

XVII^E ENTRETIENS JACQUES CARTIER – MONTREAL – 7-8 OCTOBRE 2004
“ La gouvernance métropolitaine. Recherche de cohérence dans la complexité ”
Thème 2 : “ La gestation et la mise en œuvre des réformes métropolitaines ”

MONTREAL, UNE METROPOLE
À L'ÉPREUVE DU POUVOIR D'AGGLOMERATION

*Alain Faure – chercheur CNRS en science politique à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble
& directeur du Centre d'Études Canadiennes de Grenoble*
CERAT PACTE - BP 48 38040 Grenoble cedex 9 France - alain.faure@upmf-grenoble.fr

MONTREAL, UNE METROPOLE
A L'EPREUVE DU POUVOIR D'AGGLOMERATION

<i>Les dénouements inattendus d'une réforme institutionnelle.....</i>	<i>4</i>
<i>LA GOUVERNABILITE URBAINE EN DEBATS.....</i>	<i>4</i>
<i>Des permanences sur les lieux du pouvoir.....</i>	<i>5</i>
<i>Des innovations sur les formes de la négociation.....</i>	<i>6</i>
<i>UN MODELE POLITIQUE PLUS PARTICIPATIF ET PLUS INTEGRATEUR ?.....</i>	<i>7</i>
<i>La thérapie des grands rassemblements.....</i>	<i>7</i>
<i>L'agglomération plutôt que la métropole.....</i>	<i>8</i>
<i>UNE DEMOCRATIE URBAINE SINGULIEREMENT DIFFERENTIELLE.....</i>	<i>9</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>10</i>

Comme la plupart des métropoles en Amérique du Nord, l'essor de Montréal a historiquement été lié au développement du capitalisme industriel et à la position de carrefour de communications que la ville occupe à partir de la seconde moitié du 19^{ème} siècle. Ce processus de métropolisation a été précisément étudié sur la période 1880-1930, permettant de souligner combien les réseaux techniques urbains avaient favorisé le mouvement de concentration économique et financière et la transformation irréversible de la vie des citoyens à Montréal (Gournay Vanlaethem 1998). Il a par exemple été montré de façon éclairante comment le réseau téléphonique de Montréal et le fournisseur de service public Bell avaient accéléré le passage vers la ville réticulée en entraînant une révision en profondeur des principes urbanistiques de la ville (Poitras 2000). Dans ces conditions, on peut faire l'hypothèse que ce sont bien les "institutions invisibles" des systèmes techniques et du monde des affaires qui ont le plus pesé à Montréal jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle dans la structuration socio-spatiale de la ville et dans les grandes orientations de sa régulation publique. Le constat est d'autant plus marqué au Canada, en comparaison des grandes villes de la vieille Europe, que les municipalités apparaissent comme des institutions relativement secondaires dans la démocratie politique (simples "créatures des provinces" pour reprendre une expression courante au Canada). Au Québec comme dans les autres provinces, ce sont les postes de députés aux niveaux provincial et fédéral qui constituent les mandats-charnières de la vie politique. La tendance a même été accentuée dans les années 70 avec la révolution tranquille incarnée par le péquiste René Lévesque pour émanciper le Québec, les débats étant systématiquement focalisés sur des enjeux nationaux (la souveraineté, l'identité francophone et la construction politique d'une société distincte). Qui plus est, la métropole de Montréal possède certaines caractéristiques qui amenuisent son rayonnement politique. D'une part, la ville centre ne possède pas le statut de capitale administrative de la province malgré sa position économique dominante. D'autre part, la région métropolitaine de Montréal est très morcelée sur le plan institutionnel.

Au vu de cette situation territorialement fragmentée et socio-économiquement contrastée, les diagnostics engagés à partir des années 90 sur les formes de gouvernement qu'il faudrait promouvoir à Montréal ont systématiquement insisté sur la nécessité de repenser le devenir de la ville à une échelle territoriale très large et autour d'objectifs d'aménagement et de développement faisant la part belle aux grands réseaux techniques, aux outils de planification stratégique et aux exigences de la concurrence internationale. Dans les travaux de prospective engagés durant cette période, les projections des experts sont unanimes : le salut de la cité montréalaise ne pourra passer que par un système de gouvernance métropolitaine se démarquant des "institutions classiques" incarnées par les municipalités. Ces dernières doivent se contenter de répondre à la demande sociale sur des objectifs pragmatiques et limités de services de proximité et de médiation. Et même sur ce registre, l'échec relatif de l'expérience municipale volontariste de l'équipe du maire Jean Doré à Montréal (1986-1994) a visiblement refroidi les élans réformateurs portés en milieu urbain par les militants du développement local.

