

# PENSER MÉTROPOLITAIN? L'INSTITUTIONNALISATION DES PRATIQUES DE COOPÉRATION. UNE ÉTUDE DE CAS : MONTRÉAL

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

**Mariona Tomàs**

Étudiante au doctorat en études urbaines  
INRS-Urbanisation, Culture et Société  
[mariona.tomas@ucs.inrs.ca](mailto:mariona.tomas@ucs.inrs.ca)

## La question métropolitaine : entre idéologie et politique

Au cours du vingtième siècle, la concentration accrue de la population et des activités économiques dans les régions métropolitaines présente des enjeux de diverse nature : économiques, sociaux, environnementaux, politiques (Ascher, 1995; Hamilton, 1999). Notre intérêt porte sur la composante politique de la métropolisation. Comment gérer et gouverner les régions métropolitaines? Quels sont les modèles et sur quels principes s'appuient-ils? La recension des écrits dévoile l'existence de trois perspectives principales en Europe et en Amérique du Nord: l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme (Brenner, 2002; Heinelt et Kübler, 2005). Chaque courant est basé sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion des régions métropolitaines. Le tableau suivant synthétise les caractéristiques principales des trois approches :

	<b>Modèle de gestion métropolitaine</b>	<b>Principes</b>
<b>École de la réforme (1900-1920 /1950-70)</b>	Gouvernement métropolitain avec compétences et élus couvrant la région fonctionnelle, à un palier ou à deux	Équité sociale Équité fiscale Efficience dans la gestion de services Économies d'échelle Démocratie et légitimité des élus
<b>École des choix publics (1960-1980)</b>	Maintien de l'autonomie des municipalités, qui offrent les services à leurs habitants. Coopération volontaire, si nécessaire	Autonomie locale Démocratie locale Efficience dans la gestion de services Satisfaction des citoyens
<b>Nouveau régionalisme (1990...)</b>	Relations flexibles, horizontales et volontaires parmi les acteurs publics et privés de la région métropolitaine (du gouvernement à la gouvernance)	Compétitivité des régions urbaines dans la mondialisation Vision régionale pour améliorer le développement économique Développement viable et durable de la région

Une comparaison des trois courants dévoile que la rupture entre les « anciens » et le « nouveau » régionalisme n'est pas claire (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000). Si le nouveau régionalisme coïncide avec le courant réformiste en ce qui concerne le besoin de coopération supra municipale et de vision régionale, il propose de solutions flexibles et volontaires proches à celles du courant des choix publics. En outre, les trois approches offrent une représentation normative de la gestion métropolitaine (Norris, 2001). En effet, les valeurs intrinsèques à ces courants (démocratie, efficacité, équité) dévoilent le caractère idéologique du débat sur la gestion métropolitaine (Bherer et Lemieux, 2002). Cela est important d'autant plus que, cycliquement, la question métropolitaine revient à l'agenda politique et les valeurs sur la gestion métropolitaine entrent en jeu. Notre intérêt est de savoir quels sont les facteurs qui expliquent la prédominance d'une conception sur la gestion métropolitaine (plus proche au localisme ou au régionalisme) et la création d'un modèle de gestion métropolitaine (gouvernement métropolitain, coopération informelle, etc.). Dit autrement, quelles raisons expliquent-elles l'émergence ou l'absence d'une pensée métropolitaine? Les acteurs partagent-ils la même conception de la gestion métropolitaine ? Nous explorons la réponse à ces questions dans la prochaine section.

### **Penser métropolitain? Une approche néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine**

Une multiplicité d'études existent sur les raisons expliquant pourquoi une conception de la gestion métropolitaine est privilégiée sur les autres : les changements dans le système de production (Brenner, 2004; Keil et Boudreau, 2005); le modèle d'État et de gouvernement local (Wolman, 1995); l'histoire et la culture politique (Jouve et Lefèvre, 1996); le rôle des acteurs locaux (Mossberger et Stoker, 2001); le leadership politique (Baraize et Négrier, 2001). Afin d'intégrer toutes ces dimensions, nous adoptons une perspective néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine. Ce courant en science politique définit les institutions de façon très large (Lecours, 2002). D'une part, les institutions sont vues du point de vue matériel, comprenant les organes de l'État, les constitutions, les formules de division territoriale du pouvoir, les systèmes électoraux, etc. D'autre part, et c'est surtout cet aspect qui distingue le néo-institutionnalisme de l'institutionnalisme, les institutions sont vues comme une construction sociale de normes et de valeurs stables dans le temps et partagées par les membres d'une même communauté (ou la culture politique). Les institutions ne sont pas des structures neutres, au contraire, elles se nourrissent des interactions des acteurs et influencent leurs comportements (Hall et Taylor, 1996; Immergut, 1998; Peters, 1999; DiGaetano et Strom, 2003).

