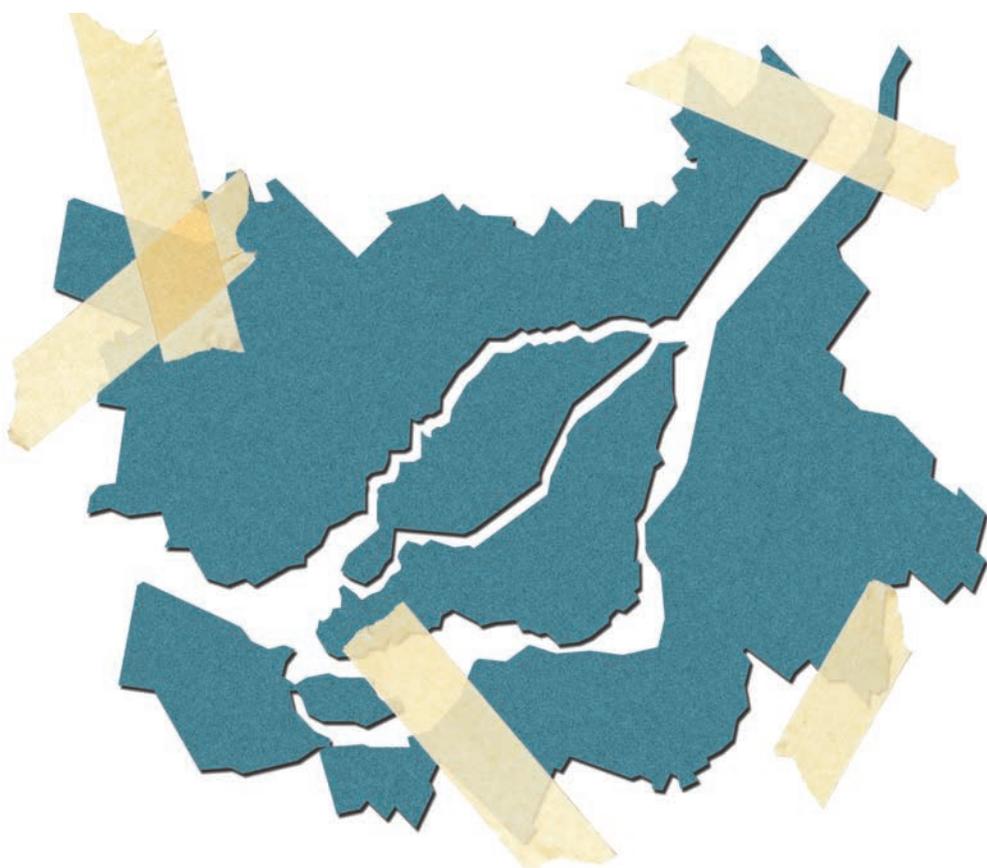


Mariona Tomàs
Préambule de Jean-Pierre Collin

Penser métropolitain?

La bataille politique du Grand Montréal



Penser
métropolitain?

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7

Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Penser **métropolitain?**

La bataille politique du Grand Montréal

Mariona Tomàs

Préambule de Jean-Pierre Collin

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada*

Tomàs, Mariona

Penser métropolitain ? : la bataille politique du Grand Montréal

Présenté à l'origine par l'auteur comme thèse (de doctorat – INRS-Urbanisation, culture et société et l'Université du Québec à Montréal), 2007.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 978-2-7605-3492-6

1. Montréal, Agglomération de (Québec) – Administration. 2. Urbanisme – Québec (Province) – Montréal.
3. Politique urbaine – Québec (Province) – Montréal. 4. Agglomérations urbaines – Administration.
I. Titre.

JS1761.3.A2T65 2012

320.8'50971428

C2012-940907-3

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages: INTERSCRIPT

Conception de la couverture: RICHARD HODGSON

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2012, Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/

Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada



PRÉAMBULE

Jean-Pierre Collin

Professeur titulaire

Centre Urbanisation Culture Société

Institut national de la recherche scientifique

APRÈS AVOIR ÉTÉ, EN PRATIQUE, MISE EN VEILLEUSE DANS LA DEUXIÈME moitié des années 2000, la question métropolitaine à Montréal a-t-elle retrouvé une place dans l'actualité politique locale ? Deux événements de l'année 2011 permettent de le croire et d'espérer une relance du débat et, surtout, de nouvelles politiques publiques à l'enseigne du « Penser métropolitain ». Néanmoins, comme vient nous le rappeler fort à propos l'ouvrage de Mariona Tomàs, la construction politique du Montréal métropolitain est une entreprise de longue haleine, elle s'inscrit dans une logique de continuité historique¹ et est parsemée de nombreux retournements qui font que les pratiques de coopération métropolitaine sont au premier chef tributaires de la culture municipale.

RECONNAÎTRE LES SPÉCIFICITÉS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

Après cinq années de gestation, il y a eu d'abord la publication, en novembre, de la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, où le gouvernement du Québec s'engage à reconnaître les défis propres

1. J.-P. Collin et L. Bherer (2012). « Une île, des villes : Montréal et sa proche banlieue », dans D. Fougères et N. Perron (dir.), *Histoire de la région de Montréal*, Québec, Les Presses de l'Université Laval/IQRC, coll. « Histoires régionales ».

à la région métropolitaine de Montréal et propose un programme d'action conséquent². Stratégie dont on retrouve les principaux éléments dans le Projet de loi 34 «pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires³» – déposé le même jour à l'Assemblée nationale. Mais, les recettes mises de l'avant dans cette loi-cadre ne sont pas tant des innovations, que des redites de solutions qui ont été expérimentées au cours du dernier quart de siècle, avec des résultats sinon nuls du moins très faibles. Ainsi, il est proposé de reprendre en quelque sorte l'expérience du Comité ministériel permanent du Grand Montréal des années 1988-1994 – dont pourtant personne à ce jour n'a tenté de faire le bilan et d'en tirer les leçons.

La loi-cadre – tout comme la stratégie gouvernementale – repose sur le choix de ne pas s'engager sur la voie des changements de structures, mais plutôt de miser sur la concertation, la coopération à différentes échelles (gouvernementale, régionale et supramunicipale) et entre les paliers, voire avec d'autres acteurs, par le biais de mesures de suivi et de reddition de comptes. Peut-être, en effet, comme l'illustre abondamment l'ouvrage de Mariona Tomàs, l'expérience de la dernière décennie vient-elle conforter ce choix et inciter à la prudence quant aux attentes que l'on peut placer dans les réformes institutionnelles! Mais, il faut aussi prendre acte du fait que le pari de la concertation consensuelle n'a pas donné de résultats probants, notamment en ce qui regarde la région métropolitaine de Montréal⁴. D'autant que la réforme n'a pas non plus eu les effets escomptés sur la dynamisation de la démocratie et les élections municipales dans les grandes villes⁵.