C'est dans ce contexte que le gouvernement du Québec a annoncé la mise en chantier d'une vaste réforme des institutions locales à la fin des années 90. Un large consensus s'est alors dégagé pour que la réorganisation de la vie de la cité et le management des grands réseaux publics soient pensés et réalisés à l'échelon de la métropole tout en maintenant des municipalités pour la gestion de proximité. Mais l'histoire ne s'est pas déroulée comme le suggérait ce scénario attendu. Prenant de court tous les spécialistes du développement urbain (y compris au sein du parti au pouvoir), le gouvernement provincial du Québec a fait voter fin 2000 une loi imposant la fusion des municipalités dans les principales villes de la province. Dans ce cadre, la région urbaine de Montréal, qui était dès l'origine le cœur de cible de la réforme (voire même son unique objet au début), a été découpée en trois blocs avec sur son île centre une nouvelle ville (Montréal) intégrant toutes les municipalités dites "de banlieue". Et dès novembre 2001, après une année durant laquelle un "comité de transition" a préparé le terrain sur le plan opérationnel, les habitants de l'île ont été invités à élire au suffrage universel direct un maire unique se substituant aux 28 maires en place. Dotée d'un conseil communautaire de 74 membres et d'une organisation décentralisée en 27 arrondissements (dont 9 sur l'ancienne ville centre), l'équipe majoritaire s'est retrouvée du jour au lendemain à la tête d'une puissante institution avec pour mission première de restructurer en profondeur l'ensemble des compétences municipales et des services de l'agglomération. Cette véritable rupture politique a alimenté pendant deux ans d'impressionnantes joutes publiques à Montréal et au Québec (controverses médiatiques, manifestations dans la rue, négociations sectorielles, contestations juridiques, affrontements politiques...).

Pour l'observateur extérieur que je fus (en tant que chercheur invité en 2001 et 2002 à l'Institut National de la Recherche Scientifique du Québec), Montréal m'est apparue comme un véritable laboratoire politique dans la mesure où le cœur des débats portait explicitement sur la façon dont la nouvelle ville mettait en place, sans filet et dans des délais très courts, une formule de gouvernement urbain relativement inédite et pour le moins expérimentale. Je vous propose dans cette communication de revenir sur cette période mouvementée avec ce regard extérieur. L'actualité trop récente sur les défusions (consécutive à l'élection d'un nouveau gouvernement à majorité libérale en avril 2003 et marquée par le processus de référendum de juin 2004) ne sera traitée qu'en guise de conclusion.

Plusieurs travaux ont commenté la période 1999-2002 en soulignant les nombreuses contradictions en présence, notant le plus souvent les questionnements non résolus que la création de cette ville nouvelle posait en termes de management public (Hamel 2001, Possibles 2003, CJUR 2003, VRM 2002). Mon analyse portera sur les conditions politiques dans lesquelles la réforme a produit ce dénouement inattendu en 2002, afin de souligner le rôle déterminant apparemment joué par certaines élites montréalaises pour imposer un gouvernement urbain rejetant en même temps le *statu quo* municipal et la planification métropolitaine. Dans l'optique des travaux sur les *sentiers de dépendance* (Pierson 1997), il apparaît que le rejet de la solution politique métropolitaine provient de la difficulté du gouvernement à définir des buts univoques et de sa volonté d'intégrer l'horizon à court terme des cycles électoraux urbains. Les réformateurs ont fortement intégré dans leur action des considérations liées à l'histoire politique de Montréal. Et les "cartes mentales" des acteurs en présence (North 1990) n'ont permis de changements de perspective que circonscrits à l'échelle d'une configuration territoriale et humaine précise, celle de l'agglomération (l'île centrale) et non celle de la métropole (la grande région urbaine).

Pour approfondir cette hypothèse, l'exposé procédera en deux temps. Tout d'abord, le fruit d'un travail d'enquête sur la genèse de la réforme (rédaction, adoption et mise en œuvre de la fusion) permet de pointer les éléments qui expliquent comment les grands objectifs initiaux de planification stratégique de la loi se sont considérablement transformés au fil des négociations politiques. Si la question de la gouvernabilité de Montréal est certes affaire d'efficacité organisationnelle et de management public, elle a visiblement été surdéterminée, au fil de la réforme, par des arbitrages conditionnés par la *culture politique* propre aux élus et aux leaders économiques de la ville de Montréal. Dans un deuxième temps, nous tâcherons de tirer des enseignements plus généraux sur les orientations inédites de ce modèle politique en gestation. La nouvelle Montréal reflète en effet une hybridation très contemporaine des formes urbaines de l'action publique sur deux registres : d'une part avec les initiatives visant à traiter la demande sociale et la participation des groupes d'intérêts sur le mode de "rassemblements" assez ouverts, et d'autre part avec la structuration d'un pouvoir d'agglomération s'imposant comme un rouage décisionnel décisif dans le mécano institutionnel canadien. Enfin nous évoquerons en guise de conclusion l'étonnante situation qui se précise avec le référendum du 20 juin 2004 et le "retour", pour 15 des anciennes municipalités fusionnées de Montréal, à la situation antérieure malgré le maintien d'un conseil d'agglomération. On se demandera en définitive si ce nouveau processus, symbolisé par la nomination d'un nouveau "comité de transition" pour préparer les élections municipales de 2005, ne symbolise pas, de façon presque caricaturale, les nouvelles donnes de cette démocratie d'agglomération résolument différentielle.

