

LE RÔLE DES ÉLUS EN LIEN AVEC LES ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL DE MONTRÉAL

Communication présentée lors du colloque « Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région »

Les 11 et 12 mai 2006

Luc Dancause

Étudiant au doctorat en études urbaines

Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal

luc@dancause.qc.ca

Introduction

Dans plusieurs villes occidentales, on note depuis le milieu des années 1980 un type de développement axé sur des facteurs endogènes et un mode collaboratif, le développement économique local (DÉL). C'est le cas à Montréal comme en témoigne la création des Corporations de développement économique communautaire (CDÉC), des organismes issus du milieu communautaire qui ont pour vocation l'amélioration de l'employabilité de la population locale ainsi que le soutien et la promotion de l'entrepreneurship local (Morin et al., 1994). Depuis leur création, celles-ci ont connu une institutionnalisation progressive au fil des réformes implantées par le gouvernement provincial dans le secteur du DÉL (Fontan et al., 2003). L'un des impacts notables de ces réformes institutionnelles a été d'accroître peu à peu la place des élus dans ce secteur et dans les activités des CDÉC. La présente communication vise d'abord à exposer les paramètres d'une recherche qui a pour but de faire la lumière sur cette place qu'occupent les élus auprès des CDÉC puis à présenter quelques résultats préliminaires. Ceux-ci portent sur le rôle des élus qui oeuvrent auprès du regroupement pour la relance économique et sociale du Sud-Ouest (RESO), la CDÉC de l'arrondissement du Sud-Ouest à Montréal.

Problématique

Depuis la fondation des premières CDÉC, dont le RESO, au milieu des années 1980, certains liens ont existé entre ces dernières et les élus. En effet, bien qu'elles soient issues du milieu communautaire, certaines CDÉC ont bénéficié d'un appui de la part d'élus au moment de leur création (Morin et al., 1994). Avec les différentes réformes institutionnelles qui ont pris place depuis et qui ont mené à un rapprochement de ces organisations avec l'État, les liens élus-CDÉC ont également évolué. C'est en 1990, avec l'adoption du Plan d'action de la ville de Montréal en matière de développement local, que ces relations ont commencé à se structurer davantage. Un autre pas a été franchi dans ce rapprochement en 1997 lorsque le gouvernement du Québec adopte la Politique de soutien au développement local et régional ainsi que la Loi sur le Ministère des régions. Cette dernière accordait une place aux élus sur le conseil d'administration (CA) des CDÉC, au même titre que les autres acteurs locaux issus des secteurs communautaire, syndical,

institutionnel et privé. Enfin, c'est avec la réforme de 2003 que les liens entre les élus et les CDÉC se sont accentués à un niveau sans précédent, alors que la Loi sur le Ministère du développement économique et régional et de la Recherche (Projet de loi 34) accordait aux élus une influence notable dans l'élaboration des objectifs annuels des CDÉC montréalaises.

Les rôles des élus auprès de leur communauté ont été influencés de façon non négligeable par la montée récente des pouvoirs locaux comme facteur d'importance dans le développement économique (Prévost, 1998 : 288). Malgré cela, l'implication des élus dans le DÉL à Montréal n'a que rarement été prise en compte de façon explicite par les chercheurs (Bélanger et Joyal, 2004). Le manque d'information à ce propos est flagrant lorsqu'il est question des rôles que jouent les élus auprès des CDÉC et des autres acteurs locaux impliqués dans le DÉL. Cette situation a de quoi surprendre lorsqu'on sait que la concertation entre les acteurs constitue sans doute l'un des plus importants défis du DÉL (Bélanger et Joyal, 2004). De là, l'intérêt de mieux comprendre de quelle façon les élus s'inscrivent dans la gouvernance locale liée au DÉL.