AMÉNAGER LA RÉGION MÉTROPOLITAINE

La mise en place de cette nouvelle instance de coordination – la Table Québec-Montréal métropolitain pour l'aménagement et le développement du territoire (ayant le mandat de «favoriser la concertation pour assurer l'efficacité de l'action publique en vue du développement durable de la région métropolitaine de Montréal») – a été inscrite au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), adopté le 8 décembre 2011⁶.

2. Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (2011). *Nos territoires: y habiter et en vivre! Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016*, Québec, Gouvernement du Québec.

3. Sanctionné le 3 mai 2012 comme le chapitre 5 des lois de 2012 (Deuxième session, Trente-neuvième législature).

4. J.-A. Boudreau et J.-P. Collin (2009). «Épilogue. L'espace métropolitain comme espace délibératif?», dans G. Sénécal et L. Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 278-287.

5. Là-dessus, voir S. Breux et L. Bherer (dir.) (2011). *Les élections municipales au Québec: enjeux et perspectives*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. «Études urbaines».

6. Communauté métropolitaine de Montréal – CMM (2011). *Un Grand Montréal attractif, compétitif et durable. Plan métropolitain d'aménagement et de développement*, Montréal, CMM.

L'élaboration, la discussion publique et l'adoption de ce PMAD représente le second événement marquant de l'année 2011. L'analyse de cet important épisode dans la gouverne métropolitaine montréalaise, qui s'est conclu par la mise en œuvre du plan en avril 2012, reste à faire. Néanmoins, deux éléments méritent déjà notre attention. En premier lieu, le PMAD aura réussi à introduire trois nouveautés en matière de planification : 1) la déclaration d'un périmètre d'urbanisation ; 2) la volonté d'intégration de trois champs de politique publique métropolitaine jusque-là traités en silo (des milieux de vie durable, des réseaux de transport performants et structurants et des environnements naturels protégés et mis en valeur) ; 3) l'ouverture sur la société civile pour débattre des enjeux et des grandes orientations de la planification métropolitaine.

En second lieu, cette ouverture pourrait-elle augurer d'une transformation durable de l'approche à la gouvernance métropolitaine en région montréalaise – une approche, ainsi que le démontre Mariona Tomàs, dominée par les divergences et les intérêts localistes des acteurs municipaux au détriment de la recherche de consensus et de l'élaboration de pratiques de coopération ? D'abord, la discussion sur le plan d'aménagement et de développement a donné lieu à une rare mobilisation des acteurs et une réponse enthousiaste du milieu. Ainsi, du 28 septembre au 21 octobre 2011, la Commission de l'aménagement de la CMM a tenu 17 séances de consultation réparties sur 11 journées d'audience, reçu 344 mémoires (dont 225 ont fait l'objet d'une présentation orale), accueilli plus de 1400 personnes qui ont assisté aux audiences publiques. Cela semble avoir donné le goût de la consultation à la Communauté métropolitaine, car elle s'est immédiatement engagée dans une autre opération de consultation sur le financement du transport en commun. Finalement, outre les amendements aux aspects plus techniques, la version finale du PMAD s'est ouverte sur une proposition structurante pour l'avenir : la tenue aux deux ans, à compter de l'hiver 2013, d'une Agora métropolitaine élus/citoyens aux fins d'échanger et de débattre de la mise en œuvre du plan.

Peut-on, pour autant, avancer l'hypothèse d'un retour des notions de gouvernance et de ville-région, qui avaient dominé le débat et les premières tentatives de mise en place d'un nouveau cadre métropolitain dans les années 1990 – notamment au moment de la création de la Commission de développement de la métropole, en 1996 ? Si le passé (récent) est garant de l'avenir, ces ouvertures feront long feu et, comme le démontre Mariona Tomàs en faisant appel à une version originale de l'approche néo-institutionnelle, les « dépendances au sentier » qui ont eu raison des aspects les plus novateurs de la réforme du début des années 2000 domineront encore, et la gouvernance métropolitaine demeurera en panne⁷ pour l'essentiel.

7. J.-P. Collin et L. Bherer, *op. cit.*, p. 301-314.

Car, le bilan de la Communauté métropolitaine de Montréal, après une première décennie d'existence, sans être tout à fait négatif, n'est certes pas des plus convaincant. La CMM n'a pas encore su s'imposer comme espace de délibération, d'une part, comme instance de décision, d'autre part. Bref, la capacité de gouvernance métropolitaine dans la région de Montréal est très loin du diagnostic posé en 2004 par l'OCDE : « Entre 2000 et 2002, la gouvernance métropolitaine de la région métropolitaine de Montréal a connu l'une des réformes les plus radicales jamais réalisées dans un pays de l'OCDE⁸. »

UNE GOUVERNANCE QUI SE CONSTRUIT À PETITS PAS ET SUR LA LONGUE DURÉE

En pratique, on assiste plutôt à une stratégie des petits pas inscrite sous une conception de la démocratie métropolitaine qui s'appuie exclusivement sur les élites municipales locales et le potentiel fiscal, plutôt que sur une représentation de la population en général.

Dans ce contexte, la Communauté métropolitaine de Montréal n'a introduit aucune innovation qui aille dans le sens d'un passage du gouvernement à la gouvernance. L'incapacité de mettre en place un programme conséquent de partage de la croissance de l'assiette fiscale en est le témoignage le plus éloquent. Plusieurs éléments expliquent cet écart entre les attentes du début et la réalité : 1) une (ré)habilitation du pouvoir des institutions municipales sur les politiques publiques territoriales qui alimente et renforce la fragmentation institutionnelle ; 2) une action gouvernementale peu favorable et sans continuité ; 3) une Ville de Montréal désarticulée à la suite du renforcement des arrondissements concomitant aux défusions de 2006⁹.

Cette « municipalisation » est aussi le résultat d'une fragmentation qui, loin de perdre en intensité, s'est renouvelée à la suite de la réforme de 2000-2006. Ainsi, les contours de la métropole montréalaise, et par le fait même de la gouvernance métropolitaine, doivent se définir par rapport aux nombreuses fragmentations territoriales existantes à l'intérieur de multiples échelles de gestion du Grand Montréal. Plus encore, ces diverses fragmentations territoriales ne sont pas toujours en très grande logique ou en phase les unes par rapport aux autres. Il faut donc se questionner sur les moyens

8. Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE (2004). *Examens territoriaux de l'OCDE. Montréal, Canada*, Paris, OCDE, p. 91.

9. J.-P. Collin et L. Bherer, *op. cit.*, p. 301-314.

et les possibilités d'harmoniser toutes ces échelles de gouvernance afin d'instaurer une dynamique de gouvernance métropolitaine qui soit efficace et efficiente.