En suivant une logique néo-institutionnelle, la gestion métropolitaine se comprend non seulement comme un modèle (gouvernement à deux paliers, agence sectorielle, etc.) mais aussi en termes de pratiques de coopération (construction d'une vision régionale, attitudes vis-à-vis la coopération, conflits d'intérêts). Ces pratiques sont stables dans le temps et les changements sont très lents (March et Olsen, 1989), c'est pourquoi nous parlons d'une institutionnalisation des pratiques de coopération. Un modèle de gestion métropolitaine est donc le résultat de plusieurs facteurs interdépendants, notamment le cadre institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique) et les pratiques de coopération des acteurs. Les institutions filtrent les effets économiques, sociaux et politiques de l'extérieur (ou contexte global).

Dans ce contexte, quelle est la contribution des élus locaux dans la création d'une pensée métropolitaine? L'hypothèse principale suppose que celle-ci relève de plusieurs facteurs inter liés, dont la capacité des élus locaux de partager la valeur de la coopération, c'est-à-dire, une vision commune de la gestion métropolitaine. Le fait que les acteurs aient des conceptions différentes sur comment gouverner et gérer la métropole constitue un obstacle majeur à la construction d'une pensée métropolitaine. En même temps, le cadre institutionnel et la culture politique encouragent ou affaiblissent la valeur de la coopération ainsi que la tendance à générer une pensée métropolitaine.

Afin de valider notre hypothèse, nous examinons une étude de cas, la région métropolitaine de Montréal. Notre stratégie de recherche comprend la période 1992-2005, époque où les réformes métropolitaines ont été à l'ordre du jour. Pour cette période, nous analyserons le discours des acteurs institutionnels, notamment le gouvernement provincial et les élus municipaux de la région métropolitaine de Montréal. Notre enquête s'appuie sur deux méthodes de recherche : l'analyse documentaire (mémoires dans les différentes commissions et autres documents écrits) et les entretiens (45 rencontres avec des élus et fonctionnaires locaux et provinciaux).

### **L'approche québécoise ou la persistance réformiste**

En 2000, le gouvernement provincial approuve une réorganisation municipale touchant l'ensemble du Québec. Dans la région métropolitaine de Montréal, la réforme comprend un modèle à trois paliers : à l'échelle régionale, une agence de planification stratégique composée de 63 municipalités (la Communauté métropolitaine de Montréal); à l'échelle locale, les fusions municipales et la création de deux nouvelles villes (Montréal et Longueuil, s'ajoutant à une grande ville déjà en place, Laval); à l'échelle infra municipale, la déconcentration vers des arrondissements (à Montréal et à Longueuil). Malgré un discours qui combine des principes à la fois propres à l'approche réformiste (équité, démocratie, efficience) et au nouveau régionalisme (compétitivité, vision régionale), cette réforme s'inscrit dans une logique de continuité (ou *path-dependency*) (Kitschelt, 1996) par rapport aux modèles précédents. L'approche québécoise de la gestion métropolitaine s'inspire ainsi des solutions proches à l'école de la réforme (création de structures supra municipales et fusions municipales) (Collin, Léveillé et Poitras, 2002).

Le modèle à trois paliers tel que conçu par le gouvernement péquiste a existé seulement du 1<sup>er</sup> janvier 2002 au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Lors du changement de gouvernement, en avril 2003, le modèle a été transformé et fixé le 1<sup>er</sup> janvier 2006: décentralisation des arrondissements montréalais, reconstitution d'une partie des municipalités fusionnées (suite à la tenue de référendums en juin 2004) et création de structures de coordination supra municipale après les défusions (les conseils d'agglomération). La CMM est la seule institution qui reste inchangée. Cette évolution rend le cas de Montréal encore plus intéressant puisqu'il dévoile les pratiques de coopération des acteurs pendant le processus de changement institutionnel ainsi que la conception et la mise en œuvre du nouveau modèle de gestion métropolitaine. Dans le but de comprendre le cas de Montréal, nous l'analysons à la lumière des trois facteurs auparavant soulignés (structures, valeurs et acteurs).