LA GOUVERNABILITE URBAINE EN DEBATS

Pour étudier la façon dont les acteurs se sont saisis de la réforme de fusion des municipalités à Montréal, il convient de mentionner au préalable quelques traits spécifiques concernant la position des villes dans le mécano institutionnel canadien. Le système fédéral n'octroie pas aux villes de statut particulier, des juristes soulignant même l'étonnant vide juridique qui en résulte pour des villes aussi importantes que Vancouver ou Toronto. À l'échelle du Canada, le Québec constitue une province puissante (démographiquement et économiquement) dont les élites ont toujours défendu des orientations sur le modèle de l'Etat-providence, notamment en matière de politiques sociales et d'immigration. Les régions qui composent le Québec possèdent néanmoins sur le plan symbolique une représentation spécifique au sein du Gouvernement puisque chaque ministre est officiellement pourvu d'un rôle de médiateur pour une région en particulier. Et il faut noter que le gouvernement du Québec a créé dans les années 90, au sein du ministère des affaires municipales, une administration spécifiquement consacrée à la métropole montréalaise. Pour autant, ce sont les décisions publiques prises à Québec (capitale administrative et politique du Québec) et celles qui se négocient à Ottawa (siège des institutions canadiennes) qui captent l'essentiel des grandes controverses partisanes et de politiques publiques, avec des affrontements récurrents sur deux thématiques : le degré d'interventionnisme du Gouvernement québécois et la nature du partage des compétences et des responsabilités entre les institutions provinciale et fédérale.

Dans ce contexte, comment le problème de la gouvernabilité de Montréal est-il soudainement devenu pour le gouvernement du Québec une question centrale dans les arbitrages et dans la mise sur agenda des problèmes publics ? La genèse de la réforme apporte quelques éléments de réponses dans la mesure où elle reflète la nature des tractations souterraines puis des compromis institutionnels qui ont mobilisé les élites provinciales et montréalaises sur ce chantier. Il y a notamment deux résultats qui méritent, de notre point de vue,

une attention particulière parce qu'ils nous éclairent sur le degré de "gouvernance" promu par la réforme. Le premier concerne certaines permanences apparues au terme des négociations concernant la culture politique de Montréal et son identité construite par cohabitation de communautés très disparates. Le second a trait à des innovations survenues dans la façon de concevoir les articulations entre les intérêts publics et privés d'une part, et entre les intérêts locaux et provinciaux d'autre part.

Des permanences sur les lieux du pouvoir

En 1998, Toronto, la ville voisine (et concurrente) de Montréal avait été contrainte par le gouvernement de l'Ontario de se réorganiser à une vaste échelle métropolitaine sur le double argument des économies d'échelle obtenues et du rayonnement international à conforter. Le gouvernement du Québec s'est explicitement appuyé cette initiative pour afficher sa volonté d'engager une réforme institutionnelle réduisant le morcellement municipal de Montréal. Les graves problèmes financiers rencontrés à cette époque par la ville ont accéléré le mouvement, permettant notamment au gouvernement d'imposer un haut fonctionnaire provincial à la tête de l'administration montréalaise et de sensibiliser les différents ministères à la spécificité des problèmes posés dans cette métropole. Mais à la différence de la fusion sur Toronto, le Gouvernement n'a pas créé une métropole mais trois villes et il a planifié la réorganisation municipale de Montréal sur trois paliers : un lieu de coordination au niveau régional avec la Communauté Métropolitaine de Montréal (composée de 28 représentants issus des trois nouvelles villes de la région urbaine et des communes des Rive-Sud et Rive-Nord, d'un comité exécutif de 8 membres et de 5 commissions permanentes), un lieu de gouvernement au niveau de l'île principale (avec un maire élu au suffrage universel direct, un conseil exécutif de 74 membres et un comité exécutif de 11 membres nommés par le maire), et enfin des antennes décentralisées de gestion avec la création de 27 arrondissements (représentés par 3 à 5 conseillers élus dont un président présent dans le conseil exécutif). Ce nouvel organigramme du pouvoir local préserve, dans les faits, deux données inscrites dans l'histoire politique de Montréal.

