nathan.
- Kassibo, Bréhima 2006. « Mali : une décentralisation à double vitesse ? : Ka mara la segi so ou le lent et délicat retour du pouvoir à la maison. » In *Décentralisation et pouvoirs en Afrique : en contrepoint, modèles territoriaux français*, sous la dir. de Claude Fay, Yaouaga F. Koné et Catherine Quiminal, 67-95. Paris (FRA) ; Bamako : IRD ; ISH. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers08-10/010038395.pdf. Consulté le 12 mai 2014
- Kearns, Ade et Ronan Paddison. 2000. « New challenges for urban governance. » *Urban Studies* 37 (5-6): 845–850. doi:10.1080/00420980050011118.
- Kearns, Ade et Michael Parkinson. 2001. « The significance of neighbourhood. » *Urban Studies* 38 (12): 2103–2110.
- Kennett, Patricia et Ray Forrest. 2006. « The neighbourhood in a European context. » *Urban Studies* 43 (4): 713–718.
- Krueger, Skip et Ethan M. Bernick. 2010. « State rules and local governance choices. » *Publius: The Journal of Federalism* 40 (4): 697–718.
- Kübler, Daniel et Hubert Heinelt. 2002. « An analytical framework for democratic metropolitan governance. » In workshop «The Politics of Metropolitan Governance», 22–27. Turin: s.n.
- Kübler, Daniel et Michael A. Pagano. 2012. « Urban Politics as Multilevel Analysis. » *The Oxford Handbook of Urban Politics*: 114.
- Lamoureux, Diane. 2008. « Démocratiser radicalement la démocratie. » *Nouvelles pratiques sociales* 21 (1): 121. doi:10.7202/019362ar.
- Larsen, Christian Albrekt. 2002. « Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based On the Case of Denmark. » *Scandinavian Political Studies* 25 (4): 317–332. doi:10.1111/1467-9477.00074.
- Lassen, David Dreyer et Søren Serritzlew. 2011. « Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. » *American Political Science Review* 105 (2): 238–258.
- Latendresse, Anne. 2008. « L'émergence des sommets citoyens de Montréal: vers la construction d'un programme autour du droit à la ville? » *Nouvelles pratiques sociales* 21 (1): 104–120.
- Leduc, Muriel. 1992. « La décentralisation infra-municipale: études de diverses expériences européennes et nord-américaines. » Document préparé pour le Bureau de liaison Secrétariat général de la Ville de Montréal. Montréal: INRS- Urbanisation.
- Leduc, Robert. 2013. « Les séances du conseil de Lachine en webdiffusion. » Montréal Express,

- sect. Vie de quartier. http://www.montrealexpress.ca/Vie-de-quartier/2013-12-03/article-3528333/Les-seances-du-conseil-de-Lachine-en-webdiffusion/1.
- Lefebvre, Rémi. 2004. « Quand légitimité rime avec proximité. » Mouvements (2): 135–138.
- Lefèvre, Christian. 2010. « The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. » *Análise Social* 45 (197): 623–637.
- Lemieux, Vincent. 1996. « L'analyse politique de la décentralisation. » Canadian Journal of Political Science 29 (04): 661–680.
- ——. 1997. La décentralisation. Sainte-Foy, Québec: Éditions de l'IQRC.
- ——. 2001. Décentralisation, Politiques Publiques et Relations de Pouvoir. [Montréal, Que.]: Presses de l'Université de Montréal. http://proxy2.hec.ca/login?url=http://site.ebrary.com/lib/hecm/Doc?id=10176819.
- Lowndes, Vivian, L. Pratchett et Gerry Stoker. 1998. *Enhancing public participation in local government*. London: Department of the Environment, Transport and the Regions. http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/156114.
- Lowndes, Vivien, Lawrence Pratchett et Gerry Stoker. 2001. « Trends In Public Participation: Part 1–Local Government Perspectives. » *Public administration* 79 (1): 205–222.
- Lowndes, Vivien et Gerry Stoker. 1992. « An evaluation of neighbourhood decentralisation Part 1: Customer and citizen perspectives. » *Policy & Politics* 20 (1): 47–62.
- Lowndes, Vivien et Helen Sullivan. 2008. « How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. » *Public administration* 86 (1): 53–74.
