

## *Compte-Rendu d'Événement*

*Colloque de la relève VRM, troisième édition 2006*

*« Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région »*

*INRS-UCS*

*12 mai 2006*

*Par Stéphanie Poirier*

*Pour la troisième année consécutive, le réseau interuniversitaire Villes, Régions, Monde a tenu son colloque annuel rassemblant des étudiants de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles qui ont eu la chance d'y présenter les résultats de leur recherche. Cette année, les communications ont été rassemblées autour du thème des nouveaux enjeux urbains issus du contexte de la mondialisation, source de nombreux bouleversements au sein des sociétés et des territoires. La transformation géographique des activités économiques et sociales force les acteurs à modifier leur cadre politique et administratif, laissant ainsi la place à l'émergence de nouveaux espaces pour la gestion des nouveaux enjeux urbains. Par ailleurs, l'utilisation fréquente des échelles de proximité, telles que le quartier et l'arrondissement, permet de constater l'importance des questions d'échelle et des divers paliers dans l'analyse des enjeux urbains liés à la mondialisation.*

*Treize conférenciers ont participé à cette rencontre et trois d'entre eux ont été récompensés pour la qualité de leur présentation. Les prix attribués constituent une reconnaissance tant des présentations que de la pertinence de l'organisation d'une telle journée. **Sandra Breux** a reçu le premier prix (une bourse d'une valeur de 400 dollars, un abonnement annuel à Urban Affairs Association et sa revue), tandis que **Mariona Tomàs** a obtenu la deuxième récompense (une bourse de 200 dollars et un abonnement annuel à Urban Affairs Association et sa revue). **Geneviève Cloutier** s'est vue attribuée le troisième prix, soit un abonnement annuel à trois revues (Les Cahiers de Géographie du Québec, Revue canadienne des sciences régionales et un abonnement annuel à Urban Affairs Association et sa revue), ainsi qu'un abonnement bi-annuel à la Revue Organisations et Territoires.*

*Les présentations étaient regroupées en quatre thématiques distinctes. Ensemble, ces thèmes avaient pour objectif de mieux définir les débats liés aux questions des échelles et plus précisément de saisir les nouveaux enjeux urbains. Cette synthèse est un résumé des présentations ainsi que des discussions et échanges qui les ont suivies.*

### **1. LES NOUVEAUX ENJEUX URBAINS À L'ÉCHELLE DE L'ARRONDISSEMENT**

Président de séance : Pierre Hamel, Département de sociologie, Université de Montréal

#### **1.1 Théorie politique de l'échelle et nouveaux arrondissements montréalais : quelques réflexions sur l'utilité d'une approche scalaire en milieu**

Présentant ici les résultats préliminaires de ses recherches doctorales, Alain Martin aborde les questions d'échelles en rapport aux espaces de proximité. Sa réflexion porte sur la théorie politique de l'échelle et les arrondissements montréalais post fusion. Ce cas s'avère particulièrement intéressant parce que les organismes communautaires maintiennent, encore aujourd'hui, une forme d'action à l'échelle du quartier. Martin Alain a privilégié dans sa présentation quatre dossiers situés dans des arrondissements différents, reliés au

logement social et à la revitalisation urbaine : le dossier du Centre Préfontaine (arrondissement Rosemont-La Petite-Patrie), le dossier de l'Hôpital Louis-Hippolyte Lafontaine (arrondissement Hochelaga-Maisonneuve), les dossiers de revitalisation urbaine intégrée mise en place par la Ville de Montréal à la suite du Sommet de Montréal dans les arrondissements Ville-Marie et Sud-Ouest. En regard de ces quatre cas, Martin Alain a axé son analyse sur la question des échelons locaux et des relations qui s'établissent entre les acteurs.

Si on peut croire que l'arrondissement est un échelon officiel, il ne s'agit toutefois pas d'un échelon vécu pour les groupes communautaires et on observe une résistance de leur part à utiliser l'arrondissement comme cadre de référence. Cette résistance s'explique par la présence de frontières naturelles ou artificielles (autoroutes, secteurs industriels, etc.). Les organismes peuvent recourir aux deux niveaux décisionnels dans certains dossiers, mais ces stratégies sont rarement employées. L'utilisation stratégique de l'arrondissement peut également s'effectuer par le biais des alliances entre les organismes, mais cette pratique est peu utilisée sur le terrain. En ce sens, pour les organismes communautaires, l'arrondissement demeure un échelon parmi tant d'autres. Martin Alain souligne que l'avenir des arrondissements, malgré le fait qu'il s'agisse d'un lieu décisionnel, n'est pas assuré au niveau de la relation avec les acteurs, qui restent encore attachés au quartier.

## **1.2 Les différentes dimensions du quartier : entre territoire politique, territoire vécu et territoire représenté**

Le quartier constitue une notion ancienne qui reste largement débattue. Aujourd'hui, avec les villes qui sont de plus en plus grandes, le quartier peut perdre de son sens pour certains. Au Québec, le quartier constitue souvent l'échelle d'implantation idéale des politiques publiques, comme le démontre l'exemple des tables de quartier. Ce contexte amène Sandra Breux à se questionner sur le sens que revêt le quartier pour les individus qui l'habitent. Le quartier constitue-t-il un territoire de référence pour l'individu, un territoire vécu, détenant un sens politique pour l'individu ? Sandra Breux tente ainsi d'identifier le rapport des individus à un territoire donné en étudiant les représentations qui révèlent les valeurs et les pratiques territoriales et politiques de l'individu.

Deux dimensions des représentations sont explorées afin de voir comment elles caractérisent le territoire. La façon dont l'individu nomme son milieu de vie (paroisse, quartier, arrondissement, etc.) constitue le premier indicateur. La nature de la nomination permet de souligner le degré d'appropriation d'un individu envers un territoire donné. Le second indicateur choisi vise à identifier l'intensité des sentiments rattachés au quartier. Le fait d'aimer ou de ne pas aimer le quartier est en effet une façon de savoir comment l'individu se sent dans ce quartier tout en interrogeant l'intensité de son sentiment d'appartenance.