D'une part, le Gouvernement a toujours cherché à prendre en compte la dimension particulière de Montréal sur les plans social, linguistique et ethnique. La fusion de 27 municipalités a en effet été accompagnée d'une intense activité de négociation avec les élites locales sur les thématiques sensibles d'organisation de la ville. Longtemps hostile au principe "une île une ville", le Premier Ministre a paradoxalement pesé de tout son poids politique pour imposer *in fine* une solution qui reconnaissait la place particulière occupée par Montréal dans les systèmes québécois et canadien. Le Premier ministre semble ainsi avoir acquis la conviction que les élites montréalaises devaient être les seules à garder la maîtrise des grandes orientations de la métropole. En d'autres termes, il a pris acte de la *société distincte* formée à Montréal, poussant même le raisonnement assez loin en reconnaissant implicitement que le *bon périmètre* de gestion de la ville était celui qui entraînait les communautés anglophones et francophones à travailler ensemble. On peut avancer un diagnostic relativement comparable concernant le rôle de préparation joué par la Ministre des affaires municipales dans l'aboutissement de la réforme. Cette dernière n'a eu de cesse de défendre l'idée que les problèmes du Montréal *pauvre* (notamment à la lumière de sa longue expérience de terrain en tant que députée dans un quartier populaire de la ville) ne pouvaient être correctement traités que s'ils étaient posés à l'échelle de l'île, c'est-à-dire sur un territoire aussi caractérisé par des poches de prospérité et des atouts de rayonnement international. Son combat pour faire passer la loi (quitte à renoncer à certaines orientations initialement défendues à l'échelle métropolitaine) exprimait d'abord un point de vue de l'intérieur, c'est-à-dire étroitement débattu avec les maires et les leaders communautaires de l'île.

D'autre part, les principales élites politiques montréalaises (anciennement maires) ont obtenu la possibilité de conserver un espace politique (l'arrondissement) pour prolonger leur carrière électorale. Le rôle joué par le médiateur nommé à Montréal par le gouvernement lors de la préparation de la loi est décisif (survalorisant explicitement la responsabilité des maires de banlieue et de la ville centre), tout comme celui du directeur général des services de Montréal (artisan du compromis élaboré avec les anciennes villes de banlieue). D'autres acteurs ont pesé dans les négociations (les maires de Montréal, Laval, Verdun et dans une moindre mesure les présidents des deux grands syndicats de la métropole). La combinaison de ces différentes empreintes personnalisées semble avoir constitué le principal facteur déclencheur expliquant que la loi soit parvenue au terme d'un processus jugé pourtant au départ, par nombre d'experts, irréaliste, dogmatique et autoritaire. L'histoire des négociations nous apprend que ces influences, d'apparences fort disparates, avaient la même fondation symbolique assise sur une communauté montréalaise de spécificités et d'intérêts. Personne ne savait à l'avance que le produit final aurait cette tournure (l'idée des arrondissements et des fusions est arrivée tardivement dans la loi) et la loi a aussi été alimentée par de nombreux éléments objectifs concernant toutes les municipalités au Québec (Benoit Mevellec 2003). Mais force est de constater que sa version finale a été en

quelque sorte surdéterminée par les enjeux stratégiques et politiques apparus spécifiquement sur l'île de Montréal autour d'un cercle restreint d'acteurs publics de premier plan.

Des innovations sur les formes de la négociation

Dans le même temps, la réforme a eu pour particularité innovante de promouvoir un processus d'apprentissage collectif plaçant la ville de Montréal en forte position de responsabilité. On pourrait qualifier cette réforme d'*apprenante* (ou de *proactive* pour reprendre une expression souvent utilisée au Québec), au sens où les principaux réseaux d'acteurs impliqués concrètement dans sa mise en œuvre ont dû à maintes reprises travailler à la construction d'un consensus politique inédit. Ce constat est apparu dans nos enquêtes aux deux stades de l'écriture de la loi (1995-2000) et de la période de transition (janvier-novembre 2001).

Dans la première période, le gouvernement québécois a cherché à définir un "pacte fiscal" avec les *Unions Municipales* (fédération des municipalités) pour mieux encadrer les règles de financement des collectivités locales. À la même période, les principales villes du Québec rencontrent d'importants problèmes de gestion liés à leurs charges croissantes de centralité. Aussi ont-elles décidé de répondre aux velléités de rationalisation budgétaire du gouvernement en réunissant, dans un réseau formant un groupe de pression, leurs principaux représentants. C'est sur ces bases que les villes centre ont commencé à investir les lieux d'expertise débattant du déplacement des responsabilités locales vers les niveaux métropolitain et régional. Si l'on s'en tient aux échecs répétés des projets de réforme dans ce domaine, la démarche n'a pas abouti puisque seule l'opération des *villages paroisses* a été jusqu'à son terme en 1998. Cette inertie peut s'expliquer par le fait que le Québec est un pays où la majorité politique du gouvernement se construit sur une bipolarité (les *Bleus* contre les *Rouges*) coupée des engagements locaux, et où l'arithmétique électorale donne aux députés non-urbains une place déterminante. Cette période n'en a pas moins été marquée par de nombreuses études qui ont permis au ministère des affaires municipales (doublé un temps d'un ministère de la métropole) d'arrimer son expertise au réseau des villes centre du Québec. Mais pourquoi la loi n'a-t-elle été adoptée que fin 2000 ? Il existe dans l'analyse des politiques publiques une abondante littérature sur les "fenêtres politiques" expliquant comment un problème s'impose sur l'agenda politique en fonction des alliances en présence (Lemieux 2001) et du contexte d'action (March 1988), avec notamment le célèbre exemple du "modèle de la poubelle" dans lequel l'anarchie des éléments qui sous-tendent la décision rationnelle génère des *solutions* improbables et fluctuantes (Kingdon 1984). Pour analyser la loi sur les fusions municipales à Montréal, on retiendra volontiers une variante inédite avec la "*méthode PowerPoint*" (pour reprendre l'expression d'un interlocuteur), c'est-à-dire un processus de capitalisation des scénarios sur un texte informatique en permanence remanié par les hauts fonctionnaires du Ministère des affaires municipales et de la métropole en attendant le jour où une opportunité conjoncturelle a pu convaincre le gouvernement de passer à l'acte...