- Lundquist, Lennart. 1972. *Means and Goals of Political Decentralization*. Lund political studies 12. Lund: Studentlitteratur.
- Lussier, Pierre. 2014. « Les séances du conseil en plein air cet été. » *Le Messager Verdun*, sect. Vie de quartier. http://www.messagerverdun.com/Vie-de-quartier/2014-05-27/article-3740409/Les-seances-du-conseil-en-plein-air-cet-ete/1.
- Mabileau, Albert, dir. 1993. *A la recherche du « local. »* Collection « Logiques politiques » 11. Paris: L'Harmattan.
- Mace, Gordon et François Pétry. 2010. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche en sciences sociales*. Paris: De Boeck Supérieur.
- Marschall, Melissa J. 2004. « Citizen participation and the neighborhood context: A new look at the coproduction of local public goods. » *Political Research Quarterly* 57 (2): 231–244.
- Mazeaud, Alice et Julien Talpin. 2010. « Participer pour quoi faire? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs. » *Sociologie* 1 (3): 357–374.
- Milner, Henry. 2002. *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Lebanon: University Press of New England.
- Morlan, Robert L. 1982. « Sub-Municipal Governance in Practice: The Rotterdam Experience. » The Western Political Quarterly: 425–441.
- ——. 1984. « Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States. » *Political Science Quarterly*: 457–470.
- Mouritzen, Poul Erik. 1989. « City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. » *European Journal of Political Research* 17 (6): 661–688.

- Musso, Juliet, Christopher Weare et Matt Hale. 2000. « Designing web technologies for local governance reform: good management or good democracy? » *Political Communication* 17 (1): 1–19.
- New Economics Foundation. 1998. « Participation Works! » London: New Economics Foundation.
- Newton, Kenneth. 1982. « Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, And Democracy In Local Government. » *Political studies* 30 (2): 190–206.
- Oliver, J. Eric. 1999. « The effects of metropolitan economic segregation on local civic participation. » *American Journal of Political Science*: 186–212.
- ———. 2000. « City size and civic involvement in metropolitan America. » *American Political Science Review*: 361–373.
- ——. 2001. Democracy in suburbia. New Jersey: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric, Shang E. Ha et Zachary Callen. 2012. *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. New Jersey.: Princeton University Press.
- Paulhiac Scherrer, Florence, Mario Gauthier, Franck Scherrer, Michel Gariépy. 2012. «
 Développement urbain durable, débat public et différenciation : regards croisés sur les cas de Grenoble ; Lyon et Montréal » in A. Faure, C. Halpern, P. Leresch, A.-C. Douillet, L'action locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, Paris : L'Harmattan
- Parazelli, Michel et Anne Latendresse. 2006. « Penser les conditions de la démocratie participative. » *Nouvelles pratiques sociales* 18 (2): 15–23.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pilote, Bernard. 1995. « Introduction. » In Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec actes du o rum régional sur la décentralisation, sous la dir. de Bergeron, illes Forum régional sur la décentralisation, Marc-Urbain Proulx, Université du Québec à Chicoutimi, Groupe de recherche et d'intervention régionales, et Congrès en éthique de société du Saguenay-Lac-Saint- ea n. Chicoutimi, Québec: roupe de recherche et d'intervention régionales.
- Projet Montréal. 2012. « Transparence administrative : des nouvelles pratiques à la Ville grâce aux pressions de Projet Montréal. » *Projet Montréal*. http://projetmontreal.org/communiques/transparence-administrative-des-nouvelles-pratiques-a-la-ville-grace-aux-pressions-de-projet-montreal/.
- Proulx, Marc-Urbain, dir. 1995. Regards sur la décentralisation gouvernementale au Québec actes du o rum régional sur la décentralisation. roupe de recherche et d'intervention régionales. Chicoutimi: Université de Chicoutimi.
- Przeworski, Adam. 2004. « Institutions Matter? 1. » Government and opposition 39 (4): 527–540
- Quesnel, Louise, Laurence Bherer et Marie-Rose Sénéchal. 2005. «Fusion municipale et territoire de proximité. » In *Jeux d'éc elle et trans ormation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France,* sous la dir. de Bherer, Laurence, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, Québec: Les Presses de l'Université Laval.
- Purcell, Mark. 2006. « Urban Democracy and the Local Trap. » *Urban studies* 43 (11): 1921–1941.