De surcroît, comme nous l'avait suggéré l'analyse d'un autre aspect de la réforme – celle des arrondissements – au fil du temps, Montréal se serait-elle progressivement dirigée vers une situation de ville-région sans centre¹⁰ et une appropriation banlieusarde (périphérique) du débat et des politiques métropolitaine ? Mais, peut-être que vingt ans après la publication du rapport du groupe Pichette, la région métropolitaine de Montréal serait de nouveau à la croisée des chemins et ne serait pas dotée, maintenant, des éléments essentiels qui lui permettraient d'émerger comme espace de délibération en même temps que d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques originale.

« PENSER MÉTROPOLITAIN »

L'analyse du « malaise métropolitain » de la dernière décennie proposée par Mariona Tomàs apporte justement quelques clés de lecture importantes et jette un éclairage neuf qui vient approfondir plusieurs dimensions de la spécificité montréalaise et apporter des éléments de réponse à ces questions.

Après avoir mis en évidence les potentialités – en tant que creuset d'une redéfinition du cadre de l'action publique offrant des perspectives d'émergence d'une nouvelle citoyenneté urbaine et de redéploiement de l'action municipale –, les chercheurs ont surtout mis en évidence les limites de la réforme et ses résultats mitigés, sortant peu des sentiers battus canadiens où dominent les solutions de type institutionnelles sur les approches dites de gouvernance¹¹. Ainsi, en règle générale, les recherches se rejoignent pour mettre en évidence la faible capacité de gouvernance métropolitaine à Montréal¹², la faible capacité de gouvernance urbaine dans les autres grandes villes du Québec, la persistance du pouvoir du monde municipal

10. J.-O. Collin et M. Robertson (2005). « The borough system of consolidated Montréal: Revisiting urban governance in a consolidated metropolis », *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n° 3, p. 307-330. D'ailleurs, on peut penser que, sur l'île de Montréal, le principal résultat de la réorganisation municipale des années 2000 à 2004 aura été l'éclatement de la Ville de Montréal au profit d'une collection d'arrondissements et de banlieues liées au Conseil d'agglomération et, ainsi, l'affaiblissement du principal joueur métropolitain.

11. Voir en particulier P. Hamel et J. Rousseau (2006). « Revisiting municipal reforms in Québec and the new responsibilities of local actors in a globalizing world », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 139-160.

12. M.-È. Lafortune (2010). *La construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine: le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal*, Montréal, Mémoire en études urbaines, Centre Urbanisation Culture Société de l'Institut national de la recherche scientifique.

traditionnel et du gouvernement provincial sur le débat métropolitain¹³, l'incapacité de l'espace métropolitain de se construire comme espace collectif de délibération ou comme acteur collectif.

En inscrivant son étude dans la foulée de ces questionnements et perspectives analytiques, tout en prenant appui sur les travaux étatsuniens et européens sur la gouvernance métropolitaine, Mariona Tomàs nous propose une lecture fine et complète des événements qui ont marqué le brassage institutionnel qui a secoué la région métropolitaine de Montréal au cours de la première moitié des années 2000. Car, si cette réforme du monde municipal montréalais (et québécois) a fait couler beaucoup d'encre et soulevé les passions chez les observateurs, les élus et les analystes, elle n'avait pas encore fait l'objet d'une étude aussi méthodique. Surtout, elle inscrit cette analyse de la « bataille politique du Grand Montréal » sous un angle peu exploité jusqu'ici, en portant son attention d'abord à la contribution des acteurs locaux à la construction d'un modèle singulier de gestion métropolitaine.

Au moment où l'obligation de « Penser métropolitain » reprend sa place dans l'actualité montréalaise, la chronologie et l'analyse que nous propose Mariona Tomàs de l'épisode de la réforme turbulente et inachevée des années 2000-2006 vient nous alerter du fait que les résultats des actions en cours n'auront de chances de succès que si elles rendent compte de la structuration réelle et des dimensions incontournables de la spécificité montréalaise, notamment : 1) une nouvelle manière de lire la carte de la région métropolitaine de Montréal avec des pôles urbains multifonctionnels, des nœuds et des axes¹⁴ qui, au final, propose de nouvelles frontières qui vont jusqu'à remettre en question la définition même de la région métropolitaine donnée par Statistique Canada ; 2) une métropole où les multiples démarches de planification témoignent de la cohabitation de représentations spatiales concurrentes ; 3) des démarches de planification qui ne pourront donner leur pleine mesure que dans l'hypothèse d'une gouvernance métropolitaine produite par le bas, plutôt que décrétée par une réforme institutionnelle¹⁵.

Saint-Faustin-Lac-Carré, 9 juin 2012

13. J.-P. Collin et M. Tomàs (2004). « Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms », *Urban Public Economic Review*, n° 2, p. 13-39.

14. K. Jastremski, M.-È. Lafortune, J.-P. Collin et N. Vachon (2011). « Les axes du développement urbain dans la région métropolitaine de Montréal », dans G. Sénécal (dir.), *L'espace-temps métropolitain. Forme et représentations de la région de Montréal*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Études urbaines », p. 73-87.

15. G. Sénécal (dir.) (2011). *L'espace-temps métropolitain : forme et représentations de la région de Montréal*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Études urbaines ».



REMERCIEMENTS

CETTE RECHERCHE A ÉTÉ POSSIBLE GRÂCE AU SOUTIEN DE PLUSIEURS organismes. D'abord, j'ai bénéficié de la bourse de doctorat de l'INRS-UCS et du travail comme assistante de recherche dans le réseau Villes Régions Monde. Mon travail a profité également des bourses de recherche accordées par le gouvernement de la Catalogne (bourse de mobilité prédoctorale et bourse de l'Institut d'Estudis Autonòmics), le gouvernement de l'Espagne (bourse José Castillejos pour jeunes docteurs), l'Association espagnole d'études canadiennes (bourse de mobilité) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (bourses de recherche pour professeurs). Ma gratitude s'adresse aussi au Département de science politique de l'Université de Montréal pour m'avoir accueillie pendant ma recherche postdoctorale.

À titre personnel, j'aimerais remercier en premier lieu mon directeur de thèse, Jean-Pierre Collin, et Laurence Bherer, codirectrice de thèse. Ce travail doit beaucoup à leurs commentaires, observations et recommandations. Plusieurs personnes ont contribué à élargir mes connaissances et à construire ma propre interprétation de la question métropolitaine : professeurs, chercheurs, membres du jury, collègues du doctorat. Les échanges ont été toujours très enrichissants et j'en suis très reconnaissante. J'ai une pensée spéciale pour deux grands connaisseurs de la politique montréalaise qui nous ont quittés soudainement pendant cette recherche : Jacques Léveillé

et Bernard Jouve. J'aimerais également souligner l'apport des personnes interviewées : élus et fonctionnaires locaux et provinciaux, employés de la Communauté métropolitaine de Montréal, professeurs universitaires et spécialistes dans la matière. Leurs récits ont permis non seulement de synthétiser mes pensées, mais notamment de les remettre en question et de me forcer à réfléchir à nouveau. Je les remercie aussi pour leur grande disponibilité et générosité.