Dans la deuxième période (année 2001), Montréal s'est assez nettement éloignée du fonctionnement technique (voire technocratique) des Comités de Transition suggéré par le gouvernement. Sur le principe d'une formule déjà testée à Toronto, il avait été convenu de créer pour chaque nouvelle ville une structure *ad hoc* dont la mission consistait à définir dans ses grandes orientations l'architecture humaine, administrative et financière de la nouvelle institution. Concernant Montréal, nos recherches montrent que ce Comité de Transition a privilégié une méthode volontariste essentiellement axée sur l'idée qu'il fallait émanciper la nouvelle ville, c'est-à-dire la doter d'outils d'arbitrage, de pilotage et de gestion comparables à ceux des métropoles canadiennes et étasuniennes. Cette démarche de travail mérite une attention particulière sur au moins deux points. Premièrement, la démarche a promu sur une période limitée une expertise indépendante du pouvoir politique. Faisant face à des défis incroyablement complexes en matière juridique et financière, le Comité de Montréal s'est acquitté de sa mission en privilégiant délibérément le dialogue avec le monde des affaires. Contrairement aux comités de transition des autres villes (où c'est le Gouvernement qui nommait tous les membres), c'est à Montréal la présidente du Comité de Transition, issue de la chambre économique, qui a imposé 80 % de l'effectif de son équipe. Une autre innovation a consisté à valoriser la diversité des expertises, le Comité ayant sollicité indistinctement des francophones, des anglophones, des techniciens et des responsables du milieu communautaire pour faire fonctionner les différents groupes de travail. La technique du *brain storming* permanent a été retenue sur l'idée simple que chaque problème méritait controverse avant que le Comité ne tranche sur les orientations finalement retenues. Enfin, il semble que le Comité de Transition de Montréal ait quelque peu bousculé l'ordonnement traditionnel des négociations catégorielles sur un dossier sensible, celui du traitement des fonctionnaires (*cols bleus*, *cols blancs*, pompiers...) employés par les 28 anciennes municipalités. Le Comité est en effet parvenu à faire valider, en négociations internes, le principe d'une future abolition de la règle dite du "plancher d'emplois" et d'une harmonisation des multiples statuts définis par les anciennes municipalités. Ce dossier très complexe (et également très sensible politiquement) est significatif parce qu'il nous informe sur l'importance des médiations territoriales dans le processus gouvernemental de

hiérarchisation des priorités publiques. La question de l'abolition des planchers d'emplois n'aurait sans doute jamais été inscrite sur l'agenda de la réforme sans l'obstination du Comité de Transition à Montréal, ce dernier faisant la sourde oreille aux mises en garde d'un Gouvernement paralysé depuis des années par le contenu potentiellement explosif de cette réorganisation.

UN MODELE POLITIQUE PLUS PARTICIPATIF ET PLUS INTEGRATEUR ?

Vue de l'extérieur, l'histoire de la loi paraît donc assez paradoxale avec un mélange inédit de permanences et d'innovations. Nombre d'analystes n'ont d'ailleurs pas manqué de critiquer ouvertement la réforme en la jugeant timide dans ses orientations stratégiques (le niveau métropolitain demeure subsidiaire), timorée sur le plan fiscal (le pouvoir de taxation reste inchangé), imprécise en matière de transferts de compétences (la répartition entre les trois paliers manque de clarté) et ambiguë dans ses principes démocratiques (la consultation des habitants dans les arrondissements restant à inventer). C'est souvent l'idée du rendez-vous manqué qui retient l'attention, que l'angle de lecture porte sur les objectifs de rationalisation et d'efficacité (Des Rosiers 2000), sur la réorganisation territoriale du secteur public (Collin 2000) ou sur l'évolution du pacte fiscal entre le gouvernement et les municipalités (Hamel 2002). Et pourtant, on peut se demander si ce *bien commun urbain* en formation n'illustre pas un processus politique relativement innovant en matière de politiques publiques et de démocratie locale. La culture politique des élites montréalaises, qui a imprimé sur cette réforme les nouveaux contours du pouvoir urbain au Québec, met en perspective un modèle politique qui a la particularité d'être à la fois plus participatif (avec la volonté de la nouvelle équipe élue d'organiser régulièrement des débats publics par thématique et par arrondissement) et plus intégrateur (avec l'affirmation de compétences d'agglomération qui traitent les dossiers publics de façon plus transversale).