- Putnam, Robert. 1993. « The prosperous community: social capital and public life. » The

- American Prospect 13 (Spring), Vol. 4. Available online: http://www.prospect.org/print/vol/13
- Radio-Canada. s.d. « Fusion, défusions. À l'heure des référendums. » *Ici Radio-Canada*. http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Dossiers/defusions/referendums/mecanismes.shtml.
- Raufflet, Emmanuel. 2009. « La planification territoriale collaborative sous la loupe: l'expérience du plan municipal de développement de Tlalmanalco au Mexique (1997). » Canadian Journal of Regional Science 16 (1): 129.
- Rodríguez-Pose, Andrés et Adala Bwire. 2003. *The Economic (in) efficiency of Devolution*. London: London School of Economics Department of Geography & Environment. http://www.grammatikhilfe.eu/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp86.pdf.
- Rogers, David L., Gordon L. Bultena et Ken H. Barb. 1975. « Voluntary Association Membership and Political Participation: an Exploration of the Mobilization Hypothesis*. » *The Sociological Quarterly* 16 (3): 305–318.
- Rogers, Everett M. 1995. Diffusion of innovations, 4th ed. New York: Free Press.
- Rosener, Judy B. 1975. « A cafeteria of techniques and critiques. » *Public Management* 57 (12): 16–19.
- ———. 1982. « Making bureaucrats responsive: A study of the impact of citizen participation and staff recommendations on regulatory decision making. » *Public Administration Review*: 339–345.
- Rosenstone, Steven et John M. Hansen. 1993. « Mobilization, participation and democracy in America. » http://www.citeulike.org/group/108/article/107095.
- Rousseau, Guillaume. 2011. « La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme 30 ans plus tard : toujours entre centralisation et décentralisation. » Les Cahiers de droit 52 (2): 197. doi:10.7202/1006414ar.
- Rowe, Gene et Lynn J. Frewer. 2005. « A typology of public engagement mechanisms. » Science, technology & human values 30 (2): 251–290.
- Sassen, Saskia. 1998. Globalization and Its Discontents: Essays On the New Mobility of People and Money. New York: New Press. http://c0719792.cdn.cloudfiles.rackspacecloud.com/4029_Globalization%20and%20lts%20Discontents.doc.
- Schmandt, Henry J. 1972. « Municipal Decentralization: An Overview. » *Public Administration Review*: 571–588.
- ——. 1973. « Decentralization: A structural imperative. » In *Neighborhood Control in the* 1970s, sous la dir. de Georges Frederickson. New York: Chandler.
- Scott, William G et Terence R Mitchell. 1972. *Organization Theory; a Structural and Behavioral Analysis*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- Sénécal, Gilles, Geneviève Cloutier et Patrick Herjean. 2008. « Le quartier comme espace transactionnel: l'expérience des Tables de concertation de quartier à Montréal. » Cahiers de géographie du Québec 52 (146): 191–214.
- Shalala, Donna E. 1971. *Neighborhood Governance: Proposals and Issues.* New York: National Project on Ethnic America. http://eric.ed.gov/?id=ED053234.
- Sharpe, Lawrence J. 1970. « Theories and values of local government. » Political studies 18 (2):

- 153-174.
- Smith, Brian Clive et B. C. Smith. 1985. *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. London: Allen & Unwin. http://library.wur.nl/WebQuery/clc/235759.
- Smith, Graham. 2005. « Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations From Around the World. » London.: Power Inquiry. http://eprints.soton.ac.uk/34527.
- ———. 2009. Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham et Corinne Wales. 1999. « The theory and practice of citizens' juries. » *Policy & Politics* 27 (3): 295–308.
- Smith, Ian, Eileen Lepine et Marilyn Taylor. 2007. *Disadvantaged By Where You Live?:*Neighbourhood Governance In Contemporary Urban Policy. Bristol: Policy Press.
- Spina, Nicholas. 2014. « Decentralisation and Political Participation: An Empirical Analysis in Western and Eastern Europe. » *International Political Science Review* 35 (4): 448-462. doi:10.1177/0192512113496681.
- Tavares, Antonio F. et Miguel Rodrigues. 2013. « The Supply of Participation Tools in Local Government Settings: An Empirical Analysis of Portuguese Municipalities. » *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 55(1): 141-172.