La liste étant trop longue pour les nommer tous, je voudrais témoigner de ma gratitude envers mes proches, de Barcelone et de Montréal, qui m'ont encouragée pendant ces années et m'ont aidée à construire deux «chez-moi». Grâce aux amis rencontrés au Québec, mon projet de recherche est devenu aussi un projet de vie : mon attachement à vous et à ce pays demeure présent. Je dédie ce travail à mon copain Josep et à mon fils Martí. Merci de tout cœur pour votre amour et votre soutien.



TABLE DES MATIÈRES

Préambule	VII
Remerciements	XIII
Liste des figures et tableaux	XVII
Liste des acronymes	XIX
Introduction	1
CHAPITRE 1	
Les modèles de gestion métropolitaine : entre idéologie et politique	5
1. Les perspectives en études urbaines	5
1.1. L'école de la réforme	7
1.2. L'école des choix publics	9
1.3. Le nouveau régionalisme et la gouvernance métropolitaine	10
1.4. Les valeurs dans la gestion métropolitaine	13
2. Les structures, les acteurs et les valeurs : une perspective néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine	17
2.1. Les institutions comme normes formelles et informelles	18
2.2. La stabilité institutionnelle : comment le changement se fait-il ?	23
2.3. L'institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine	25
2.4. Penser métropolitain ? Le rôle des acteurs locaux	29
Conclusion	32

CHAPITRE 2

La réforme Harel: rupture ou continuité ?	35
1. Les grands axes de la réforme	35
2. Le sentier réformiste: la double stratégie de recomposition territoriale	39
3. Le débat sur le territoire	46
3.1. Le décalage entre la politique et la réalité	46
3.2. Le blues de la métropole	48
4. Les pouvoirs métropolitains: de la gestion à la planification	51
5. Qui gouverne ?	53
5.1. La question de l'imputabilité	55
5.2. Le contrôle de l'institution	56
6. L'enjeu de la fiscalité municipale	59
Conclusion	63

CHAPITRE 3

Penser métropolitain ? Les valeurs et les représentations des acteurs locaux	67
1. Les pratiques de coopération chez les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal	67
1.1. L'évolution du malaise métropolitain	69
1.2. Des citadins et des banlieusards	77
1.3. Les limites de la coopération: la force des valeurs	88
2. La gestion métropolitaine selon les acteurs de la société civile	99
Conclusion	107

CHAPITRE 4

La construction du modèle de gestion métropolitaine de Montréal: contraintes et opportunités pour les acteurs locaux	113
1. Les stratégies des élus locaux montréalais devant la réforme Harel	113
2. Les règles du jeu métropolitain	122
2.1. La rédaction du livre blanc	124
2.2. Le comité Bernard	132
3. Les gagnants et les perdants de la réforme Harel	136
Conclusion	141

CHAPITRE 5

La réforme libérale: le long et agité fleuve de l'agglomération	145
1. Le virage libéral: entre l'innovation et la confusion	145
1.1. La défusion ou la fin d' <i>une île, une ville</i>	146
1.2. Les conseils d'agglomération: assurer la cohésion	156
1.3. La conception libérale de la démocratie	161
2. Les obstacles à la création d'une vision métropolitaine	163
Conclusion	169

Conclusion générale	173
----------------------------	-----

Bibliographie	185
----------------------	-----



LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1.1.	Les variables du contexte institutionnel	22
Figure 1.2.	Les pratiques de coopération métropolitaine	27
Figure 1.3.	Le cadre d'analyse de la gestion métropolitaine	31
Figure 2.1.	Les limites comparées de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la région métropolitaine de Montréal (2002)	38
Figure 2.2.	La Ville de Montréal en 2002	45
Figure 5.1.	Une affiche de la campagne des défenseurs des défusions	151
Figure 5.2.	Une affiche de la campagne des opposants aux défusions	152
Figure 5.3.	Les arrondissements et les municipalités autonomes sur l'île de Montréal après les défusions	154
Figure C.1.	Les variables explicatives de la création du modèle montréalais de gestion métropolitaine	178
Tableau 1.1.	Les caractéristiques des approches de la gestion métropolitaine	14
Tableau 1.2.	La définition et les composantes des valeurs	15
Tableau 1.3.	Les types d'acteurs selon leurs stratégies	28
Tableau 2.1.	Les réformes municipales et métropolitaines jusqu'à la réforme Harel	42
Tableau 2.2.	L'évolution du territoire des structures métropolitaines	48

Tableau 2.3.	Les compétences principales des différentes structures métropolitaines	54
Tableau 2.4.	Le pourcentage des groupes d'élus locaux aux conseils des institutions métropolitaines	58
Tableau 3.1.	Les représentations des élus (valeurs et échelle de réalisation)	86
Tableau 3.2.	La hiérarchie des valeurs des élus locaux	97
Tableau 3.3.	Le nombre de mémoires déposés par les différents types d'acteurs (1992-2003)	100
Tableau 3.4.	Les composantes des valeurs exprimées à chaque échelle touchée par la réforme Harel par les acteurs de la société civile	108
Tableau 4.1.	La position des acteurs face à la coopération métropolitaine	114
Tableau 4.2.	Les élus locaux face à la réforme Harel selon leur position et leur mobilisation	116



LISTE DES ACRONYMES

AMT: Agence métropolitaine de transport

CCMM: Chambre de commerce du Montréal métropolitain

CDEC: Corporations de développement économique communautaire

CDM: Commission de développement de la métropole

CMBM: Conférence des maires de la banlieue de Montréal

CMM: Communauté métropolitaine de Montréal

CNFFL: Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales

COMM: Commission métropolitaine de Montréal

CORMM: Corporation du Montréal métropolitain

CRÉ: Conférences régionales des élus

CSN: Confédération des syndicats nationaux

CUM: Communauté urbaine de Montréal

FQM: Fédération québécoise de municipalités

FRAPRU: Front d'action populaire en réaménagement urbain

FTQ: Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

GTMR: Groupe de travail sur Montréal et sa région

MAM: ministère des Affaires municipales

MAMM: ministère des Affaires municipales et de la Métropole

MRC: Municipalités régionales de comté

NPM: *New Public Management*

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OIS: Organisme intermunicipal de services

PLQ: Parti libéral du Québec

PQ: Parti québécois

RMR: Région métropolitaine de recensement

UCIM: Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal

UMBM: Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal

UMQ: Union des municipalités du Québec



INTRODUCTION

C'EST EN SEPTEMBRE 2002 QUE J'AI ENTENDU PARLER POUR LA PREMIÈRE fois de ladite «réforme Harel». L'image du modèle de gestion métropolitaine de Montréal m'a fascinée et c'est ainsi qu'une année plus tard, je commençais mon doctorat en études urbaines, dans le programme offert conjointement par l'Institut national de la recherche scientifique-Centre Urbanisation Culture Société (INRS-UCS) et l'Université du Québec à Montréal. Ce texte est une version actualisée de ma thèse de doctorat, intitulée *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, soutenue le 29 août 2007. Le présent manuscrit se nourrit aussi d'un séjour de recherche de six mois effectué en 2011 au Département de science politique de l'Université de Montréal, pendant lequel j'ai eu l'occasion de revoir mes questionnements initiaux et mettre à jour mes réflexions.