À l'aide d'entretiens semi-directifs et de cartes mentales, 30 personnes impliquées différemment dans la Ville de Québec (15 impliquées dans les conseils de quartier et 15 bénévoles dans le domaine des loisirs) ont été interrogées. Les réponses fournies aux diverses questions (Comment décririez-vous votre quartier ? Aimez-vous votre quartier, etc.) montrent que le vocabulaire utilisé par les membres de conseils de quartier et les

bénévoles en loisirs diverge grandement. Ainsi, les résultats de l'enquête démontrent que le quartier revêt un sens différent selon le type d'engagement individuel.

### **1.3 L'arrondissement, une échelle de délibération budgétaire ?**

S'inspirant des recherches effectuées dans le cadre de son mémoire de maîtrise et de diverses expériences personnelles, Ève Gauthier se questionne sur l'implication des organismes communautaires dans les questions liées à l'élaboration du budget à l'échelle de certains arrondissements montréalais. Son analyse porte plus spécifiquement sur les facteurs menant les organismes communautaires à s'intéresser aux questions budgétaires et compare les facteurs d'ouverture des élus avec les facteurs de mobilisation préalable autour d'enjeux urbains concrets. Quatre études de cas ont été réalisées, de même que des entrevues avec divers intervenants et une recherche documentaire.

L'analyse met en évidence deux arrondissements où des élus démontrent une ouverture pour mettre de l'avant un processus de consultation publique sur l'élaboration du budget : Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce et Plateau-Mont-Royal. Ces arrondissements ont été comparés avec deux quartiers où une démarche de revitalisation urbaine est en cours ou a eu lieu : St-Michel et Pointe Saint-Charles. Les résultats préliminaires permettent de constater que l'intérêt pour le budget participatif n'est pas généralisé. On remarque une méconnaissance de la nouvelle structure par arrondissement, de ses pouvoirs et de ses responsabilités de la part des intervenants des organismes communautaires. Ainsi, une démarche de consultation du budget devrait d'abord commencer par des séances d'information. Par ailleurs, l'étroite marge de manœuvre financière des arrondissements contribue à limiter la démocratie participative. Le discours sur le budget ou sur des consultations est finalement apparu, dans certains arrondissements, comme un moyen de légitimer les élus dans leurs représentations pour obtenir de plus importants transferts aux diverses échelles d'intervention.

### **1.4 Les beaux quartiers comme nouveaux territoires d'actions communautaires**

Dans un contexte de redéfinition territoriale où l'État providence est souvent remis en cause dans la gestion du développement et que les villes démontrent une volonté d'avoir plus de pouvoirs, on constate que le développement communautaire utilise une approche locale. Avec la mise en application de la loi 170, toutes les municipalités doivent mettre en place une politique communautaire. À la lumière de cette conjoncture, Barbara Julien s'est questionnée sur le développement communautaire dans les espaces privilégiés. Elle cherche à vérifier l'hypothèse selon laquelle le développement communautaire existerait dans les beaux quartiers. Ce développement est-il favorisé par certains éléments urbains et peut-il être compris comme un élément favorisant un sentiment identitaire spécifique ? Selon elle, ce processus serait teinté par l'organisation physico-spatiale du territoire. Elle s'est intéressée aux cas de Ville de Mont-Royal et Outremont où elle a recensé des organismes communautaires au moyen des journaux communautaires, des bottins et des répertoires d'organismes communautaires ainsi qu'avec des entrevues semi-dirigées.

Quatre grands types d'organismes ont été ciblés : organismes de sports, de loisir et culture, des associations et institutions religieuses et des mouvements citoyens ou groupes spontanés. La dynamique des organismes communautaires est abordée du point de vue des

acteurs. Les entrevues ont permis de mettre en évidence l'importance de certains éléments urbains tels que les limites et les frontières qui constituent un espace de contact, la densité, la centralité et les phénomènes d'identification des populations à leur communauté. En conclusion, la recherche a permis de démontrer l'existence d'une dynamique communautaire dans les beaux quartiers.

### **Commentaires et discussion**

Pierre Hamel souligne que le thème de cette première séance renforce le rôle de l'arrondissement dans l'organisation et la production de l'espace. Cette problématique donne l'occasion d'aborder la notion de « métropolisation » qui contribue à éclairer les restructurations spatiales de même que l'enjeu du « rescaling ». Cette notion comporte plusieurs dimensions, notamment une remise en question des hiérarchies urbaines, des modes de restructurations et les processus à l'échelle infra métropolitaine. Pierre Hamel questionne Martin Alain sur ce qui l'amène à penser que l'arrondissement prendra éventuellement plus d'importance, considérant que dans les quatre arrondissements étudiés, les intervenants communautaires utilisent peu ce palier ? Martin Alain constate qu'il faut tenir compte de la volonté discrète d'imposer l'arrondissement qui peut être vue comme une menace actuellement, mais qui tendra à s'estomper avec le temps.

Pierre Hamel demande ensuite à Sandra Breux comment on peut considérer les conflits de valeurs chez un individu en considérant que le rapport à l'espace et au travail varie selon les individus ? Les rapports à l'espace sont-ils multidimensionnels ? Francine Dansereau se demande, pour sa part, si le discours des bénévoles en loisirs et des membres de conseils de quartier est teinté par leurs origines socio-professionnelles différentes ? À ces questions, Sandra Breux confirme que les rapports à l'espace sont multidimensionnels et différents selon l'engagement de chaque individu. Les bénévoles en loisirs s'engagent généralement dans le quartier où ils sont nés. Certains ont déménagé quand leur statut social s'est élevé, mais ils restent attachés à leur quartier natal. Les membres des conseils de quartier ont un rapport différent, mais le statut social ne se reflète pas nécessairement de façon antagonique entre les bénévoles en loisirs et les membres de conseils de quartier puisque les origines sociales sont très variées de part et d'autre. Les individus n'ont pas été choisis sur la base de leur résidence dans le quartier car il était difficile d'appréhender ainsi les gens et surtout d'avoir un échantillon représentatif.