Nous proposons donc un examen des rôles des élus (municipaux, provinciaux et fédéraux) en lien avec les CDÉC depuis 1990. Les résultats présentés sont issus des recherches menées dans l'arrondissement du Sud-Ouest. À ces résultats, s'ajouteront ultérieurement ceux provenant de l'étude des arrondissements de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Villeray-St-Michel-Parc-Extension et Rosemont-Petite-Patrie. C'est à l'aide d'un cadre conceptuel constitué du croisement d'un cadre propre à l'analyse du DÉL et d'un autre propre à l'analyse de la gouvernance urbaine que nous nous proposons d'éclaircir cette problématique.

Cadre conceptuel de la recherche

De nombreux auteurs font le lien entre le DÉL et la gouvernance urbaine puisque cette dernière offre un cadre d'analyse qui permet de mieux comprendre les mécanismes de l'action collective au sein des organisations et des territoires, un élément fondamental du DÉL. La recherche s'organise donc autour de l'idée générale que les rôles des élus touchent quatre aspects qui se retrouvent à la croisée du DÉL et de la gouvernance urbaine.

Dans un contexte où le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'acteurs, le concept de gouvernance urbaine, entendu comme un mécanisme de négociation et d'interaction entre divers acteurs provenant tant de la société civile que du marché et de l'État (Le Galès, 1995; Fontan et al., 2002), permet à la fois de reconnaître la fragmentation des acteurs et de faire la lumière sur les formes de coordination verticale (entre les différents niveaux de territoire) et horizontale (entre les acteurs d'un même niveau) de l'action publique (Le Galès, 1995). Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la dynamique des processus de négociation ainsi que les mécanismes de coordination des actions et des

ressources dans la poursuite d'objectifs définis collectivement (Pierre, 2005). Les notions de partenariat, de réseaux, d'interface et de leadership constituent un ensemble total et interdépendant de notions qui ressortent et doivent être considérées lorsqu'il est question des acteurs du DÉL dans une perspective de gouvernance.

Un partenariat local est « une action partagée entre différents acteurs qui agissent selon une entente établie entre eux par la concertation » (Fontan et Lévesque, 1992 : 62). Au cœur du DÉL, figurent les partenariats entre l'État, qui conserve une place centrale, le secteur privé (chambres de commerce, corporations ou entreprises privées, etc.) et la société civile (syndicats, organismes communautaires, etc.). Les élus sont étroitement liés à l'État, au point où leurs actions sont parfois confondues avec celles qui ont pour origine l'appareil étatique. Ils peuvent donc jouer un rôle dans les partenariats mis en place avec les CDÉC étant l'un des principaux interlocuteurs du côté étatique.

Au-delà de ces ententes formelles, il existe un champ plus vaste de relations fonctionnant à la manière d'un réseau lorsqu'il est question de DÉL (Pecqueur, 2000). Par réseau, on entend « l'ensemble des flux d'échanges, matériels et non, pécuniers ou non, qui relient les partenaires » (Pecqueur, 1994). En fait, à la base même des processus de DÉL, il y a entre les différents acteurs économiques et institutionnels un travail de concertation ainsi qu'un partage des ressources, afin d'influencer les lieux décisionnels clés (Fontan et al., 2002 : 314). La synergie des relations de réseaux qui émergent sur un territoire peut varier en intensité et sur le plan de l'efficacité (Pecqueur, 2000). Cela peut dépendre de l'action d'acteurs, tels les élus qui sont en mesure de mobiliser des ressources essentielles aux initiatives de DÉL grâce à leur participation à de nombreux réseaux et aux ressources singulières dont ils disposent.

Plusieurs auteurs ont d'ailleurs souligné l'importance du leadership dans le DÉL que nous définissons, en nous inspirant de Prévost (1998) comme étant : un processus informel d'influence partagé entre le leader et une communauté qui prend place dans un contexte institutionnel donné. C'est un processus par lequel le leader capte l'attention de son entourage, gagne sa confiance et centre cette attention sur une vision des choses par sa capacité à identifier les problèmes, définir des pistes de solution, fixer des objectifs et répartir les ressources nécessaires pour atteindre ceux-ci, et ce, de façon constante. De plus, cela est fait en accord avec les valeurs et les aspirations du plus grand nombre de membres de la communauté. Il s'agit là également d'un rôle que peuvent assumer les élus, étant donné la légitimité que leur procure le processus électoral.

