

L'impact de la décentralisation des pouvoirs administratifs et politiques sur les mécanismes de participation civique: *une analyse institutionnelle du phénomène montréalais*

11e Colloque de la Relève VRM

Boyer-Gendron, Sara-Maude

Candidate à la maîtrise,

Études urbaines

Institut national de la recherche scientifique

Poitras, Claire (dir.) et Bherer, Laurence (co-dir.)

Boyers@ucs.inrs.ca

À l'échelle planétaire, une dynamique prend place au sein des territoires métropolitains: il s'agit de la décentralisation qui est aujourd'hui largement répandue . Cette question de la décentralisation a souvent lieu à l'échelle locale: elle apparaît, d'une part comme un processus favorisant des échelles territoriales autres que la métropole et d'autre part, elle vise à favoriser la démocratie locale aux niveaux des municipalités et des quartiers (Lefèvre 2010; Alain 2002). Ce type de décentralisation est qualifiée de décentralisation infra-municipale ou de gouvernance par quartiers (Hallman 1974). À ce sujet, plusieurs auteurs ont soutenu que de plus petits espaces de gouvernance menaient à la mise en place d'une démocratie plus riche, permettant alors aux citoyens d'exprimer leurs préférences et d'évoluer dans un milieu représentant leurs choix et priorités (Farrelly, Sullivan 2010; Altschuler 1970; Shalala 1971). De plus, l'exiguïté de la communauté faciliterait la proximité entre concitoyens, mais aussi entre citoyens et élus. Cette proximité permettrait au gouvernement local d'agir comme "une véritable « école de la démocratie »" (Bherer 2006, 32). Subséquemment, les quartiers ont été perçus comme des nouveaux lieux de démocratie, alors qu'un grand nombre d'entre eux furent dotés de plus de pouvoirs et d'un degré d'autonomie considérable. Divers exemples d'implantation de mécanismes participatifs dans des entités infra-municipales à l'échelle de la planète s'appuient qu'une idéologie persistante selon laquelle la participation citoyenne est plus facile et logique à cette échelle.

Cependant, certains auteurs reprochent le manque de données empiriques et de preuves formelles associées à l'affiliation d'une démocratie renouvelée au sein des petites unités de gouvernance. L'un des arguments soulevés allant dans ce sens est la forme de ces gouvernements de quartiers qui varie fortement: ils ne

représentent donc pas *de facto* une alternative démocratique plus grande que celle des paliers supérieurs et n'offrent pas nécessairement des possibilités participatives plus fortes (Purcell 2006; Schmandt 1972). À l'intersection de ce débat apparaît alors un flou quant aux possibilités démocratiques prenant place dans des espaces infra-locaux décentralisés. Une question générale traverse cette problématique et met en tension certains éléments de débats: la décentralisation infra-municipale est-elle un gage de démocratie renouvelée favorisant la participation des citoyens?

Étude de cas

Ainsi, cette question entourant la participation publique demeure, à ce jour, fortement controversée. Dans le cadre de cette communication, nous nous intéressons aux conséquences d'un processus de décentralisation infra-municipale sur les possibilités participatives. Ainsi, nous nous appuyons sur l'étude du cas de la Ville de Montréal. En effet, au début des années 2000, l'organisation institutionnelle de la Ville de Montréal a été profondément bouleversée par la fragmentation de la ville centre en 19 entités politiques et administratives autonomes, les arrondissements. De plus, cette décentralisation infra-municipale s'est accompagnée d'une uniformisation des pratiques participatives au sein des arrondissements, notamment par l'implantation de mécanismes participatifs découlant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU). Conséquemment, l'observation du cas montréalais s'avère intéressant afin de mettre au jour les conséquences de la décentralisation sur l'«offre participative» de la démocratie locale. En effet, une observation des pratiques sur le territoire montréalais dévoile une diversité peu commune des approches et des mécanismes participatifs entre les arrondissements. Ceci fait foi qu'il existe des dynamiques divergentes en terme de participation citoyenne au coeur d'une même ville et ce, malgré une uniformisation législative des mécanismes participatifs. Cette communication vise à mettre en lumière les **facteurs politiques** explicatifs de cette variation des possibilités participatives pour les citoyens sur le territoire montréalais, en procédant à la comparaison de quatre arrondissements.