Pierre Hamel précise que la participation à l'aménagement urbain n'est pas acquise à Montréal après plusieurs années de mobilisation. Il questionne Ève Gauthier sur les facteurs contribuant à l'engagement d'un individu dans une lutte : est-ce l'importance de l'enjeu, l'influence significative que l'on peut avoir sur le processus décisionnel, certaines valeurs relevant de la subjectivité de l'individu ? Ève Gauthier constate que la notion d'engagement est liée au travail des organisateurs communautaires. Dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal, l'engagement se posait en termes de valeurs démocratiques et d'engagement citoyen. Par contre, on constate que les gens ont tendance à se mobiliser lorsqu'il s'agit d'un enjeu qui les touche directement. Lors des entrevues avec les élus, les enjeux plus tangibles attiraient davantage les résidents.

En regard des recherches de Barbara Julien, Pierre Hamel souligne qu'il apparaît évident que le territoire favorise l'identification. Les organismes communautaires réfèrent habituellement aux populations et à l'enjeu qui les concernent. Dans le cas de Ville de Mont-Royal et Outremont, le communautaire n'a pas la même signification, l'opposition entre la communauté et la société, dans la mesure où la notion de communautaire évoque ce dualisme, est différente dans les beaux quartiers, par rapport aux quartiers « moins beaux ». Barbara Julien précise qu'elle a constaté que beaucoup de recherches portant sur les réseaux ont tendance à questionner le rôle du territoire, ce qui l'a amené à vérifier si le territoire dans les beaux quartiers a encore un sens. En ce qui concerne la dialectique entre communauté et société, l'espace doit avoir une influence, mais cette question serait intéressante à aborder de façon plus détaillée.

## **2. LES NOUVEAUX ENJEUX URBAINS À L'ÉCHELLE DE LA VILLE**

Présidente de séance : Caroline Andrew, Département de science politique, Université d'Ottawa

### **2.1 Le refuge suburbain dans une métropole divisée: gouverner Westmount, Pointe-Claire et Ville de Mont-Royal (1880-1939)**

Harold Bérubé propose une approche centrée sur la culture politique de certaines banlieues anglo-protestantes de l'Île de Montréal. Il étudie, sous un angle historique, la position occupée par certaines d'entre elles au niveau du développement métropolitain. Dans les débats sur les fusions, ces municipalités se sont présentées comme des sociétés distinctes, en tant que représentantes des dernières institutions contrôlées par la minorité anglo-québécoise. Harold Bérubé veut démontrer que ces municipalités sont des sociétés distinctes, mais pas à titre d'enclaves fiscales ou linguistiques, mais parce qu'elles sont porteuses d'une culture politique et civique qui leur est propre. La culture de ces municipalités est bourgeoise avant d'être anglo-protestantes et tire ses origines du mouvement réformiste du début du XX<sup>e</sup> siècle. Après l'adoption de l'Acte des municipalités en 1855, la nouvelle institution municipale est perçue différemment par les élites. Ainsi, les francophones le perçoivent comme une nouvelle forme de taxation alors que pour les anglophones, il s'agit d'un symbole de liberté pour la nouvelle colonie. Il faut également reconnaître qu'entre le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle, les provinces ont encore peu de pouvoirs et c'est dans ce contexte que la bourgeoisie anglo-montréalaise veut réformer l'appareil municipal. Trois banlieues, Westmount, Pointe-Claire et Ville de Mont-Royal, se distinguant par des caractéristiques spécifiques sont étudiées.

Dans ces trois municipalités, on constate que les élections sont rares car les maires sont souvent élus par acclamation. Les maires agissent à titre d'administrateurs et visent à offrir des services spécifiques (bibliothèques publiques, législations empêchant l'établissement de certains commerces, etc). On aspire à établir un idéal suburbain où se mêle des valeurs bourgeoises et réformistes. On retrouve tout de même une part de démocratie, particulièrement dans les journaux locaux qui servent de plate-forme aux doléances des citoyens. Les répercussions de cette culture civique et politique sur le rôle joué par les banlieues anglophones lors des débats sur la gouvernance métropolitaine à Montréal semblent incontestables pour Harold Bérubé. À partir des années 1920, les acteurs issus des municipalités de banlieues visent à faire de la Commission métropolitaine un

gouvernement fédératif basé sur un système de *boroughs* semblable au système mis en place par la réforme dernièrement. Ironiquement, la situation actuelle permet aux banlieues d'obtenir ce qu'elles souhaitent depuis longtemps, c'est-à-dire de participer au cadre métropolitain sans sacrifier leur autonomie politique municipale.

## **2.2 Réinventer la démocratie. Le Budget Participatif : de Porto Alegre à Montréal**

Luc Rabouin s'intéresse au budget participatif de Porto Alegre au Brésil et aux acteurs impliqués dans le processus. Il utilise dans son analyse les concepts de mouvement urbain, d'opportunité politique et de continuité historique des institutions qui apparaissent comme des conditions favorables à l'émergence d'un changement institutionnel. La surreprésentation des intérêts des élites économiques, la croissance des inégalités socioéconomiques et la faible participation électorale remettent en cause la légitimité des gouvernements. Cette situation favorise l'émergence des idées liées à la démocratie et à la gouvernance participative.

Le processus de budget participatif de Porto Alegre est issu d'un mouvement urbain s'inscrivant dans la lutte contre la dictature, pour le droit à la ville et en faveur d'un processus systématique de cogestion du budget. Il s'agissait d'une façon de se réapproprier des pouvoirs en combinant le savoir des experts et le savoir populaire. Des facteurs politiques et administratifs, tels que la volonté politique et la disponibilité des ressources financières pour de nouveaux investissements, ont particulièrement contribué au succès du budget participatif de Porto Alegre. Luc Rabouin souligne finalement quelques pistes exploratoires dans le cadre de la Ville de Montréal. Ainsi, il se questionne sur la présence d'un mouvement urbain ; le réseau communautaire est organisé et offre beaucoup de services, mais on voit encore peu de revendications liées à la démocratisation des affaires urbaines. Il note toutefois la tenue de deux événements organisés par des citoyens organisés soit le *Sommet des citoyens* et les *Journées Alternatives*. On constate également la présence d'une opportunité politique, notamment dans certains éléments présents dans le discours du maire Tremblay. Toutefois, ce discours ne se traduit pas toujours dans la pratique. Finalement, la mise en place d'un budget participatif à Montréal s'inscrirait en continuité avec les institutions précédentes. En terminant, Luc Rabouin souligne que les facteurs de succès du budget de Porto Alegre lui semblent pertinents dans le cas de Montréal et l'expérience du Plateau-Mont-Royal renseignera sur les futurs développements du dossier.