Enfin, les interfaces sont également essentielles au DÉL étant donné que les acteurs sont divers et ont des intérêts non nécessairement concordants. Il s'agit d'institutions qui jouent un rôle d'animation et d'identification des besoins individuels dans un projet collectif (Pecqueur, 1994 : 109). Elles agissent comme arbitre entre les besoins individuels du court terme et les besoins collectifs du territoire de plus long terme. Les CDÉC font office d'interface de premier plan dans le cadre du DÉL dans le contexte montréalais puisqu'elles sont reconnues même par les autorités gouvernementales, comme un lieu où les principaux acteurs du DÉL peuvent se concerter. Néanmoins, elles ne sont pas nécessairement les seules à jouer ce rôle d'équilibre des tensions. Avec la place qu'occupent maintenant les élus dans le DÉL, il est essentiel de comprendre leur apport par rapport à cet aspect.

Méthodologie

Étant donné le nombre très réduit d'études portant sur les élus dans le DÉL, il semble préférable, dans un premier temps, de se lancer dans une étape d'exploration et de description du contexte et de la dynamique étudiés. L'approche la plus avantageuse pour répondre à notre question de recherche est une étude de cas multiples puisqu'il s'agit d'une stratégie efficace tant pour l'exploration et la description que pour l'analyse de certaines réalités sociales (Yin, 2004). Nos recherches sont basées sur une série d'entretiens semi-directifs menés auprès d'élus (municipaux, provinciaux et fédéraux) et de certains de leurs interlocuteurs liés au DÉL (directeurs et présidents des CDÉC, fonctionnaires municipaux impliqués dans le développement économique, etc.) des quatre territoires situés dans les limites de l'ancienne Ville de Montréal et identifiés précédemment. Les informations recueillies lors des entretiens sont croisées avec celles tirées d'une recherche documentaire.

Présentation des résultats préliminaires

Les premières données tirées des documents dépouillés et des transcriptions des entrevues menées auprès d'acteurs clés du DÉL dans l'arrondissement Sud-Ouest semblent indiquer que les élus jouent effectivement des rôles multiples auprès du RESO, et ce, depuis la création de cette organisation. Dès les premiers temps, les élus ont maintenu des liens étroits avec le RESO par l'entremise du Comité des élus, un forum où les élus du territoire se concertent sur des sujets divers, dont le DÉL. La nature de ces rôles a cependant évolué depuis les débuts.

L'examen des données recueillies à la lumière du cadre conceptuel permet de constater qu'un des rôles prépondérants des élus, tout palier confondu, est de faciliter les relations entre le RESO et l'État dans le cadre des partenariats. À maintes reprises, depuis 1990, les élus ont été amenés à intervenir afin de porter aux plus hauts niveaux de l'administration les revendications des CDÉC. Les interventions les plus marquées ayant eu lieu au moment de l'élaboration de réformes affectant le financement des CDÉC ainsi que leur autonomie.

Du côté du rôle d'articulateur au sein des différents réseaux liés au DÉL, les données permettent de constater que l'activité des élus prend place en grande partie au sein de réseaux informels. Par exemple, les élus agissent comme coordonnateur en permettant que se créent des liens entre des acteurs n'ayant pas de contact préalable, par exemple, entre le RESO et de nouvelles entreprises désirant s'implanter dans le secteur. Ces premiers résultats laissent percevoir une variation à ce chapitre avec l'institutionnalisation progressive des CDÉC.

Sur le plan du leadership, les élus se font plutôt discrets lorsqu'il s'agit des transactions courantes que le RESO opère avec les divers paliers de gouvernement, celles-ci étant laissées au soin de l'administration étatique ou municipale. Néanmoins, il semble qu'il en soit autrement lorsque vient le temps d'obtenir du financement ou d'exercer des pressions lors de réformes législatives afin que les acquis des CDÉC soient préservés (dans ces circonstances, le rôle de leader et d'articulateur se chevauchent). Ce fut le cas, par exemple, lors de l'élaboration du Projet de loi 34 (2003) qui a mené à une décentralisation des pouvoirs vers les arrondissements en matière de DÉL.