Cadre théorique

Notre cadre théorique repose sur les facteurs explicatifs de la participation citoyenne et des possibilités participatives. À l'instar d'Huckfeldt (1986), nous pensons que les caractéristiques individuelles ne peuvent expliquer à elles seules les actions et

opinions politiques des citoyens et que cette participation publique doit plutôt être comprise en terme de la relation des acteurs avec leur environnement culturel, politique et spatial. Ce sont ces facteurs contextuels qui influenceront alors les choix individuels. Notre cadre théorique repose sur une analyse institutionnelle de la participation citoyenne. L'approche *institutionnelle* réfère à la culture politique présente dans les entités de gouvernance au sein desquelles évoluent les citoyens. L'étude de cette approche repose principalement sur l'ouvrage de Berry et al (1993) qui soutient notamment que chaque ville "seems to have it's own political culture that nurtures participation: just how traditions, norms and expectations mix with structural opportunities to facilitate or inhibit participation is not well understood by political scientists" (285). De façon plus détaillée, l'approche institutionnelle inclut la culture participative des instances politiques, le niveau d'autonomie, d'action et les pouvoirs de l'administration locale et les traditions politiques.

Question spécifique et hypothèses

En lien avec notre cadre théorique exposé très brièvement, notre question spécifique et nos sous-questions sont les suivantes:

- Quel est l'impact du processus de décentralisation infra-municipale des pouvoirs administratifs et politiques montréalais sur les mécanismes de participation civique?

Sous-question(s)

- Dans un contexte d'uniformisation des pratiques participatives par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, quels sont les mécanismes participatifs au sein des arrondissements?
- Quels sont les facteurs politiques influençant l'ouverture et l'accessibilité participative au sein des arrondissements?

En lien avec notre cadre théorique, nos hypothèses sont les suivantes:

1. La culture politique locale influence l'ouverture et l'accessibilité des mécanismes participatifs
2. La culture participative influence l'ouverture et l'accessibilité des mécanismes participatifs

3. Le statut des arrondissements (anciennes villes de banlieue versus territoires de l'ancienne Ville de Montréal) influence l'ouverture et l'accessibilité des mécanismes participatifs

Méthodologie

La stratégie méthodologique privilégiée est une étude de cas de la Ville de Montréal, qui inclut une comparaison de quatre arrondissements. Cette comparaison de cas vise à mettre en lumière les facteurs politiques explicatifs des possibilités participatives sur le territoire montréalais. Les quatre arrondissements comparés sont Saint-Léonard, Anjou, Rosemont-La Petite-Patrie et Ahuntsic-Cartierville. Le choix de ces arrondissements est justifié par des facteurs politiques s'appuyant sur nos hypothèses exposées préalablement. D'une part, nous souhaitons observer des arrondissements dont le statut antérieur (lire ici le statut pré-fusions) étaient "anciennes municipalités" et "territoires de l'ancienne Ville de Montréal". Le second argument repose sur la variété et l'innovation en termes participatifs. Plus précisément, suite à l'analyse documentaire effectuée sur notre étude de cas, nous avons recensé une forte diversité des outils participatifs sur le territoire montréalais. Ainsi, notre échantillon repose aussi sur cette diversité des mécanismes participatifs: nous souhaitons étudier les pratiques des arrondissements au sein desquels nous retrouvons des mécanismes traditionnels (e.g. ceux requis par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme) et des arrondissements démontrant une volonté politique d'avoir recours à des mécanismes plus variés pour favoriser la participation citoyenne.