## **2.3 Concertation et politiques municipales : du quartier à la région**

L'évolution des enjeux politiques, économiques et sociaux a amené les municipalités à faire preuve d'ouverture et de transparence dans l'élaboration de certaines politiques. On observe une tendance à l'intégration d'une pluralité d'acteurs, par le biais de divers mécanismes, tel que la concertation. Dans sa présentation, Julie Fortier s'est intéressée à cette modalité de participation dans le cas de Trois-Rivières, qui semble particulièrement ouvert à la participation des citoyens et de la société civile dans l'élaboration des politiques municipales. Cette tendance se constate dans la conception d'une politique familiale en 2004 et dans le fait que Trois-Rivières ait été la première parmi les grandes villes du Québec à déposer une politique de développement social en 2005. Pour ces deux politiques, on a privilégié une approche de concertation. Julie Fortier a réalisé des entrevues avec 26 acteurs ayant pris

part à l'élaboration de ces politiques. Ces derniers ont été questionnés sur leur perception de la contribution de chacun des autres acteurs à la concertation.

Julie Fortier s'est penché sur ce cas en se questionnant sur la participation des acteurs qui ont pris part à la réalisation des politiques et qui représentent diverses échelles territoriales. Elle s'est demandée dans quelle mesure les acteurs de ces diverses échelles ont influencé les concertations qui ont mené à l'élaboration des politiques familiales et de développement social ? Pour chaque échelle (voisinage, quartier, municipale, municipale élargie, régionale), elle analyse la participation des acteurs. Elle conclut que les acteurs associés apportent une contribution spécifique à la concertation dans l'élaboration des politiques municipales. Julie Fortier observe notamment que les citoyens ont des contributions de nature plus concrète, alors que les acteurs communautaires, par leur proximité du terrain, contribuent davantage à l'enrichissement du contenu des politiques.

### **Commentaires et discussion**

Caroline Andrew souligne que les questions de démocratie et de participation de même que le thème des savoirs experts et populaires s'avèrent transversales aux trois présentations. Le poids de l'histoire est également une des questions qui se posent au niveau de la démocratie locale. À ce titre, on se demande jusqu'à quel point l'histoire marque les expériences actuelles ? Caroline Andrew demande à Harold Bérubé si les différences dans les formations de ces trois banlieues ont encore aujourd'hui une incidence ou si les transformations démographiques ont réduit l'influence de l'histoire ? Selon Harold Bérubé, même si les débats se ressemblent sur la longue durée, il y a tout de même des changements et des évolutions, mais on ne peut nier le poids de l'histoire dans le cas des banlieues montréalaises. La différence entre les banlieues est indéniable, mais elles comportent des similitudes. Le poids de l'histoire se fait également sentir à ce niveau puisque les banlieues ne veulent pas tant préserver une distinction linguistique qu'une forme de gouvernance qui a évolué et qui tire ses racines du début du siècle.

Caroline Andrew se questionne ensuite sur les facteurs négatifs concernant un transfert possible de l'exemple de Porto Alegre à Montréal. Un intervenant demande à quelles fins décisionnelles le budget participatif est mis en place ? Pour sa part, Jean-Pierre Collin fait remarquer que, lorsqu'il est question du budget participatif à Montréal, il est rarement question du budget en tant qu'exercice technique. Il se demande pourquoi le budget devrait devenir participatif en considérant les conditions spécifiques de Porto Alegre. Selon lui, il faut se questionner sur les objectifs politiques poursuivis par la mise en place de ce budget. Finalement, dans la situation montréalaise, on parle du budget participatif à l'échelle de l'arrondissement alors que la marge de manœuvre budgétaire des arrondissements est très faible et que les enjeux véritables et politiques ne se situent pas vraiment à ce niveau.

Luc Rabouin précise que, dans le processus de budget participatif de Porto Alegre, l'emphase est mise sur la démocratisation du processus budgétaire et que l'enjeu majeur demeure la prise de décisions et les résultats qui en découlent. Des raisons historiques expliquent l'utilisation du budget comme levier à Porto Alegre, puisqu'auparavant l'ensemble du budget municipal était investi dans les infrastructures des quartiers centraux alors que la périphérie pauvre n'avait pas de financement pour les infrastructures de bases telles que

l'eau potable, les déchets, les égouts. Le budget participatif est un moyen pour les quartiers populaires de s'appropriier le contrôle des dépenses du budget et de renverser les priorités d'investissement. Même si l'arrondissement n'a pas vraiment de marge de manœuvre financière, la mise en place du budget participatif à cette échelle peut se justifier par les choix sur les priorités et la participation qui peut en découler. Dans les arrondissements, il y a certains enjeux qui pourraient faire l'objet de débat, comme c'est le cas dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal avec le dossier de l'apaisement de la circulation. Certains groupes tentent de concrétiser des demandes à ce niveau en y octroyant une part du budget. Néanmoins, l'objectif est de démocratiser les budgets, non pas de l'arrondissement, mais de la ville et éventuellement de l'agglomération. Pour l'instant, l'arrondissement se pose comme le palier présentant une ouverture politique. Certains facteurs peuvent toutefois mettre en doute l'application d'un tel budget : les compétences de la ville et le fait que les groupes communautaires sont peu orientés vers le palier municipal. La méfiance face à la décentralisation, souvent associée au désengagement de l'État, peut également constituer un facteur de résistance chez certains groupes communautaires.

