

THÉORIE POLITIQUE DE L'ÉCHELLE ET NOUVEAUX ARRONDISSEMENTS
MONTRÉALAIS : QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'UTILITÉ D'UNE APPROCHE
SCALAIRE EN MILIEU URBAIN

Communication présentée lors du 3^e Colloque de la relève VRM : Les nouveaux enjeux
urbains, une question d'échelle : du quartier à la région
11 et 12 mai 2006

Martin Alain

Doctorant en études urbaines

Institut National de la Recherche Scientifique – Urbanisation, Culture et Société
martin.alain@ucs.inrs.ca

À la fin des années 1980, l'administration politique montréalaise créait des espaces, les arrondissements, dotés de certains pouvoirs de recommandations sur certaines décisions, le zonage par exemple. La grande majorité des organismes communautaires ont toutefois continué d'opérer et de maintenir une certaine forme d'action politique à une échelle plus petite, celle du quartier. L'arrondissement, sans pouvoirs réels, n'a alors que peu suscité d'intérêt au plan politique. Les récentes fusions municipales ont vu les arrondissements de l'ancienne ville de Montréal revenir à l'avant-scène de la vie politique. Ceux-ci se sont en effet retrouvés avec de nombreux nouveaux pouvoirs qui en ont fait des quasi municipalités. Les organismes communautaires, habitués d'agir à l'échelle du quartier et à faire leurs représentations à l'échelle de la municipalités pour l'essentiel, devaient désormais compter sur un nouvel échelon décisionnel qui lui-même cherche à se positionner face à l'échelon municipal. Il est donc apparu intéressant de se demander quels impacts, au plan de l'action politique et des stratégies, ces changements d'ordre scalaire allaient avoir sur les organismes communautaires et plus généralement sur la gouverne de Montréal.

L'objectif de cette communication est de présenter une réflexion, basée sur la théorie politique de l'échelle (*politics of scale theory*), sur les arrondissements montréalais post fusion. Pour ce faire, des résultats de recherche sur quatre arrondissements seront employés. Une brève synthèse des éléments de la Théorie politique de l'échelle est aussi présentée.

L'angle d'analyse de la recherche présentée ici est axé sur la question des différents échelons du local et des relations qui s'établissent ou ne s'établissent pas entre les acteurs oeuvrant à ces divers échelons. Les réflexions générales sur les échelons et les échelles ne sont certes pas nouvelles, mais il se développe depuis le milieu des années 1980 et particulièrement depuis le milieu des années 1990 chez certains géographes comme Erik Swyngedouw (1997), Sally Marston (2000), Neil Brenner (2000, 2001) et Neil Smith (1993) une réflexion plus précise qui prend forme sous l'expression « *politics of scale* ». Pour paraphraser Neil Brenner, il est possible de définir la « *politics of scale* » comme étant « [...] la production, reconfiguration ou contestation soit de certains aspects de l'organisation socio spatiale à l'intérieur d'arènes géographiques relativement liées ou bien d'un ordonnancement, d'une hiérarchie particulière parmi les échelles géographiques » (Brenner, 2001).

Si les réflexions sur le rééchelonnement de l'État dans un contexte de mondialisation prennent relativement toute la place des réflexions « scalaires », on voit bien que la définition de Brenner permet de se pencher sur d'autres dynamiques multi scalaires. En fait il se développe depuis quelques années toute une réflexion plus générale sur la multi scalarité du « local », à l'intérieur de laquelle se détachent timidement quelques idées quant à l'importance (accrue) de l'échelon infra-local comme espace faisant contrepoids à la métropolisation de la politique urbaine. Les exemples de ce contrepoids politique face à la métropole sont nombreux, marquant ainsi un certain retour du quartier, ou de l'espace infra-local de manière plus générale, à l'agenda politique (Whitehead, 2003). McCann (2003) note par exemple un changement d'échelle en matière de planification et d'aménagement de l'échelle de la ville vers celle du quartier dans la mouvance du « *participatory planning* » (McCann, 2003). Dans la même veine, les programmes de revitalisation urbaine adoptent d'ailleurs souvent l'espace de proximité comme territoire d'intervention. Roger Keil et Julie-Anne Boudreau (Keil, 2000; Boudreau et Keil, 2001) soutiennent que le mouvement de sécession de certaines parties de Los Angeles peut être perçu comme un exemple d'une recrudescence de l'importance des espaces de proximité dans un contexte de rééchelonnement de la gouvernance locale. Pour leur part, Elwood et Leitner (2003) relèvent l'importance accrue des organismes communautaires, souvent rattachés à l'espace de proximité, dans un contexte de dévolution et de gouvernance. Toutefois, malgré ces nombreux exemples, peu d'études se sont penchées spécifiquement sur les espaces infra-locaux et les organismes communautaires qui s'y réfèrent dans cette perspective de multi scalarité du local. La recherche dont il est question ici s'inscrit dans cette dernière mouvance.