- Thibault, André. 1991. *Comprendre et planifier la consultation publique*. Bureau de consultation de Montréal. Montréal: Bureau de consultation de Montréal.
- Thibault, André, Marie Lequin et Mireille Tremblay. 2000. « Cadre de référence de la participation publique (démocratique, utile et crédible). » Forum sur le développement social. Québec: s.n.
- Tiebout, Charles M. 1956. « A pure theory of local expenditures. » *The journal of political economy*: 416–424.
- Timney, Mary M. 1998. « Overcoming administrative barriers to citizen participation: Citizens as partners, not adversaries. » In *Government is us: Public administration in an antigovernment era*, sous la dir. de Simrell King, Cheryl et Camilla Stivers. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Tolbert, Pamela S. et Lynne G. Zucker. 1983. « Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. »

 Administrative science quarterly: 22–39.
- Touré, El Hadj. 2009. « La gouvernance locale à l'épreuve de la décentralisation. Étude des effets sociopolitiques induits par la gestion foncière décentralisée dans la communauté rurale de Ross Béthio (Delta du fleuve Sénégal). » Thèse de doctorat, Université Laval.
- Treisman, Daniel. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trépanier, Marie-Odile et Martin Alain. 2008. « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal ». In Renouveler l'aménagement et l'urbanisme planification territoriale, débat public et développement durable, sous la dir. de Gauthier Mario., Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier, 221-246. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Trounstine, Jessica. 2006. « Dominant Regimes and the Demiseof Urban Democracy. » *The Journal of Politics* 68 (4): 879-893.

- Van Eijk, Carola. 2014. « Growing Access to Local Decision-Making? Explaining Variations Among Dutch Municipalities in the Institutionnal Measures to Promote Citizen Participation. » *Journal of Urban Affairs* 36 (2): 256–275.
- Van Neste L. Sophie, Michel Gariépy et Mario Gauthier. 2012. « La cohérence dans l'urbanisme montréalais : entre planification et mise en débat. » *Géocarrefour* 87 (2): 87-99.
- Verba, Sidney et Norman H. Nie. 1972. Participation in America. New York: Harper & Row.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman et Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism In American Politics*. Vol. 4. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vetter, Angelika. 2000. « Democracy In Big Cities: A Comparative View. » In *Urban democracy*, sous la dir. de Oscar W. Gabriel, Vincent Hoffmann-Martinot, et H. V. Savitch, 433-452. St d te und Regionen in Europa 1. Opladen: Leske + Budrich.
- Vigoda, Eran. 2002. « From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. » *Public administration review* 62 (5): 527–540.
- Ville de Montréal. s.d. « Arrondissements ». Ville de Montréal. Consulté le 12 août 2014. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85813661&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- s.d. « Conseil d'arrondissement ». Ville de Montréal. Consulté le 22 juin 2014. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=5798,85975579&_dad=portal&_schema=PORTAL.
- s.d. « Comités et consultations publiques ». Ville de Montréal. Consulté le 22 juin 2014. http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=9417,114239587&_dad=portal&_schema =PORTAL.
- Wandersman, Abraham et Paul Florin. 2000. « Citizen participation and community organizations », In *Handbook of community psychology*, sous la direction de Rappaport, Julian et Edward Seidman, 247–272. New York: Klewer Academic/ Plenum Publishers.
- Washnis, George J. 1972. *Municipal Decentralization and Neighborhood Resources: Case Studies Of Twelve Cities*. Santa Barbara: Praeger.
- Wolman, Harold L. et Coit Cook Ford. 1996. « The Assumptive World of Local Political Elites An Examination of Mayoral Cognitive Structures in Metropolitan Detroit. » *Urban Affairs Review* 32 (1): 87–108.
- Wolman, Harold, John Strate et Alan Melchior. 1996. « Does changing mayors matter? » *The Journal of Politics* 58 (01): 201–223.
- Yates, Douglas. 1973. *Neighborhood Democracy: The Politics and Impacts Of Decentralization*. Boston: Lexington Books.
- Zittoun, Philippe. 2013. « Dispositifs». *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris: GIS Démocratie et participation. Consulté le 10 octobre 2014. http://www.participation-et-democratie.fr/fr/dico/dispositif.