Caroline Andrew souligne qu'un des aspects intéressants de la présentation de Julie Fortier se concentre dans la catégorisation entre échelles et types d'acteurs. Des citoyens peuvent-ils jouer des rôles à d'autres niveaux que ceux du voisinage? On se questionne sur l'échelle qui a été marquante dans le résultat final de la mise en application des politiques étudiées. Pierre Hamel s'interroge sur les raisons justifiant le choix des deux domaines spécifiques de politiques. Sandra Breux demande des précisions sur la définition de voisinage utilisée dans l'étude.

Dans un premier temps, Julie Fortier souligne que les citoyens jouent un rôle au-delà de l'échelle du voisinage. Toutefois, après avoir assisté aux deux consultations publiques, les citoyens qui sont intervenus se référaient surtout à leur proximité immédiate. Selon, Julie Fortier l'échelle municipale serait la plus influente dans le processus d'élaboration des politiques, car ce sont les élus qui prennent les décisions finales ; les organismes communautaires ont eux aussi apporté une dose de réalisme aux politiques. Finalement, le choix de ces politiques se justifie par le contexte spécifique de Trois-Rivières. À la suite de la fusion municipale, ce sont les politiques qui ont été élaborées à la Ville de Trois-Rivières au même moment où elle amorçait ses observations sur le terrain. Pour ce qui est de la définition de voisinage qui est privilégiée, il s'agit d'un concept référant à la vie quotidienne, à la proximité et à l'environnement immédiat des citoyens.

### **3. LES NOUVEAUX ENJEUX URBAINS À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE OU RÉGIONALE**

Président de séance : Guy Chiasson, Département de travail social et des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais

#### **3.1 La compétition entre formes commerciales et ses implications pour l'aménagement du territoire au niveau régional**

Gjin Biba n'a pas pu participer à la rencontre et présenter les résultats de sa recherche. Pour de plus amples renseignements concernant sa recherche, veuillez consulter le [résumé](#) ou le [document](#) de sa présentation.

### **3.2 L'étalement urbain et la mobilité quotidienne des adolescents des territoires urbains de la communauté métropolitaine de Québec**

Nabila Bachiri explore dans sa recherche les liens existant entre l'étalement urbain et la mobilité quotidienne des adolescents dans six secteurs de la région de Québec afin de mieux comprendre les stratégies de déplacements et la représentation que ces derniers se font de la mobilité. Elle s'interroge sur la pratique de la mobilité de même que sur le niveau d'autonomie qui peut y être associé. On s'intéresse aussi à la relation des adolescents en regard de leur autonomie de mobilité telle qu'elle se pratique au quotidien. Cette recherche a été effectuée selon une approche qualitative réalisée au moyen d'entrevues semi-structurées avec 30 adolescents âgés de 12 à 18 ans.

Les résultats permettent de constater que les territoires urbains sont des vecteurs de mobilités quotidiennes dépendantes de l'automobile possédée par un adulte. Hormis le parcours de l'école qui est généralement assuré par un service d'autobus scolaire, tous les autres déplacements sont soumis à un accompagnement par un adulte en automobile. Les centres d'achat régionaux situés à Sainte-Foy et à Québec constituent les principaux lieux de consommation fréquentés par les adolescents. Leurs lieux de loisirs sont généralement situés à proximité de leur résidence ou de leur école. L'accès à l'automobile est très valorisé par ces jeunes qui considèrent que conduire est synonyme de liberté et d'indépendance. Les moyens de transport collectif n'ont pas bonne figure à leurs yeux, parce que leurs secteurs résidentiels sont peu ou pas desservis. En outre, ces adolescents éprouvent une certaine crainte sociale quant à l'utilisation de ce moyen de transport. En somme, la mobilité est dépendante de plusieurs facteurs tels que la forme urbaine étalée, la distance, la métrique imposée par l'automobile, le climat, la distance. Au final, il est également important de considérer que les habitudes de déplacements acquises à l'adolescence sont difficiles à changer à l'âge adulte et que le temps passé à des activités sédentaires peut être influencé par la dépendance en regard de la mobilité.

### **3.3 Penser métropolitain ? L'institutionnalisation des pratiques de coopération. Une étude de cas : Montréal**

Dans le cadre de sa thèse de doctorat, Mariona Tomàs s'intéresse à la gouvernance métropolitaine. Un des principaux axes de la recherche vise à analyser la contribution des élus locaux dans la création d'une pensée métropolitaine et l'influence du contexte institutionnel sur cette dynamique. À travers l'étude de la région métropolitaine de Montréal, on veut démontrer que le fait que les élus locaux aient des conceptions différentes des façons de gouverner et de gérer la métropole constitue un obstacle majeur aux pratiques de coopération favorables à la construction d'une pensée métropolitaine. L'étude se base sur une recherche documentaire (mémoires, rapports de commissions d'enquêtes, etc.), de même que sur la réalisation de 45 entrevues semi-dirigées. Une approche néo-institutionnelle, accordant une importance aux institutions, surtout au niveau de l'organisation de l'État et la culture politique, a été privilégiée.

Mariona Tomàs constate qu'au Québec, l'approche de gestion métropolitaine d'inspiration réformiste s'affirme sous deux formes : les fusions municipales et la création de paliers supramunicipaux. La mise en place d'institutions semble plus facile là où il y a déjà eu des institutions. En somme, Mariona Tomàs considère que divers facteurs peuvent expliquer la

mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine : les pratiques de coopération, le contexte institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique), de même que le rôle des élus. Ainsi, le cas de Montréal confirme le rôle des élus locaux dans la construction d'une pensée métropolitaine. Les élus et leur façon de concevoir la métropole influencent donc les possibilités de consensus pour trouver un modèle de gestion métropolitaine.