Quatre récents dossiers montréalais, situés dans quatre arrondissements différents, retiennent ici l'attention¹. Dans les deux premiers cas, dont le thème est le logement social, l'action se déroule depuis le début des années 2000 et ne sont pas, à proprement parler, terminés. Le premier se situe dans l'arrondissement Rosemont – Petite-Patrie. Après un épisode de squat particulièrement médiatisé en plein campagne électorale municipale, le Centre Préfontaine est devenu un symbole de la lutte pour la construction de logements sociaux. L'édifice et le terrain sur lequel il est situé, qui appartiennent à la ville, sont vite devenus pour la ville de Montréal et pour les groupes communautaires du quartier un enjeu prioritaire à haute valeur politique. Les négociations s'engagent alors entre le communautaire, qui veut acheter les terrains et se faire promoteur, et la ville centrale qui arrive avec son propre projet de logements sociaux au grand mécontentement du même milieu communautaire. Si les négociations n'impliquent pas en principe les élus et l'administration de l'arrondissement, celui-ci intervient dès lors que se met en branle le processus pour construire les 120 logements que le promoteur communautaire entrevoit sur le site. Ainsi, le déplacement de jardins communautaires, la décontamination des terrains, le changement de zonage et l'acceptation du projet sur le plan architectural et urbanistique sont autant de secteurs d'intervention par lesquels l'arrondissement devient un joueur incontournable. L'autre dossier prend place dans l'arrondissement Mercier – Hochelaga-Maisonneuve. Ici, le propriétaire du terrain n'est pas la ville, mais un hôpital qui cherche à le vendre à un promoteur privé qui n'a pas d'obligation de construire des logements sociaux, revendiqués par les groupes communautaires. Les négociations entre les services centraux, l'arrondissement et le promoteur seront gardées plutôt secrètes. Incapables de forcer le promoteur à construire des logements sociaux, l'arrondissement et la ville centrale devront user de toute sa force de négociation pour pouvoir annoncer la construction d'une soixantaine d'unités.

Les deux autres cas concernent un projet pilote de revitalisation urbaine intégrée mis en place par la Ville de Montréal à la suite du Sommet de Montréal de juin 2002. Les arrondissements Sud-Ouest et Ville-Marie ont ainsi pu mettre sur pied, respectivement pour le secteur Galt et le quartier Sainte-Marie, deux comités de revitalisation composés d'acteurs communautaires, de représentants des secteurs privé et institutionnel de même que d'élus et de fonctionnaires. L'objectif était de produire, dans un laps de temps relativement court, un portrait de quartier puis un plan de revitalisation qui devait aborder autant le social, l'économique, que le « béton ». C'est sur cette période de réflexion, davantage que sur l'ère des réalisations, que nous nous sommes penchés.

Qu'avons-nous retenu de ces quatre terrains ? Si nous pouvions aisément imaginer que les fonctionnaires, mais surtout les élus, rattachés aux arrondissements issus de l'ancienne ville de Montréal, forts de nouveaux pouvoirs, allaient se régaler de la nouvelle situation, il en allait autrement des organismes communautaires. Leur réaction à ces changements scalaires restait en fait très hypothétique. Or dans la construction d'un espace de proximité sensé être la porte d'entrée des citoyens et de ces organismes communautaires au monde municipal, la réaction de ces organismes envers cet arrondissement pouvait décider de son utilité réelle, voire de son avenir.

Dans une optique scalaire, nous nous sommes plus particulièrement inspirés de la triade de Lefebvre (1974) (espace conçu, vécu et perçu) pour analyser nos terrains selon les notions d'échelon institutionnalisé, vécu et stratégique. L'échelon institutionnalisé, c'est l'échelon « officiel », tel que construit par les autres paliers de gouvernement. À ce titre, il n'y a pas de doutes, c'est bien l'arrondissement, et non pas le quartier par exemple, qui a reçu les « faveurs » des autres échelons en étant le récipiendaire des pouvoirs dits « de proximité ». Fort de ces pouvoirs, de leur relative autonomie en matière de choix budgétaires, on pourrait aisément croire que les élus des arrondissements ont pu faire de celui-ci un véritable échelon politique. Pourtant, du côté des organismes communautaires et dans une perspective de l'échelon vécu et de l'échelon stratégique, rien n'est moins certain, pour l'instant.

On remarque en effet que dans les quatre arrondissements étudiés (et surtout pour Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont – Petite-Patrie et le Sud-Ouest), l'échelon vécu, c'est-à-dire l'échelon des habitants et des usagers pour reprendre la terminologie de Lefebvre (1974), c'est encore et toujours le quartier qui prime. Dans les entrevues réalisées dans le cadre de cette recherche, on explique cette distance, cette résistance à « vivre » l'arrondissement notamment par la question des frontières naturelles et artificielles. Il y aurait là, selon ces intervenants, matière à expliquer la relative autonomie des quartiers sur le plan de l'action communautaire. On parle ici d'autoroutes, de canaux et de grandes artères, de secteurs industriels qui séparent les arrondissements en plusieurs territoires et rendent la circulation des piétons et des automobiles parfois difficiles entre ceux-ci. Ces frontières, beaucoup plus que simplement séparer physiquement les quartiers à l'intérieur des arrondissements, sépareraient des milieux de vie : au plan socio-économique, bien qu'il y ait des ressemblances, les populations divergent sensiblement. L'arrondissement, qui n'avait pas fait l'unanimité à l'époque comme territoire de référence pour les organismes – certains ont parlé de mariages forcés entre les quartiers à

l'époque – fait donc toujours aujourd'hui face à un certain déficit en terme d'échelon d'action et de référence des organismes.