## **Les municipalités au Québec : entre autonomie et tutelle**

Nous avons souligné l'importance de l'organisation de l'État et de la culture politique pour comprendre un modèle de gestion métropolitaine, ce qui se confirme pour le cas montréalais (Sancton, 2001; Collin, 2002). D'abord, notons qu'au Canada, les municipalités n'ont pas d'assise constitutionnelle : elles sont de la compétence exclusive des gouvernements provinciaux. Ensuite, même si les municipalités profitent d'une grande autonomie financière, la taxe foncière représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale (Collin et Léveillé, 2003). Le manque d'autonomie légale et la structure de la fiscalité locale limite la capacité des municipalités, qui sont perçues par la population comme un espace de production de services publics en détriment d'un lieu d'identification et d'appartenance (Tindal et Tindal, 2000). En effet, l'espace municipal occupe une place marginale dans la vie politique en raison des éléments suivants : manque d'institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes au Québec) (Quesnel et Belley, 1991); manque de reconnaissance du métier d'élu local (Villeneuve, 1992); faible participation électorale (plus basse en comparaison avec les autres élections) (Bherer, 2003). Au Québec, l'importance de la question nationale explique aussi le manque d'intérêt pour les enjeux locaux et la politique municipale.

## **Le malaise métropolitain**

Les pratiques de coopération sont un autre facteur clé pour comprendre le cas montréalais. Léveillé parle de l'existence d'un malaise métropolitain ou l'incapacité des élus pour arriver à des consensus sur le modèle de gestion métropolitaine (Léveillé, 1998). Cependant, ils sont d'accord sur deux points : l'imputabilité des élus locaux (perçus comme les seuls représentants légitimes pour traiter les affaires métropolitaines) et le mécontentement sur la façon d'agir du gouvernement provincial (manque de consultation et imposition de la réforme). Malgré cela, les élus locaux ne suivront pas une stratégie commune, leurs intérêts étant opposés.

L'analyse du discours des élus locaux entre 1992 et 2005 témoigne des attitudes divergentes vers la coopération. Les maires des couronnes nord et sud ont un comportement semblable devant les réformes proposées : ils sont pour le statu quo. Dans une logique proche à celle des choix publics, les maires croient que la coopération inter municipale doit être volontaire, basée sur des solutions flexibles et libre d'une contribution fiscale. Les maires de la banlieue de l'île de Montréal s'organisent aussi pour protéger l'autonomie municipale. En revanche, ils sont prêts à s'engager dans une coopération métropolitaine afin de conserver les municipalités, devenant les porteurs d'un discours néo-régionale. À l'opposé, le maire de Montréal entre 1994 et 2001, Pierre Bourque, soutient un modèle de gestion métropolitaine propre à l'école de la réforme à travers la formule *une île, une ville*. Pour lui, la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal est le seul moyen de résoudre la fragmentation institutionnelle, atteindre l'efficacité dans la gestion des services et assurer la compétitivité internationale de Montréal. La Ville de Longueuil, qui souffre de l'opposition avec sa banlieue, présente une position mitigée. Son maire ne milite ni pour les fusions municipales ni pour la création d'une structure régionale, mais il accepte la réforme. Enfin, le maire de Laval passe d'une attitude immobiliste et contraire à toute coopération métropolitaine à devenir un défenseur de la CMM, une fois mise en place. Ce changement s'interprète par l'évolution de la position relative de Laval au sein de la région

métropolitaine. À partir du moment que la définition du territoire métropolitain comprend les couronnes nord et sud, Laval passe d'être « la banlieue de Montréal » à devenir l'un des trois pôles sur lesquels gravite l'agglomération (avec Montréal et Longueuil). Ainsi, le maire adopte progressivement un discours similaire à ceux des villes-centres.

Derrière ces attitudes, nous découvrons des valeurs différentes sur la gestion métropolitaine : le besoin de planification régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire; la taille idéale pour garantir les meilleures conditions pour la démocratie locale et pour l'efficacité dans la gestion des services; le rôle de la municipalité (axée sur la gestion des services de proximité ou sur un rôle stratégique); la solidarité fiscale et sociale (la distribution des coûts). Bref, nous distinguons des différences dans la définition du bien commun (la démocratie, l'équité, le développement économique), dans les moyens pour l'atteindre (les fusions, la concurrence inter municipale, la planification régionale) et dans la frontière de ce bien commun (échelle régionale, locale).

La question des valeurs devient déterminante pour comprendre les attitudes des acteurs et le modèle de gestion métropolitaine qu'ils appuient. Tel que nous l'avons annoncé, les pratiques de coopération sont influencées par le contexte institutionnel; dans ce cas, le statut des municipalités et une (a)culture politique municipale. En effet, les rapports de force entre les municipalités et le gouvernement provincial ne sont pas égaux, puisque ce dernier détient et exerce la capacité d'imposer les réformes. En outre, le fait que la question métropolitaine soit marginale au Québec explique aussi l'ambiguïté provinciale pour traiter le dossier montréalais (recommandations qui ne sont pas implémentées, allers-retours dans les politiques, incohérence institutionnelle). Enfin, nous ne pouvons pas négliger la dimension politique de la gestion métropolitaine : la localisation des clientèles électorales et les calculs politiques devant une décision gouvernementale. Cet élément est évident dans le cas de Montréal, tant dans la réforme du Parti québécois (réalisée dans l'ensemble de la province avec la volonté de renforcer toutes les agglomérations du Québec) que du Parti libéral du Québec (satisfaire les revendications des élus des municipalités fusionnées).