### **3.4 Dynamiques sectorielles et changement d'échelle territoriale. La culture à l'épreuve des institutions métropolitaines**

Julien Préau présente les résultats préliminaires de sa thèse de doctorat qui porte sur l'effet des changements d'échelle sur le secteur public de la culture en France. Il s'intéresse au dénombrement des transferts de compétence culturelle depuis le niveau municipal vers l'échelle intercommunale, qui lui permet d'analyser des stratégies culturelles métropolitaines. Les types de transfert qui s'opèrent, depuis le simple affichage d'une volonté jusqu'au basculement intégral des domaines publics de la culture sont mis en évidence, ainsi que les motivations qui entourent le transfert ou bien son refus. Il analyse la manière dont ce transfert s'appuie sur une perspective plus ou moins originale concernant le contenu des politiques culturelles. Il se demande s'il s'agit d'un simple changement financier ou si le changement d'échelle signifie aussi un changement de substance de l'action, lié à de nouveaux impératifs ou à de nouveaux espaces politiques.

Julien Préau effectue d'abord un retour sur le contexte historique qui caractérise le type d'organisation qui a été privilégiée en France. Diverses bornes historiques importantes sont mentionnées, depuis la Révolution française, en passant par la création d'instruments légaux sur le regroupement des communes au cours des années 1960 et les premières tentatives de fusions dans les années 1970. On observe que les changements d'échelle insistent souvent sur les contraintes (techniques, spatiales, politiques ou économiques) de l'émission intercommunale. Julien Préau souligne que, peu importe la procédure (fusion de municipalités, création d'un nouveau niveau intercommunal) les changements d'échelle ont peu abordé les impacts sur les politiques publiques. L'étude de la perspective culturelle dans l'observation des communautés d'agglomération s'avère ainsi un bon axe d'analyse puisqu'il s'agit d'un levier d'action et d'une ressource symbolique importante. Dans les faits, la définition de cette compétence est plutôt minimaliste et concerne surtout la notion d'équipement culturel, qui est assez variable et dont il existe divers modèles. En terminant, Julien Préau précise que l'explication de ce modèle pourrait s'exprimer en termes de différenciation *configurationnelle* dans laquelle deux variables explicatives jouent un rôle clef : les formes de dominations politiques (*leadership*) et les apprentissages préalables.

### **Commentaires et discussion**

Guy Chiasson interroge d'abord la thématique abordée et les grilles des lectures qui s'en dégagent en lien avec le titre de l'atelier « Les nouveaux enjeux urbains à l'échelle métropolitaine ou régionale ». Il effectue un retour sur le double-sens du mot « régional ». D'abord, il évoque le sens classique désignant le découpage des régions administratives et implicitement lié au retard des régions par opposition au sens plus récent qui est celui des régions urbaines et métropolitaines. Il souligne que peu de communications ont abordé le sens classique et précise que cette interprétation utilise souvent deux grilles de lecture de la région: la grille fonctionnelle, basée sur les tendances sociales, et la grille territoriale qui

renvoie aux institutions politiques. Selon lui, ces deux grilles se retrouvent dans les présentations. La grille fonctionnelle rejoint la présentation de Nabila Bachiri alors que la grille territoriale se retrouve dans les présentations de Mariona Tomàs et de Julien Préau. Guy Chiasson leur demande de tenter d'intégrer la grille inverse à leur interprétation.

Mariona Tomàs apporte d'abord des éléments de réponse au défi méthodologique soulevé par Guy Chiasson. En regard de la grille fonctionnelle, elle souligne qu'au Québec, on a voulu faire adopter les instances supramunicipales sur le modèle de la région métropolitaine de recensement. Le cas de Montréal confirme la grille d'analyse territoriale institutionnelle car dans certains secteurs ce modèle de la RMR n'a pas été appliqué en raison de pression politique. On demande à Mariona Tomàs, si la société civile revendique une place dans les instances métropolitaines. À la lumière de l'analyse des mémoires des commissions d'enquêtes, la création de la loi 92 sur le développement de la métropole et des institutions métropolitaines incorporaient des agents socio-économiques tels que la Chambre de commerce. Cependant, la commission n'a jamais siégé. Elle constate une attitude sectorielle ; les groupes communautaires interviennent sur les enjeux qui les préoccupent, mais pas de façon globale, ils sont implantés dans les quartiers et dans les arrondissements. Elle précise que la CMM est reléguée aux oubliettes après les fusions qui ont incité les gens à se concentrer sur leurs municipalités.

Nabila Bachiri estime que les deux grilles d'analyse sont superposées. Elle a abordé le phénomène d'étalement à travers la grille fonctionnelle, mais elle s'inspire également du côté politique, car les décisions dépendent de divers organismes. Pierre Hamel se questionne sur les répercussions de la dépendance des adolescents entre le transport de même que sur les enjeux de l'autonomie et de la mobilité. Pour Nabila Bachiri, l'étalement urbain est un facteur de ségrégation pour ceux qui n'accèdent pas à l'automobile. Le cas des adolescents a été privilégié, mais il est représentatif d'une problématique plus large qui touche des personnes âgées ou handicapées qui se retrouvent un peu emprisonnées dans les territoires éloignés.

Julien Préau souligne qu'il a présenté la première partie de son étude. Dans sa thèse, il explore les volets quantitatif et qualitatif. Il présente l'aire urbaine, mais également des données de nature fonctionnelle qui s'ajouteront aux monographies de certaines agglomérations. Pour lui, la complémentarité des deux grilles est indispensable. Pierre Hamel se demande si les conseils d'agglomération s'inscrivent dans une perspective de gouvernance et si ces expériences de communautés d'agglomération élargissent la brèche amené par la loi des années 1980 sur la décentralisation. Selon Julien Préau, la décentralisation des années 1980 constitue une réponse camouflée à l'échec du nouveau régime des régions de De Gaulle, à la fin des années 1960, pour faire émerger les régions en France. Cette question est restée sans réponse dans les années 1970. Dans les années 1980, il y a eut les lois de décentralisation. On visait à déterminer les critères permettant d'identifier une collectivité territoriale. Quatre critères ont été fixés : reconnaissance d'une personnalité juridique pour ces collectivités, existence d'un budget propre, existence d'une fiscalité autonome et élection au suffrage universel d'une assemblée délibérante. Ce quatrième critère est absent des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, ce qui crée une distorsion quant à la légitimité de ces institutions. La loi de la

communauté d'agglomération s'inscrit dans le contexte général de décentralisation, mais dans les lois de décentralisation.