Les régions métropolitaines sont des pôles de développement économique, culturel et social, ainsi que de tensions et luttes sociales. La gouverne des agglomérations urbaines est devenue un enjeu politique majeur. L'objectif de cette recherche, à la croisée des études urbaines et de la science politique, est de mieux comprendre la construction des modèles de gestion métropolitaine. Comment les régions métropolitaines sont-elles gouvernées? Quels sont les modèles possibles et quels sont les facteurs qui expliquent le choix d'un modèle? Quel est le rôle des acteurs locaux dans ce processus?

L'expérience récente du modèle de gestion métropolitaine de Montréal est un laboratoire unique pour répondre à ces questions. La réforme municipale du gouvernement du Parti québécois mise en place entre 1999 et 2001 a été très polémique, notamment – mais pas uniquement – à cause des fusions municipales, refusées par une majorité de citoyens et élus municipaux partout au Québec. À Montréal, où les débats sur le besoin de changer le modèle de gestion métropolitaine existaient depuis des années, la réforme Harel a bouleversé les structures politiques de l'île et de la région métropolitaine. Le processus a dévoilé l'existence de représentations divergentes de l'agglomération soutenues par certains groupes d'acteurs, rendant impossible l'adoption d'une vision métropolitaine partagée. La réforme postérieure du Parti libéral du Québec, instaurée en 2003, a remis sur la sellette la dimension idéologique de la question métropolitaine, ainsi que la capacité de certains groupes de faire valoir leurs idées sur la gestion métropolitaine au détriment d'autres. Le cas montréalais montre que la construction d'une pensée métropolitaine relève d'un processus permanent de médiation entre les différents intérêts et de recherche du compromis.

Nous amorçons ce travail par une synthèse des débats théoriques sur la gestion métropolitaine et la présentation de notre cadre d'analyse. L'analyse des modèles de gestion métropolitaine – gouvernement métropolitain, coopération volontaire, agence souple de coordination supra-municipale – révèle l'existence de représentations précises sur la région métropolitaine qui mettent en avant certaines valeurs – équité, démocratie, efficacité, compétitivité. Pour dépasser ces approches normatives, nous proposons une perspective néo-institutionnaliste de la gouvernance des agglomérations urbaines, selon laquelle les institutions ont une propriété explicative puisqu'elles représentent à la fois des opportunités et des contraintes pour les acteurs. Dans l'application de cette approche à la gestion métropolitaine, qui d'ailleurs n'a guère été explorée, notre recherche étudie la contribution des différents acteurs à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Notre hypothèse est que leur apport dépend de leur capacité à créer des pratiques favorables à la coopération, notamment à partager une vision commune de l'agglomération. Ce processus ne se fait pas de façon isolée, mais dans un terrain de jeu marqué par les règles institutionnelles (l'organisation de l'État et la culture politique) qui favorisent certaines représentations et certains acteurs parmi les autres.

La relation réciproque entre les institutions et les acteurs est analysée à partir d'une étude de cas, l'agglomération de Montréal, en raison de l'originalité de son modèle de gestion métropolitaine mis en place en 2000. Nous présentons au chapitre 2 les fondements de la réforme Harel. À Montréal, elle implique des changements institutionnels sur trois plans – la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, la fusion de toutes les municipalités sur l'île de Montréal et la création de 27 arrondissements.

Malgré la nouveauté de certains éléments, cette réforme témoigne de tendances lourdes qui se répètent dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine pendant le xx^e siècle, sur le plan des solutions institutionnelles et aussi sur les façons de faire.

Le chapitre 3 met l'accent sur les pratiques de coopération métropolitaine : comment les acteurs locaux (élus et principaux groupes de la société civile) réagissent-ils devant l'enjeu de la coopération et quelles sont les valeurs qui sous-tendent leurs positions ? La réforme Harel fait des élus locaux les protagonistes du processus. Nous constaterons un malaise métropolitain dû aux différentes conceptions du bien commun. Le conflit de valeurs entre les divers groupes d'élus ainsi que l'attitude hésitante du gouvernement provincial rendent difficile l'adoption de pratiques favorables à la coopération métropolitaine.

Nous examinons ensuite le point de convergence entre une perspective macro (variables institutionnelles) et une perspective micro (pratiques de coopération métropolitaine) pendant la réforme Harel. Deux moments clés de la réforme sont analysés : l'épisode de la rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale au Québec et les négociations au sein du Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal. Les acteurs locaux adoptent différentes stratégies pour influencer le cours de la réforme, en profitant des espaces ouverts au cours du processus. Ils contribuent ainsi au modèle final, mais dans les conditions imposées par le gouvernement provincial.

Le chapitre 5 analyse la poursuite de la réforme Harel après un changement de gouvernement au printemps 2003 qui a provoqué la remise en question du modèle à trois paliers et des ajustements de la réforme précédente. Ce dernier chapitre illustre une transformation des règles du jeu et par conséquent le gain d'influence d'autres acteurs, mais rend encore plus manifeste le conflit entre les diverses représentations sur le Grand Montréal chez les élus locaux. Nous concluons l'ouvrage avec une réflexion sur la gouvernance des agglomérations urbaines et sur les obstacles attendus dans la construction d'une vision métropolitaine.



LES MODÈLES DE GESTION MÉTROPOLITAINE

Entre idéologie et politique

1. LES PERSPECTIVES EN ÉTUDES URBAINES

La concentration de populations et d'activités économiques autour des villes se réalise depuis des siècles (Roncayolo et Paquot, 1992), mais s'est accentuée durant les 100, et surtout, 50 dernières années. Actuellement, les villes n'existent plus dans un sens webérien, c'est-à-dire en tant qu'entités socio-économiques territorialement intégrées (Heinelt et Kübler, 2005). La ville s'est transformée, passant progressivement du mode « urbanisation » au régime de la « métropolisation » (Moriconi-Ebrard, 1996), c'est pourquoi l'on parle rarement de villes, mais plutôt de régions métropolitaines ou d'agglomérations.