## **Conclusion**

Le cas de Montréal confirme l'importance du rôle des élus locaux dans la construction d'une pensée métropolitaine. En effet, leurs divergences sur la façon de gérer et de gouverner la région métropolitaine expliquent le manque de consensus pour atteindre la coopération à une échelle supra municipale. Les pratiques de coopération se comprennent aussi par rapport au contexte institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique). Bref, ces trois facteurs sont inter liés et expliquent la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine.

## **Bibliographie**

ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris: Éditions Odile Jacob.

BARAIZE, F. et E. NÉGRIER (2001) *L'Invention Politique de l'Agglomération*, Paris: L'Harmattan.

- BHERER, L. (2003) « Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec », Bordeaux, IEP Bordeaux.
- BHERER, L. et V. LEMIEUX (2002) « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 25, no. 3, p. 447-472.
- BRENNER, N. (2002) « Decoding the newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: a critical overview », *Cities*, vol. 19, no. 1, p. 3-21.
- BRENNER, N. (2004) *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- COLLIN, J.-P. (2002) « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d'un cycle? », *Organisations et Territoires*, vol. 11, no. 3, p. 5-13.
- COLLIN, J.-P. et J. LÉVEILLÉE (2003) *L'organisation municipale au Canada. Un régime de géométrie variable: entre tradition et transformation*, Barcelona-Montréal: Diputació de Barcelona-Villes Régions Monde.
- COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et C. POITRAS (2002) « New Challenges but Old Solutions: Metropolitan Reorganization in Canadian and U.S. City-Regions. A Comparative Perspective », *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, no. 2, p. 317-332.
- DIGAETANO, A. et E. STROM (2003) « Comparative Urban Governance. An Integrated Approach », *Urban Affairs Review*, vol. 38, no. 3, p. 356-395.
- HALL, P. A. et R. C. R. TAYLOR (1996) « Political Science and the Three Institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, no. 5, p. 936-957.
- HAMILTON, D. K. (1999) *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*, New York: Garland Publishing.
- HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) (2005) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London: Routledge.
- IMMERGUT, E. M. (1998) « The Theoretical Core of the New Institutionalism », *Politics & Society*, vol. 26, no. 1, p. 5-34.
- JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1996) « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale: La Cité Métropolitaine de Bologne », *Revue française de sociologie*, vol. XXXVII, no. p. 369-396.
- KEIL, R. et J.-A. BOUDREAU (2005) « Arrested metropolitanism: limits and contradictions of municipal governance reform in Los Angeles, Montreal and Toronto », Dans HEINELT, H. et D. KÜBLER (éds.) *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London: Routledge, p. 100-116.
- KITSCHOLT, H. (1996) *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor (MI): University of Michigan Press.
- LECOURS, A. (2002) « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, no. 3, p. 3-20.
- LÉVEILLÉE, J. (1998) « Éléments d'analyse de la gouverne métropolitaine à Montréal », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 73, no. 2, p. 135-142.
- MARCH, J. G. et J. P. OLSEN (1989) *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York: Free Press.

- MITCHELL-WEAVER, C., D. MILLER et R. J. DEAL (2000) « Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA », *Urban Studies*, vol. 37, no. 5-6, p. 851-876.
- MOSSBERGER, K. et G. STOKER (2001) « The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review*, vol. 36, no. 6, p. 810-835.
- NORRIS, D. F. (2001) « Prospects for Regional Governance Under the New Regionalism: Economic Imperatives Versus Political Impediments », *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, no. 5, p. 557-572.
- PETERS, G. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*, London; New York: Pinter.
- QUESNEL, L. et S. BELLEY (1991) *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal: Éditions Agence d'Arc.
- SANCTON, A. (2001) « Canadian Cities and the New Regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, no. 5, p. 543-555.
- TINDAL, C. R. et S. N. TINDAL (2000) *Local Government in Canada*, Toronto: Nelson Thomson Learning, 5th Edition.
- VILLENEUVE, P. (1992) « Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada », Dans BOISMENU, G., P. HAMEL et G. LABICA (éds.) *Les formes modernes de la démocratie*. Paris/Montréal: Harmattan/PUM, p. 181-198.
- WOLMAN, H. (1995) « Local Government Institutions and Democratic Governance », Dans JUDGE, D., G. STOKER et H. WOLMAN (éds.) *Theories of Urban Politics*. London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage Publications, p. 135-159.