Enfin, les élus se montrent généralement peu actifs formellement en ce qui concerne l'apaisement des tensions entre les acteurs liés au RESO si ce n'est par leurs actions au sein du Comité des élus où les différends entre élus des divers paliers peuvent être abordés. Les répondants interrogés font cependant mention des efforts fournis par les élus pour que la relation entre le RESO et l'arrondissement soit marquée par la bonne entente. Cette volonté d'éviter les tensions s'est perpétuée malgré l'attribution de nouveaux pouvoirs aux élus municipaux en matière de DÉL.

Conclusion

Les résultats préliminaires présentés tendent à indiquer que les élus ont joué de multiples rôles, que ce soit celui de leader, celui d'articulateur au sein des réseaux, celui d'intermédiaire dans le cadre de partenariats ou encore d'interface. Les données laissent également percevoir que le resserrement des liens entre l'État et le RESO, qui découle des réformes successives mises en place au cours de la dernière décennie, a mené à une évolution de ces rôles que jouent les élus. Contrairement à ce qu'on pourrait croire de prime abord, la cause principale de cette transformation des rôles semble moins être l'accroissement progressif des pouvoirs formels des élus municipaux, en ce qui concerne la fixation des objectifs annuels du RESO par exemple, mais plutôt la perte d'une grande partie de la marge de manœuvre dont bénéficiaient les élus dans leur relation avec la CDÉC, en ce qui concerne l'attribution du financement notamment. Cette perte découle principalement de la rigidité des nouveaux programmes de financement des CDÉC et du resserrement du contrôle de leurs activités effectué par l'appareil administratif. Il s'agit là d'une piste à suivre dans la poursuite de la recherche entreprise.

Bibliographie

BELANGER, Michel et André JOYAL. 2004. « Les maires acteurs de développement local : Application aux petites municipalités du Québec », dans Bernard Guesnier et André Joyal, *Le développement territorial : Regards croisés sur la diversification et les stratégies*. DATAR et IERF (Institut d'Économie Régionale et Financière).

FONTAN, Jean-Marc, Pierre HAMEL, Richard MORIN et Eric SHRAGGE. 2003. « The Institutionalization of Montreal's CDECs : From Grassroots Organization to State Apparatus? », *Canadian Journal of Urban Research*, vol.12, no.1, pp.58-76.

FONTAN, Jean-Marc, Pierre HAMEL, Richard MORIN et Eric SHRAGGE. 2002. « Développement et gouvernance aux échelles locales et métropolitaines : une analyse comparative nord-américaine », *Géographie, Économie, Société*, no.4, pp.305-321.

FONTAN, Jean-Marc et Benoît LEVESQUE. 1992. *Initiation au développement économique local et au développement économique communautaire : expériences pertinentes et études de cas*. Montréal, Institut de formation en développement économique communautaire (IFDEC).

LE GALES, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, pp. 57-95.

MORIN, Richard, Anne LATENDRESSE et Michel PARAZELLI. 1994. *Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise*, Collection Études, Matériaux et Documents, no.5, Montréal, Département d'Études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal.

PECQUEUR, Bernard. 2000. *Le développement local : pour une économie des territoires*. Paris, La Découverte et Syros.

PECQUEUR, Bernard. 1994. « Le système local des acteurs : émergence du développement économique local. ». In *Développement économique : clé de l'autonomie locale*, sous la dir. de Marc-Urbain Proulx, Montréal, Les Éditions Transcontinental inc., pp. 91-112.

PIERRE, Jon. 2005. « Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities », *Urban Affairs Review*, vol. 40, no.4, pp. 446-462.

PREVOST, Paul. 1998. « Le leadership local et le développement : quelques réflexions », dans Marc-Urbain Proulx (Dir.), *Territoires et développement économique*, Montréal, L'Harmattan, pp. 285-306.

YIN, Robert K. 2003. *Case Study Research : Design and Methods*. London : Sage Publications. 179 pages.