#### **4. LA PLACE DES ACTEURS DANS LE DÉVELOPPEMENT**

Présidente de séance : Francine Dansereau, INRS-UCS

##### **4.1 La place des acteurs sociaux et de leur représentation du quartier dans les stratégies de développement urbain et métropolitain**

Geneviève Cloutier s'intéresse à la contribution des acteurs sociaux à l'intérieur du système de planification participative. Plus spécifiquement, elle étudie le cas de l'exercice de revitalisation urbaine intégrée en cours depuis 2003 dans le quartier Sainte-Marie de l'arrondissement Ville-Marie à Montréal. Cet exercice se situe dans le contexte de la crise des quartiers centraux (anciens quartiers industriels), qui affectent le dynamisme économique de l'agglomération dans son ensemble et exerce un effet sur les opportunités des individus. À la lumière de ce contexte, l'État considère pouvoir intervenir positivement par l'intermédiaire de diverses politiques, en combinant notamment les demandes des mouvements sociaux et en tenant compte des finances publiques en crise.

L'approche de revitalisation intégrée vise à inclure les aspects relatifs à la forme et au contenu de la planification. Les acteurs interpellés viennent de différents milieux, de diverses échelles et on privilégie les stratégies de mise en commun des ressources financières et cognitives afin de parvenir à des résultats durables. Une question générale guide la recherche de Geneviève Cloutier : comment la participation des acteurs parvient à contribuer à la planification de la revitalisation urbaine dans le quartier Sainte-Marie ? Pour ce faire, le contenu de quatre documents de planification a été analysé. À partir des items (enjeux/objectifs) constituant les documents, une classification en six catégories (l'aménagement, la sécurité, le développement économique, la santé publique et les services communautaires, l'éducation et le développement socio-culturel, la cohésion sociale) a été établie à partir desquelles une analyse comparative de l'évolution des catégories a été effectuée. Geneviève Cloutier constate que les acteurs ont une conception physique de la revitalisation urbaine et on mise sur l'habitation comme locomotive du développement. Dans les documents et dans les entrevues réalisées, on remarque la présence d'un dilemme dans le processus de planification : attirer des habitants mieux nantis ou tenter d'enrayer la pauvreté. Finalement, il convient de se questionner sur l'adéquation de l'échelle du quartier dans la revitalisation du quartier.

##### **4.2 Les rôles des élus en lien avec les organismes de développement économique local de Montréal**

Luc Dancause présente les résultats préliminaires de ses recherches doctorales s'inscrivant sous la thématique de la démocratie représentative à l'échelle des arrondissements montréalais. Plus spécifiquement, ses recherches portent sur le rôle des élus auprès des principaux organismes de développement économique local de Montréal, les Corporations de développement économique communautaire (CDÉC). Il souligne que les recherches portant sur le développement économique local ont jusqu'ici accordé peu d'importance au rôle joué par les élus dans ce secteur. Pourtant, la place qu'ils occupent s'est accrue de façon marquée depuis 2003 avec l'adoption de nouvelles lois telles que la *Loi sur le*

*Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche* (Projet de loi 34). Son étude couvre la période allant de l'adoption du Plan d'action de la Ville de Montréal en matière de développement local, en 1990, jusqu'à aujourd'hui. À travers sa recherche, il constate les impacts de la réforme de 2003 de même que les impacts liés à la mise en place par le gouvernement québécois de sa Politique de développement local et régional, en 1997. Il analyse le rôle des élus par rapport à quatre aspects : la question du leadership, leur rôle d'articulateur entre les différents réseaux liés au développement économique local, leur rôle d'interface et leur rôle dans le partenariat impliquant l'État, le secteur privé et la société civile. Son cadre conceptuel se situe à la croisée d'un cadre propre à l'étude du développement économique local et d'un cadre propre à l'étude de la gouvernance.

La recherche est basée sur une étude de cas multiples portant sur quatre arrondissements montréalais : Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Rosemont-La Petite-Patrie, Villeray-St-Michel-Parc-Extension et Sud-Ouest. La méthodologie qualitative se base sur une recherche documentaire et sur la réalisation d'entrevues semi-directives auprès d'élus municipaux. Luc Dancause présente le cas de la CDEC de l'arrondissement Sud-Ouest (RESO) à Montréal. Les résultats permettent de constater qu'un des rôles majeurs exercés par les élus est de faciliter les relations entre le RESO et l'État dans le cadre des partenariats. Toutefois, on observe que les élus jouent des rôles multiples, tant au niveau du leadership communautaire, de l'articulation au sein des réseaux, des partenariats ou de l'interface dans le développement local. En outre, il est possible d'affirmer que le resserrement des liens entre le RESO et l'État a favorisé l'évolution des rôles que jouent les élus.

#### **4.3 Réformes institutionnelles et organisation communautaire : le cas de la Corporation de développement communautaire de Trois-Rivières**

Dans sa recherche doctorale, Carole Tardif tente de démontrer la contribution des corporations de développement communautaire (CDC) au développement local et à la gouvernance territoriale au Québec. À ce jour, les CDC québécoises demeurent peu documentées. La méthode de recherche est qualitative et documentaire. Des entrevues accompagnées d'une analyse de discours ont également été effectuées. Trois études de cas ont été réalisées : Trois-Rivières, Rosemont et le territoire de Kamouraska, Témiscouata, Rivière du Loup et Les Basques. Cette recherche aborde la thématique de l'action communautaire autonome qui se définit comme une action collective émergeant d'une communauté et ayant un objectif de transformation sociale et de lutte à la pauvreté et à l'exclusion. Carole Tardif souligne les dimensions et quelques questions permettant de définir l'appui institutionnel dont bénéficient les organismes communautaires et les CDC comme acteurs du développement local. À ce titre, il est nécessaire de considérer les institutions et leur évolution, les règles et les conventions, la cohérence entre ces règles, le niveau d'interaction entre les organisations, le développement d'une pratique locale spécifique et d'un projet commun de même que la participation des organismes communautaires à ce projet.