Le processus de métropolisation peut être abordé sous plusieurs angles d'analyse (économique, démographique, géographique, etc.) étant donné son caractère pluridisciplinaire et multidimensionnel (Paquot, Lussault et Body-Gendrot, 2000). Dans cette recherche, nous nous intéresserons particulièrement à la dimension politique de la question métropolitaine qui englobe plusieurs éléments interconnectés. Premièrement, la façon de gérer et de gouverner les régions métropolitaines. Quelles sont leurs structures administratives ? Ont-elles des pouvoirs politiques et des structures de représentation démocratique ? Deuxièmement, comment s'opère leur reconnaissance institutionnelle ? Sont-elles considérées comme des

entités politiques et constituent-elles des communautés d'appartenance ? Sont-elles reconnues en tant que territoire d'application des politiques publiques ? La question métropolitaine traite des relations et des rapports de pouvoir entre les différents paliers de gouvernement et d'administration, entre les différentes agences de planification et de coordination et entre les acteurs impliqués (élus, du secteur privé, de la société civile) (Négrier, 2005).

Ces dernières années, l'expression « gouvernance métropolitaine » a gagné de plus en plus d'adeptes en études urbaines et en science politique. Cette notion implique une nouvelle forme de gouverner les agglomérations urbaines qui inclut la participation d'autres acteurs outre l'État (Jouve, 2003). Selon notre point de vue, la question métropolitaine s'est intensifiée pendant la deuxième moitié du xx^e siècle, mais elle se pose du moment que les activités économiques et la population débordent l'échelle municipale et demandent la mise en commun de services sur un territoire plus large. Par conséquent, nous utiliserons la notion plus traditionnelle de « gestion métropolitaine » – qui couvre plus de types de gouverne que celle de « gouvernance » – afin de désigner les modes de gestion et de gouvernement des régions métropolitaines incluant les structures politiques et administratives, les relations entre les paliers et les rapports de pouvoir au sein des régions (Collin, Gaudreau et Pineault, 1996).

À cet égard, nous distinguons quelques traditions en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest représentant différentes conceptions politiques des régions métropolitaines. Le recensement des écrits dévoile l'existence de trois perspectives principales : l'école de la réforme (*reform* ou *consolidationist school*) (voir section 1.1), l'école des choix publics (*public choice school*) (voir section 1.2) et le nouveau régionalisme (*new regionalism*) (voir section 1.3) (Brenner, 2002 ; Heinelt et Kübler, 2005)¹. Chaque courant de pensée est fondé sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion et de gouvernement des régions métropolitaines. Étant donné les nombreux travaux ayant analysé ces trois courants de pensée (Hamilton, 1999 ; Stephens et Wikstrom, 2000 ; Savitch et Vogel, 2009 ; Tomàs, 2009), nous présentons brièvement leurs principales caractéristiques.

1. Savitch et Vogel (2009) considèrent qu'il existe, depuis 2006, une quatrième approche à la gestion métropolitaine, celle du *rescaling* ou reterritorialisation. Cette approche interprète la gestion métropolitaine comme le résultat et la conclusion des processus de mondialisation et de restructuration entre échelles de gouvernement (Brenner, 2004 ; Keil et Boudreau, 2005). Même si l'approche se présente comme une théorie explicative générale, elle coïncide avec le néorégionalisme en ce qui concerne l'importance de la compétitivité internationale pour comprendre la gouvernance des régions métropolitaines (voir notre conclusion générale).

1.1. L'ÉCOLE DE LA RÉFORME

Malgré que les racines théoriques de ce courant de pensée se trouvent dans le mouvement de réforme urbaine états-unien de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle (voir à cet égard les travaux de Goodnow, [1904] 1974), l'école de la réforme s'impose comme l'approche dominante pendant la période des trente glorieuses (1945-1975), des années caractérisées par une augmentation du poids de l'État et du secteur public (Stephens et Wikstrom, 2000). L'ancrage de l'État fordiste keynésien se fait dans une société de plus en plus urbanisée, qui réclame la prise en charge de certains enjeux – transport, logement public, gestion de l'eau, des parcs et des équipements – par les gouvernements de niveau fédéral ou national, mais aussi par les gouvernements locaux. Dans ce contexte, la question de l'efficacité dans la gestion des ressources et la prestation des services devient centrale, tout comme celle de leur égale redistribution sur le territoire (Keating, 1995).

Pour le courant de pensée réformiste, la conception politique de la région métropolitaine se fonde sur les principes d'efficacité, d'équité et de démocratie. Ces principes s'incarnent au sein de grandes unités administratives et politiques (les *gargantua*) (Wood, 1958). En premier lieu, sur le plan de l'efficacité, et selon la logique des économies d'échelle, la fragmentation gouvernementale augmenterait les coûts de production et de prestation de services dans les aires métropolitaines (Dente, 1990, p. 60). En deuxième lieu, selon la logique réformiste, la création de gouvernements métropolitains est une incarnation du principe d'équité sociale et fiscale : on assure une répartition équitable des biens et services ainsi que des coûts de ces biens et services, contrairement à la logique individualiste des municipalités autonomes. Enfin, la qualité de la démocratie métropolitaine est assurée par deux faits. D'une part, l'élection directe et la visibilité des élus favoriseraient une meilleure identification des citoyens, une meilleure participation politique, et renforceraient l'imputabilité (Wilson, [1885] 1956, p. 77). D'autre part, la plus grande dimension des enjeux pris en compte amène les citoyens à porter davantage d'intérêt à la politique et les motive à participer davantage (Mouritzen, 1989).

Le modèle métropolitain idéal de l'école réformiste comprend quatre aspects : l'adéquation entre l'aire administrative et l'aire fonctionnelle, l'autonomie du gouvernement métropolitain par rapport aux autres niveaux gouvernementaux (local, régional, étatique), des compétences élargies et la reconnaissance du statut juridique de la ville ainsi qu'une légitimité politique obtenue grâce à l'élection directe des représentants. La création d'autorités métropolitaines peut prendre deux formes : un seul niveau (après la fusion de municipalités ou de *counties*) ou deux niveaux (municipalités et fédération de municipalités, avec partage de compétences). Selon les réformistes, le modèle *two-tier* permet de combiner les trois principes mis en avant (Sharpe, 1995).