Nous aurions pourtant pu penser que les organismes communautaires utiliseraient cette nouvelle donne politico-administrative à leurs fins, se servant des deux échelles décisionnelles opposées politiquement pour faire monter les enchères ou simplement forcer l'un ou l'autre à agir. Dans les faits pourtant, nous n'avons que peu observé pareille stratégie, même si l'ensemble des acteurs communautaire a ciblé très rapidement que la joute politique se ferait à plusieurs échelles. Interrogée sur cette possibilité, la majorité des acteurs communautaires n'avaient soit pas spécifiquement pensé à une telle stratégies ou bien avaient conclu qu'une telle action, plutôt que d'accélérer leurs projets, aurait ralenti le processus décisionnel déjà embourbé dans des questions techniques de zonage, de décontamination et d'architecture par exemple. La méconnaissance du nouveau partage des pouvoirs serait aussi à l'origine d'une action scalaire assez peu stratégique.

En sommes, nous pourrions dire, d'une certaine manière, que pour les organismes communautaires, l'arrondissement est toujours un échelon parmi d'autres. Peu présent comme variable dans leurs stratégies malgré son importance accrue, de même qu'un échelon vécu improbable face à l'omniprésent quartier, l'arrondissement est-il réellement en train de se construire comme un échelon politique pour ceux qu'il est censé desservir ? On peut en douter, mais il serait toutefois surprenant que les choses en restent ainsi à l'avenir. Si les élus marchent sur des œufs et veulent officiellement respecter les dynamiques propres à chaque quartier, on sent toutefois que le dédoublement des structures communautaires pose problème. Déjà dans Mercier – Hochelaga-Maisonneuve, des mandats sont donnés à des organismes pour qu'ils agissent à l'échelle de l'arrondissement et non du quartier (une telle pratique n'est toutefois pas nécessairement nouvelle, mais peut-être plus présente). De même, les revendications pour une plus grande collaboration entre les organismes de l'arrondissement ne sont pas l'apanage des élus. Certains organismes, minoritaires, y voient une opportunité d'accroître leur champ d'action et d'intervenir auprès de populations au prise avec des difficultés similaires.

Les constats observés dans le cadre de cette recherche n'ont pas valeurs de conclusion définitive sur le devenir des arrondissements, mais ils mettent en valeur la complexité des relations scalaires qui s'établissent dans un contexte où le « local », à l'heure métropolitaine, se décline lui-même en plusieurs échelons.

BOUDREAU, Julie-Anne et Roger KEIL (2001). « Seceding from Responsibility? Secession Movements in Los Angeles ». *Urban Studies*. Vol. 38, no 10, pp. 1701-1731.

BRENNER, Neil (2001). « The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration ». *Progress in Human Geography*. Vol. 25, no 4, pp. 591-614.

BRENNER, Neil (2000). « The Urban Question as a Scale Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale ». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24, no 2, pp. 361-378.

ELWOOD, Sarah et Helga LEITNER (2003). « GIS And Spatial Knowledge Production For Neighborhood Revitalization: Negotiating State Priorities And Neighborhood Visions ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 25, no 2, pp. 139-157.

KEIL, Roger (2000). « Governance Restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or Secession? ». *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24, no 4, p. 758-781.

LEFEBVRE, Henri (1974). *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.

MARSTON, Sally (2000). « The Social Construction of Scale ». *Progress in Human Geography*. No. 24, p. 219-242.

McCANN, Eugene-J. (2003). « Framing Space and Time in the City: Urban Policy and the Politics of Spatial and Temporal Scale ». *Journal of Urban Affairs*. Vol. 25, no 2, pp. 159-178.

SMITH, Neil (1993). « Homeless / Global: Scaling Places ». In BIRD, J., CURTIS, B., PUTNAM, T., ROBERTSON, G. et L. TICKNER (ed.). *Mapping the Futures – Local Cultures, Global Change*. London : Routledge, pp. 87-119.

SWYNGEDOUW, Erik (1997). « Neither Global Nor Local - « glocalization » and the Politics of Scale ». In K.-R. COX (dir.). *Spaces of Globalization. Reasserting the Power of the Local*. New York: The Guilford Press, pp. 137-166.

WHITEHEAD, Mark (2003). « Love thy Neighbourhood – Rethinking the Politics of Scale and Walsall's Struggle for Neighbourhood Democracy ». *Environment and Planning A*. Vol. 35, p. 277-300.

ⁱ Plus d'une trentaine de personnes ont été rencontrées.