Le cas de la CDC de Trois-Rivières permet d'illustrer spécifiquement l'appui institutionnel et son rôle dans la mise en œuvre de la gouvernance et du développement local. Fondée en 1997, cette CDC a pour mission de participer au développement socio-économique de la Ville de Trois-Rivières. Elle comprend 62 groupes communautaires membres actifs ainsi que

divers acteurs membres associés, tels que des syndicats et des communautés religieuses. Carole Tardif constate que le cas de Trois-Rivières illustre bien la mise en tension de deux territoires, soit le territoire fonctionnel, créé par la MRC et la fusion municipale en 2001, et le territoire d'appartenance faisant sens pour les acteurs. La fusion a modifié le territoire d'intervention premier de la CDC qui correspondait au territoire supralocal de la MRC de Francheville élargissant l'action et le *membership* de la CDC à l'extérieur de la municipalité de Trois-Rivières. L'adoption, par la CDC, des limites administratives de la nouvelle ville lui permet d'obtenir d'une part, un appui financier municipal et, d'autre part, une meilleure reconnaissance en tant qu'acteur local. L'adhésion à un projet commun soit le développement du territoire local, pour l'ensemble des acteurs, que ces derniers proviennent du secteur économique, public ou communautaire, devient plus facile car la référence à l'échelle d'intervention est la même pour tous.

### **Commentaires et discussion**

Durant la période de questions, Francine Dansereau s'intéresse d'abord à la présentation de Geneviève Cloutier et lui demande pourquoi elle parle de la revitalisation urbaine intégrée comme une mise en commun des ressources. N'est-ce pas plutôt une mise en commun des problématiques et la distribution selon les champs de compétence de chacun des intervenants ? Elle se questionne également sur le contenu de certaines catégories, notamment celles de la cohésion sociale, qui réfère aux liens sociaux ? Geneviève Cloutier précise qu'elle considère la mise en commun des connaissances, mais également des ressources financières, notamment dans les programmes d'embauche locale dans les quartiers. L'intégration vise également une mise en commun des ressources au sens large. Pour ce qui est de la catégorisation, elle entendait par « cohésion sociale », la participation civique, la création de lieux de participation citoyenne.

Francine Dansereau souligne que la présentation de Luc Dancause porte davantage sur les dynamiques entre les acteurs. Quelle communauté est ciblée, sectorielle ou territoriale ? Les élus servent-ils de courroies de transmission et que veut-on dire par le terme *articulateurs* dont on désigne les élus ? Un intervenant se questionne sur la différence entre *interface* et *partenariat*. Pour le leadership, il est difficile de départager la communauté qui est concernée. Toutefois, Luc Dancause précise que son premier réflexe est d'identifier une communauté plus sectorielle auprès des acteurs économiques locaux. Cependant, la CDÉC ayant un ancrage territorial, on ne peut séparer les deux dimensions. Ensuite, au sujet de la terminologie, on apprend que le terme *articulateur* est un concept emprunté à la terminologie de la sociologie des réseaux qui peut se subdiviser en diverses catégories (coordonnateurs, médiateurs, etc.) tout dépendant de la place de l'acteur par rapport aux autres acteurs face auxquels il se positionne. Finalement, la différence entre *l'interface* et le *partenariat* se concentre d'après lui dans le fait que le partenariat s'établisse entre l'État et les CDÉC, ce sont les ententes unissant ces deux partenaires. L'interface est plutôt entre les différents partenaires, et ce sans égard à ce qu'ils soient du privé ou du public.

En ce qui concerne la présentation de Carole Tardif, Francine Dansereau se demande ce qu'on entend aujourd'hui par l'expression « développement communautaire » ? Carole Tardif précise que pour sa part, elle se réfère à la conception anglo-saxonne de *community development* et *d'institutionnal building*, et privilégie une définition dans laquelle une

collectivité territoriale cherche à construire « par le bas » des organisations et des institutions venant répondre à des besoins, sociaux, économiques, etc. identifiés localement.

### **Clôture de la journée : mot de Pierre Blais**

Pierre Blais dresse un bilan de chacune des présentations et des blocs. Il fait valoir des liens s'établissant entre les communications et les recherches des étudiants. À ce titre, il souligne que les questions liées à la démocratie ont rejoint de nombreuses analyses. S'il est exagéré de parler de crise de la démocratie représentative, on peut constater une certaine mouvance selon les territoires, au Québec. Cette mouvance semble reliée à des facteurs comme les enjeux mis en cause lors d'une élection donnée ou la présence d'une opposition forte. La vitalité de divers mécanismes de démocratie participative constitue également un défi. Il souligne les deux facteurs déterminant évoqués lors d'une présentation : la présence d'un enjeu et l'ouverture des élus. Certains mécanismes de consultation comportent souvent d'importants problèmes sur le chapitre de la participation des citoyens ; les schémas d'aménagement et de développement ainsi que sur les plans d'urbanisme, par exemple. Les mécanismes d'approbation des règlements d'urbanisme constituent également un enjeu, le référendum décisionnel notamment. Au total, le coût et l'efficacité demeurent deux préoccupations majeures reliées aux questions de démocratie et de participation. La conduite des mécanismes de consultation et de concertation, pose également l'enjeu de la place donnée aux « experts », tant dans leur déroulement que dans le contenu des propositions des dossiers débattus.

Sur le chapitre des modes d'urbanisation, notamment celui de l'étalement urbain, il met en doute le déterminisme selon lequel ceux qui ont grandi dans un milieu axé sur l'automobile adopteront automatiquement ce type de milieu lorsqu'ils feront leur choix d'établissement.

En terminant, Pierre Blais remarque également que des présentations ont mis en évidence l'évolution institutionnelle misant sur l'intégration des acteurs dans l'élaboration des politiques sur les enjeux urbains. Il termine son intervention en disant espérer que les processus actuels de régionalisation et de décentralisation stimuleront cette intégration.

*Propos recueillis et mis en forme par Stéphanie Poirier  
Agente de recherche INRS-UCS  
Le 15 juillet 2006*