Même si les États-Unis sont le berceau du mouvement, les réformes institutionnelles inspirées de cette approche y sont exceptionnelles : l'annexion et la fusion des municipalités de Baton Rouge (1949), Nashville (1962), Jacksonville (1968), Indianapolis (1970) ainsi que la création de gouvernements métropolitains (d'un ou deux paliers) à Miami (1957), Minneapolis–St. Paul (1967) ou Portland (1979) en sont quelques exemples. Par l'entremise des référendums, les citoyens ont manifesté leur refus des fusions et des annexions, ce qui a conduit à un usage plus habituel de la coopération volontaire à travers les *Councils of Government* (Stephens et Wikstrom, 2000). Contrairement à la perspective états-unienne, l'approche canadienne est fondée sur la réforme municipale (Sancton, 2001) (nous y reviendrons plus loin). L'exemple le plus cité de cette époque est le *Metro Toronto*, un gouvernement métropolitain à deux niveaux créé en 1953. Au Québec, l'impact des idées réformistes s'est traduit par la création, en 1969, de trois communautés urbaines – à Québec, dans l'Outaouais et à Montréal, cette dernière remplaçant la Corporation du Montréal métropolitain – calquées sur le modèle français ainsi que par des fusions municipales (la plus grande étant celle des 14 municipalités de l'île Jésus) (Collin et Léveillé, 2003).

En Europe, la réduction du nombre de municipalités (urbaines et rurales) devient une pratique commune dans les pays du Centre et du Nord. Les réformes sont souvent considérées comme étant contraires à la démocratie locale, mais les États les ont imposées afin d'atteindre des niveaux optimaux d'efficacité (Martins, 1995). Par contre, dans les pays du Sud, la stratégie privilégiée est la coopération entre municipalités, de façon plus ou moins formelle, comme en Espagne (*áreas metropolitanas*) ou en France (communautés urbaines). En même temps, la tendance à la création de gouvernements métropolitains se répand à la fin des années 1960 ; au début des années 1970, le Greater London Council et les six autres Metropolitan Councils and Districts de Grande-Bretagne en étant les exemples les plus célèbres (Lefèvre, 1998).

Le courant de pensée réformiste a notamment été critiqué en ce qui a trait à la perte de qualité de la démocratie locale, car les grandes structures causeraient une distance entre les élus et les citoyens (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). Les auteurs soulignent également le caractère antidémocratique des réformes, puisqu'elles sont le plus souvent imposées malgré l'opposition de la majorité des habitants (Teaford, 1997). La négation de l'existence des économies d'échelle fait aussi l'objet d'une autre critique fréquemment exprimée (Sancton, 2000). La rigidité des structures institutionnelles mises en place, la bureaucratisation qu'elles impliquent et la centralisation des décisions (ou un excès de « paternalisme ») ont également été critiquées (Bish, 1971, p. 151). Il s'agit d'éléments clés pour comprendre le courant de pensée opposé à la réforme, soit celui des choix publics.

1.2. L'ÉCOLE DES CHOIX PUBLICS

Le milieu des années 1970 est témoin de l'essor de l'école des choix publics dirigée notamment par un groupe de chercheurs de l'Université d'Indiana dont les idées et principes marqueront la décennie 1980, en Amérique du Nord et en Europe occidentale. La crise économique des années 1970 marque le déclin des idées sur lesquelles s'appuyait l'école de la réforme, notamment la croyance qui voit en la planification un moyen adéquat pour faire face aux défis de la métropolisation (Keating, 1995, p. 82).

Comme dans l'approche réformiste, la conception de la région métropolitaine est fondée sur la maximisation de l'efficacité en matière de prestation des services et sur la qualité de la démocratie locale (Mouritzen, 1989). Toutefois, les deux écoles diffèrent quant aux principes permettant la réalisation de ces objectifs. Pour les auteurs de l'école des choix publics, l'efficacité concernant la prestation de services n'est pas garantie par une autorité métropolitaine, et ce, d'autant plus que les services et les demandes des citoyens ne sont pas uniformes. Au contraire, ce sont les municipalités qui s'organisent pour offrir les services publics. Le caractère polycentrique des régions métropolitaines ne nuit donc ni à la qualité des services ni à la coopération pour les trois raisons suivantes : 1) l'efficacité est acquise grâce à la compétition entre les municipalités ; 2) les unités municipales de plus petites dimensions sont plus à même de satisfaire les demandes des citoyens ; 3) si nécessaire, les municipalités peuvent collaborer pour prêter les services (Bish et Ostrom, 1973).

Selon cette perspective, la taille réduite des municipalités s'avère une qualité fondamentale puisqu'elle permet aux individus de choisir leur résidence selon les services offerts par la municipalité, de payer pour les services reçus et de voter selon leur degré de satisfaction. Cette capacité des citoyens à « voter avec leurs pieds » constitue le meilleur mécanisme démocratique (Tiebout, 1956). L'autonomie locale doit donc être protégée à tout prix et l'imposition des structures métropolitaines est considérée comme contraire aux principes démocratiques. Enfin, une notion clé pour comprendre l'approche des choix publics est la différence qu'elle établit entre le rôle de producteur et le rôle de fournisseur de services municipaux. Cette distinction repose sur l'idée que les municipalités doivent offrir les services, mais ne pas nécessairement les produire. Cette philosophie, qui a été conçue et développée au début des années 1990 sous le nom de *New Public Management* (NPM) (Osborne et Gaebler, 1992) et dont l'origine date des années 1980, s'applique notamment aux États-Unis et en Grande-Bretagne, pays qui ont subi une hausse de la privatisation des services et l'implantation de politiques néolibérales (Stoker, 1999 ; Savitch, DuPont et Drumm, 2000).

Aux États-Unis, l'approche métropolitaine de cette époque est caractérisée par la croissance singulière (presque du simple au double) de *special districts*. Les districts spéciaux sont des entités de petite taille chargés d'une seule fonction : assainissement, lutte contre l'incendie, fourniture d'eau, etc. (Hamilton, 1999). En Europe, le courant de pensée des choix publics a aussi eu une influence sur la gestion métropolitaine. D'une part, les instruments de gestion proches de l'entreprise privée propres au NPM se répandent, notamment dans les pays du Centre et du Nord (Council of Europe, 1995). La prolifération d'agences mono et plurifonctionnelles entraîne une balkanisation des organisations, en favorisant le localisme sur le régionalisme (Hoffmann-Martinot, 1999). D'autre part, on a mis fin aux fusions municipales et, dans certains cas, les structures métropolitaines ont été éliminées (en Espagne, au Danemark, en Grande-Bretagne) (Tomàs, 2009).

L'approche des choix publics a été remise en question pour trois raisons. En premier lieu, on l'accuse de traiter les citoyens comme des consommateurs et les communautés métropolitaines comme des marchés (Rose, 1999). En deuxième lieu, on lui reproche sa logique individualiste qui ne tiendrait pas compte du principe d'équité sur l'ensemble du territoire. En effet, selon les critiques, la perspective des choix publics conduit à une ségrégation sociale et spatiale puisque les « choix » des citoyens ne sont pas neutres, mais tributaires de leurs capacités financières et foncières, et de leur accès à la propriété (Fischel, 2005). Enfin, cette perspective a été critiquée pour l'absence d'une vision régionale apte à résoudre les problèmes associés à la métropolisation. Les auteurs en faveur d'une intervention gouvernementale s'opposent à l'approche des choix publics parce qu'elle favorise le statu quo et la reproduction des inégalités (Lowery, 1999). La critique de cet « égoïsme municipal » et de l'absence de vision régionale est à l'origine de la dernière vague des approches métropolitaines : le nouveau régionalisme.