Pour répondre à nos questions de recherche et afin d'infirmer ou confirmer nos hypothèses, notre cueillette de données allie trois instruments spécifiques: l'analyse documentaire, l'observation directe non-participante et les entretiens. Nous avons en premier lieu effectué une analyse documentaire des mécanismes participatifs sur le territoire montréalais afin d'y recenser l'ensemble des mécanismes et de mettre en lumière les grandes tendances participatives au sein de ce territoire. En second lieu, puisque nous cherchons à comparer les possibilités participatives entre les arrondissements, nous nous sommes basé sur un mécanisme commun: les conseils d'arrondissement. Nous avons donc procédé à des séances d'observation directe non-participante des conseils d'arrondissement. Afin d'étayer nos résultats, nous

avons procédé à 14 entretiens semi-dirigés avec des directeurs/trices d'arrondissements, des responsables du greffe et majoritairement des élu-e-s.

Analyse et résultats

À la lumière de l'analyse effectuée jusqu'à présent, nous en arrivons à quatre constats. Le premier constat, en lien avec notre recension des mécanismes participatifs présents sur le territoire montréalais repose sur le facteur du statut des arrondissements (ex-villes de banlieue vs territoires de l'ancienne Ville de Montréal). En effet, il apparaît que l'on retrouve des mécanismes beaucoup plus variés au sein des territoires de l'ancienne Ville de Montréal. Conjointement, nos entretiens nous ont démontré que les anciennes villes de banlieue s'appuient plutôt sur des mécanismes participatifs traditionnels, soit ceux relevant de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Dans le même ordre d'idées, nos sessions d'observation des conseils d'arrondissements démontrent une forte variation en termes de procédures, de diffusion de l'information et des possibilités d'échanges et de discussions. De plus, il existe des divergences quant au choix des participants, la manière de participer et le pouvoir accordé aux participants. Cette divergence s'explique, entre autres, par certains facteurs de la culture politique des arrondissements. En effet, notre deuxième constat est que le type de gouvernance varie grandement entre les arrondissements. Ce constat peut être lié à la perception des élus de la participation des citoyens comme une ressource potentielle ou comme une contrainte à leur gouvernance. Ainsi, ce type de gouvernance constitue l'un des facteurs principaux faisant varier l'accessibilité et l'ouverture des mécanismes au sein des arrondissements. Un troisième constat, qui relève de la culture participative et des innovations participatives, démontre une divergence quant à la vision des élus et des administrations du concept de participation citoyenne. En effet, que ce soit au niveau de la définition de la participation civique ou d'un mécanisme participatif, il semble exister une forte dissemblance et homogénéité. Finalement, un quatrième constat aborde la question de la culture civique, qui jouerait un rôle majeur quant à la démocratisation de la vie municipale. Plus précisément, il s'agirait de l'émergence de certains mécanismes participatifs suite à la pression d'acteurs locaux de la société civile.

Bibliographie

- ALAIN, M., maîtrise en études urbaines (avec mémoire) (INRS-UCS) 2002. « La construction politique d'un quartier : St-Michel et la controverse sur la carrière Miron ».
- ALTSCHULER, A. (1970). *Community Control*. New York: Pegasus.
- BERRY, J. M., PORTNEY, K. E., & THOMSON, K. (1993). *The rebirth of urban democracy*. Brookings Institution Press.
- BHERER, L. (2006). "Le cheminement du projet de conseils de quartier à québec (1965-2006) un outil pour contrer l'apolitisme municipal?". *Politique et sociétés*, 25(1).
- FARRELLY, M., & SULLIVAN, H. (2010). "Discourses of democracy in neighborhood governance". *Critical Policy Studies*, 4(3), 234-249.
- HALLMAN, H. (1970). *Neighborhood Control of Public Programs*. New York: Praeger
- HUCKFELDT, R. (1986). *Politics in Context: Assimilation and Conflict in Urban Neighborhoods*. New York: Agathon
- LEFÈVRE, C. (2010). "The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world". *Analise Social*, 45(197), 623-637.
- PURCELL, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban studies*, 43(11), 1921-1941.
- SCHMANDT, H. J. (1972). Municipal decentralization: An overview. *Public Administration Review*, 32, 571-588.
- SHALALA, D. E. (1971). *Neighborhood Governance-Issues and Proposals*. New York: American Jewish Committee.