La thérapie des grands rassemblements

Comme l'avait promis son leader, l'équipe élue au soir du 7 novembre 2001 a engagé des consultations dans tous les domaines d'intervention de la ville, le nouveau maire reprenant systématiquement le *credo* de sa campagne électorale sur la nécessité d'inventer de nouvelles méthodes de négociation (Latendresse 2002). Cette orientation a reposé sur deux ambitions : d'une part aborder des thématiques sensibles (logement social, développement économique, grands projets) sur un mode résolument consultatif, et d'autre part débattre frontalement des clivages qui ont toujours opposé l'ancienne ville de Montréal aux anciennes communes de banlieue sur les disparités de richesse, sur les cloisonnements entre les communautés francophone et anglophone, et sur les affrontements idéologiques entre libéraux et souverainistes. S'il est prématuré de dresser un bilan de l'impact qu'a eu cette méthode sur la définition des priorités collectives à Montréal, on peut néanmoins noter que l'organisation à marche forcée de ces consultations semble avoir imprimé aux négociations sectorielles une tournure particulièrement ouverte (avec de nombreux "sommets", des auditions -projet d'autoroute-, la création d'un conseil de la culture, des rencontres sur la pauvreté, le logement, l'avenir du Mont-Royal, l'écologie et le développement durable...).

Dans ces différents forums, tout s'est souvent passé comme si les *forces vives* de l'agglomération montréalaise acceptaient progressivement de territorialiser les débats, c'est-à-dire de reconnaître que leurs revendications possédaient une dimension inscrite dans les spécificités émergentes de gestion de la nouvelle ville. Les débats ne ressemblaient pas aux grandes controverses discutées à l'Assemblée nationale et à la Chambre des communes dans la mesure où ne dominaient dans les échanges ni la dimension partisane (autour du clivage traditionnel entre libéraux et souverainistes), ni la dimension catégorielle (avec la spécialisation inhérente à chaque négociation ministérielle par filière professionnelle). Pour autant, de véritables débats de société traversaient ces forums publics. Qu'il s'agisse du milieu communautaire, du milieu syndical, ou de représentants de grandes causes *citoyennes*, les leaders d'opinion utilisaient les "sommets" pour tester des arguments, fédérer des troupes, mobiliser des soutiens. Dans tous les cas de figure, il est apparu que ces grands rassemblements urbains s'apparentaient presque à une thérapie -balbutiante- pour favoriser une expression des groupes d'intérêts en même temps que s'inventaient les règles de la nouvelle ville.

Parallèlement, la création de Montréal a entraîné deux évolutions marquées sur le plan politique. D'une part, le maire de Montréal et son équipe rapprochée ont acquis une position centrale dans la structuration de l'ensemble des jeux de pouvoir sur la métropole. Avec la fusion, le nouveau maire possède une palette importante de ressources politiques : il nomme les membres du comité exécutif de la ville, il dirige les services administratifs et techniques de la ville, il préside dans les faits la Communauté Métropolitaine en détenant dans cette structure la moitié des postes. D'autre part, l'articulation des niveaux de responsabilité entre les trois paliers d'administration relève de compétences communes et partagées qui entraînent presque systématiquement un travail d'interprétation et de régulation situé à l'échelle de l'agglomération. Dans le même temps, avec la mise en place des nouvelles structures, la ville de Montréal devient un acteur politique majeur (y compris sur le plan médiatique) dans le concert provincial et fédéral des politiques publiques et de la vie politique en général. En donnant pour frontières à la ville de Montréal les contours géographiques de l'île, ce ne sont pas seulement des questions de périmètres et de management qui ont changé, c'est toute la représentation que se font les habitants des mandats électoraux locaux qui a été transformée. Au départ, les modalités de la cohabitation entre les intérêts de la ville centre et des municipalités de banlieues ont fait l'objet de vives controverses exposées dans tous les médias et activement alimentées dans les arènes collectives de Montréal. Mais progressivement, les candidats ont adopté le nouveau système électoral et ont travaillé leur *éligibilité* au sens anthropologique du terme (Abélès 1989), c'est à dire en affichant leur capacité à incarner symboliquement une terre d'élection rassemblant soudain une multitude d'histoires distinctes et d'intérêts divergents. Dans un premier temps, c'était seulement la vitalité des discours identitaires centrés sur la défense du noyau municipal traditionnel qui prévalait. Mais tous les observateurs ont été surpris par la rapidité avec laquelle les candidats ont intégré les règles du jeu contenues dans la réforme. Sur Montréal, il faut consulter la presse fin 2000 puis reprendre l'observation quelques mois avant et après les élections : la nouvelle ville de Montréal semble avoir acquis dans des délais très courts ses lettres de noblesse, avec un maire connu et reconnu, une administration entièrement réorganisée sur les bases de l'agglomération et d'arrondissements aux contours souvent inédits, des compétences considérables dans presque tous les secteurs d'intervention, et un " poids " politique de première importance au sein des réseaux de ville du Québec et du Canada. Sur le plan symbolique, la métamorphose mériterait sans doute aussi une attention particulière : le nouveau maire de Montréal est apparemment parvenu à incarner simultanément une réconciliation historique entre le centre et les banlieues (un sondage paru dans un grand quotidien québécois quelques mois après les élections montrait par exemple la quasi-disparition de cette fracture pour les électeurs) et le rayonnement inédit de Montréal sur la scène internationale (grande première en 2002 : un mensuel canadien anglophone de renom a désigné le maire de Montréal comme l'homme politique québécois de l'année).

Le processus de la réforme a entamé le profond désaccord historique qui opposait l'ancienne Montréal et les anciennes municipalités périphériques sur le partage des charges de centralité de la ville, parvenant à réunir dans un même conseil exécutif des communautés nourries par une ancestrale opposition entre les municipalités anglophones et francophones. Dans le foisonnement des explications possibles pour commenter cette révolution souterraine, nous avancerons volontiers pour hypothèse que la tradition municipale qui prévalait au Québec a d'abord été supplantée, à Montréal, par une nouvelle façon d'envisager la représentation politique des intérêts urbains. La réforme est arrivée dans un contexte institutionnel où les principaux leaders politiques ont eu une analyse convergente sur le *bien commun* montréalais, estimant qu'il était indispensable d'appréhender plus globalement, mais aussi de façon plus collective, la régulation des multiples intérêts contradictoires en présence. En participant activement à la mise en œuvre de la réforme, les élites politiques montréalaises ont réussi à garantir aux élus urbains une place de choix dans le travail politique de médiation, de traduction et d'intégration des problèmes en programmes et en mesures. La nouveauté vient du fait qu'ils sont ainsi parvenus à traduire dans la loi les nouveaux termes du capitalisme institutionnalisé et territorialisé propres aux sociétés urbaines (Le Galès 2003), dans un processus où les villes sont sommées de réduire l'ingouvernabilité des enjeux par des ajustements permanents (Lorrain 2000). Cette hypothèse revient à faire le constat que si, dans les grandes villes, le changement d'échelle territoriale (fusion de municipalités ou coopération intercommunale) reflète des calculs de rationalité managériale, d'économie d'échelles et de gains électoraux, une lecture plus fine des changements à l'œuvre permet de lier étroitement la montée du pouvoir d'agglomération à la *configuration territoriale* propre à chaque grande ville.

UNE DEMOCRATIE URBAINE SINGULIEREMENT DIFFERENTIELLE

La ville de Montréal peut-elle faire figure d'idéaltype en matière de gouvernement d'agglomération ? Son " invention " en 2001 a illustré un assemblage original entre une culture politique affirmée et un processus actif d'apprentissage institutionnel. Mais ce complexe mécanisme d'hybridation n'en est visiblement qu'à ses débuts ! Le nouveau gouvernement provincial formé suite aux élections générales d'avril 2003 a mis en pratique une des promesses de la campagne électorale du parti libéral consistant à organiser une consultation des habitants, ville par ville, pour permettre aux anciennes municipalités qui le souhaitent de revenir à la situation antérieure. L'histoire de cette position anti-fusions mériterait en tant que telle une étude, tant ses attendus relèvent d'une curieuse alchimie entre l'affirmation d'un leader (Jean Charest), l'expression de quêtes identitaires (les municipalités de proximité, les repères linguistiques...) et la mobilisation de groupes de pression divers (concernant les taxes, les services publics, des projets d'aménagement, le développement économique...). Les référendums du 20 juin 2004 ont directement touché le " modèle " montréalais puisque sur le périmètre de 15 des anciennes municipales, une majorité de votants s'est dégagée pour " défusionner ". Sur le plan technique, la situation semble assez compliquée dans la mesure où le conseil d'agglomération n'est pas pour autant dessaisi de ses compétences générales, les anciennes municipalités ne " récupérant " qu'une partie du pouvoir de taxation ainsi que la gestion de certains services de proximité (les piscines, les bibliothèques, les pistes cyclables...). Sur le plan politique, les anciennes municipalités éliront leur maire en novembre 2005 mais leurs habitants ne participeront plus à l'élection au suffrage universel direct du maire de l'agglomération de Montréal. Sur le plan symbolique enfin, on peut illustrer la situation avec cette déclaration d'un des leaders historiques de la contestation des fusions, Peter Trent. Lorsque des interlocuteurs lui font remarquer que l'essentiel de la gestion de Montréal reste entre les mains du conseil d'agglomération, il rétorque : " J'aime mieux une ville sans pouvoir que pas de ville du tout ".

Cette situation montre que le modèle politique de la fusion a échoué sur un point au moins : celui de l'intégration symbolique des représentations du *bien commun montréalais* sur le seul niveau de l'île. Plus exactement, il apparaît dans l'exemple montréalais que les revendications urbaines axées sur la *proximité citoyenne* sont parvenues à déstabiliser des priorités de politiques publiques légitimement pilotées par les grands élus de la métropole. C'est la remise en cause d'une certaine forme de standardisation urbaine de l'action publique qui est en jeu, l'articulation entre les arrondissements et l'agglomération favorisant des clivages qui contestent les expressions classiques (ici supramunicipales) de la représentation politique. La revendication sur les défusions s'apparente à une forme particulière de mobilisation sociale. Elle participe vraisemblablement de l'émergence dans toutes les grandes métropoles d'une *démocratie urbaine différentielle*. La notion de " démocratie différentielle " est habituellement utilisée dans les travaux américains sur les genres et l'immigration pour souligner l'accès différencié à des solutions démocratiques selon les publics concernés. On l'utilisera plutôt ici pour signifier les différences de conception de la démocratie qui s'expriment selon chaque arène urbaine et selon chaque mode de publicisation des mobilisations collectives locales.

Dans une perspective où chaque contexte métropolitain affirme pour partie ses propres règles de domination politique (Négrier 2003), la création de la nouvelle Montréal a mis en évidence dans un premier temps comment le pouvoir d'agglomération pouvait à la fois transformer la politique et les politiques publiques, ses leaders occupant une place de médiation décisive pour hiérarchiser et réguler une multitude de demandes contradictoires (les attentes de participation citoyenne, de représentation politique, de développement économique, d'efficacité administrative, de planification stratégique, de négociation catégorielle, de reconnaissance linguistique...). L'épisode des défusions ouvre une perspective encore plus différenciée puisque la *cité* politique expérimente des valeurs de subsidiarité qui bousculent aussi la légitimité des élus d'agglomération, qui contestent les consensus fragiles qui avaient été obtenus pour gérer les inégalités socio-démographiques et les tensions linguistiques de l'île. Le dialogue qu'il faudra instaurer entre les anciennes municipalités et le conseil de Ville rappelle le dédoublement de pouvoir et d'identité qui a toujours caractérisé, à une autre échelle, l'articulation des enjeux politiques entre les différentes provinces et le niveau fédéral. Dans ce vaste pays d'immigration, les raisons pour lesquelles le Canada arrive à " tenir ensemble " malgré tant de diversité relèvent d'une alchimie tout à fait singulière. Placée à l'épreuve du pouvoir d'agglomération, Montréal affronte à sa façon la formule du " tous ensemble, chacun dans son groupe ". Comme diraient nos amis québécois, un " méchant contrat " en perspective pour le conseil d'agglomération !

Bibliographie

Abélès (M), 1989, *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 366 p.

Benoît (V), Mévellec (A), septembre 2003, " Les fusions municipales au Québec : à la recherche d'une agglomération pour le 21^{ème} siècle ", *Pouvoirs Locaux*, n° 53 III, Paris

Canadian Journal of Urban Research, summer 2003, *Montreal*, vol. 12 n° 1

Collin (JP), août 2002, " La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? ", *Organisations et Territoires*, n° 3, Montréal

Des Rosiers (F), Automne 2000, " Gestion locale, problématique métropolitaine, et regroupements municipaux : solution optimale ou dogme de l'État ? ", *Actes du colloque Les regroupements municipaux: un mode de gestion et une stratégie de développement ?* Groupe de recherche et d'enseignement en développement local et finances publiques, Université de Sherbrooke, p. 13-28.

Faure (A), summer 2003, " Montréal l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain ", *Canadian Journal of Urban Research*, , vol. 12 n° 1

Faure (A), 2003, " Montréal laboratoire politique ", *Revue Française d'Administration Publique*, n° 107, spécial " Gouverner les très grandes métropoles ", p. 369-380

Gournay (I), Vanlaethem (F), 1998, *Montréal métropole 1880-1930*, Montréal, Boréal – Centre canadien d'architecture

Hamel (P), automne 2001, " Enjeux métropolitains : les nouveaux défis ", *Revue Internationale d'Etudes Canadiennes*, n° 24, p.105-127

Hamel (PJ), août 2002, " Le Pacte Fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités ", *Organisations et Territoires*, Montréal

Jacobson (RD), Manweller (M), 2002, " Differential Democracy: Elites, Mass Opinion and Gender in the State Initiative Process ", *Northwest Political Science Association Conference*, Boise, Idaho 2001 and American Political Science Association Conference, Boston

Kingdon (J), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown

Latendresse (A), 2002, " Réorganisation municipale sur l'île de Montréal : une opportunité pour la démocratie montréalaise ? ", *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 102, Paris

Le Galès (P), 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 454 p.

Lemieux (V), 2001, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Presses de l'Université de Montréal, 198 p.

Lorrain (D), novembre 2000, " Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche ", *Pôle Sud*, n° 13

March (J), 1988, *Décisions et organisations*, Paris, Les Editions d'Organisation

Négrier (E), novembre 2003, *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Montpellier, Habilitation à diriger des Recherches, 301 p.

North (DC), 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

Pierson (P), 1997, " Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics ", *EUI/RSC*, n° 44, Jean Monnet Chair Paper

Poitrais (C), 2000, *La cité au bout du fil. Le téléphone à Montréal de 1879 à 1930*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 323 p.

Possibles, hiver-printemps 2003, *Montréal 2003*, vol. 27, n° 1-2, 230 p.

Villes Régions Monde, 2002, *Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille ?*, http://www.vrm.ca/seminaire_fusions_municipales.asp