1.3. LE NOUVEAU RÉGIONALISME ET LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

La relance du débat métropolitain s'amorce au début des années 1990 avec la formulation d'un nouveau régionalisme (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000). Il est nécessaire de situer le contexte politique, social et économique afin de comprendre mieux les enjeux de cette approche. Depuis la moitié des années 1970, nous assistons au déploiement d'une nouvelle phase du capitalisme, caractérisée par les traits suivants : la mondialisation des marchés et de l'économie (Sassen, 1991 ; Byrne, 2001), le changement dans les modes de gestion et de production (passage du fordisme au postfordisme) (Jessop, 1994 ; Lever, 2001) et la transition vers un mode flexible d'accumulation (de

la modernité au postmodernisme) (Harvey, 1989), le passage du secteur secondaire au secteur tertiaire comme moteur principal de l'économie ou la postindustrialisation (Shaw, 2001), la révolution technologique ou la société de l'information (Castells, 1997-1998) et la création de grandes régions urbaines polycentriques avec une grande mobilité des citoyens et des produits ou *postmetropolis* (Soja, 2000).

Durant cette période, les recherches en études urbaines combinent l'analyse globale et locale, en insistant sur les effets de la mondialisation sur les enjeux métropolitains. La mondialisation pousserait à la concurrence entre les villes pour la localisation d'activités économiques (industrielles, commerciales, de loisir, sportives, financières) (Pierce, 1993; Savitch et Kantor, 2002). En même temps, la mondialisation renforcerait les villes en tant qu'acteurs collectifs face aux différents niveaux de gouvernement (Le Galès et Harding, 1998; Jouve et Lefèvre, 1999). En effet, la phase actuelle du capitalisme affecte les rapports entre les différentes échelles territoriales ou *scales* (Brenner, 2002), les villes devenant de nouveaux espaces de régulation sociale et économique. Dans un tel contexte, une redéfinition du cadre de l'action publique et du rôle de l'État aurait lieu (Jouve et Roche, 2006). Enfin, la mondialisation accentuerait les inégalités par rapport au marché du travail, dans une « dualisation » de la société (Mollenkopf et Castells, 1991), ainsi que les luttes pour une justice spatiale (Soja, 1989).

Dans le cadre de ces questionnements, les chercheurs ne se demandent plus « Qui gouverne ? » (Dahl, 1961), mais plutôt « Est-il possible de gouverner une ville ? » (Gabriel, Hoffmann-Martinot et Savitch, 2000, p. 9) ou « À quelle échelle spatiale se mobilisent les groupes d'intérêt ? » (Jonas et Ward, 2002, p. 397). Les auteurs embrassant le nouveau régionalisme partagent une analyse des conséquences de la mondialisation sur les modèles institutionnels des régions métropolitaines – à savoir le besoin de structures favorisant la compétitivité des villes sur le marché international – ainsi qu'une préférence pour des structures de coordination souples et horizontales. Heinelt et Kübler synthétisent cette approche : « *It conveys the notion that effective metropolitan governance does not necessarily require institutional consolidation. Instead, it argues that area-wide governance is achieved through cooperative arrangements that stabilize networks of policy-relevant actors* » (Heinelt et Kübler, 2005, p. 10). Cette citation nous conduit à un autre élément clé de la nouvelle approche : l'accent mis sur les acteurs et les réseaux d'acteurs plutôt que sur les structures gouvernementales. Avec l'essoufflement de l'État-providence et l'allègement de la structure étatique, l'État perdrait le monopole d'intégration et de coordination des institutions et des acteurs. Cette « crise du politique » modifie le processus d'élaboration des politiques publiques qui s'ouvre alors vers le secteur privé et la société civile (Le Galès, 2002).

D'après Wallis (1994), il faut élaborer de nouvelles approches de gestion des agglomérations qui reposent sur : la gouvernance plus que le gouvernement, l'implication de plusieurs secteurs et non seulement du secteur public, la collaboration plus que la coordination, le processus plus que la structure et les réseaux plus que les structures formelles. Les mots clés pour comprendre cette approche sont : « flexibilité », « gouvernance », « coopération volontaire », « partenariat public-privé » et « relations horizontales » (Savitch et Vogel, 2000). L'amélioration de la compétitivité des villes se ferait au moyen de plusieurs mécanismes au niveau régional : coopération entre municipalités sur certaines politiques et prestation de services (France), autorités métropolitaines souples (Londres, Stuttgart), coordination indirecte par une institution supralocale (la Comunidad autónoma de Madrid ou le canton zurichois), villes dont la régulation politique est encore aux mains de l'État (Pays-Bas), gouvernance en réseau incorporant plusieurs niveaux de gouvernements qui ne peuvent pas s'imposer les uns par rapport aux autres (Lyon, Munich) (Lefèvre, 2009).

Le nouveau régionalisme soutient également que les régions métropolitaines ne répondraient plus au modèle monocentrique classique d'une ville-centre (plus exactement d'un *Central Business District*) qui domine sa banlieue, mais seraient plutôt un ensemble polycentrique fondé sur l'interdépendance du centre-ville traditionnel et des sous-pôles de la couronne suburbaine (Downs, 1994). L'approche de la gestion des régions métropolitaines, quant à elle, tient compte du fait que la banlieue est devenue le lieu d'émergence de pôles économiques au chapitre de l'emploi, de l'activité commerciale et des services, voire aussi des loisirs et de la culture (Corbin Sies, 2003). Les chercheurs ont donné à ces nouveaux pôles plusieurs noms, tels que technopoles (Castells et Hall, 1994), *technoburbs* (Fishman, 1987) ou *edge cities* (Garreau, 1991).

Enfin, selon les néorégionalistes, l'intégration économique et sociale entre les zones centrales et les banlieues d'une même région métropolitaine nécessiteraient des gouvernements locaux, collaboration et coordination afin de résoudre les problèmes à l'échelle de la région (Orfield, 1997). Les problèmes métropolitains en question sont principalement l'étalement urbain, les problèmes de transport, la ségrégation sociale, l'iniquité fiscale, le déclin des zones centrales et la dégradation de l'environnement (Rusk, 1995 ; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom, 2001). Les tenants du nouveau régionalisme soulignent que les disparités entre les zones centrales et les banlieues compromettent le développement métropolitain. Il y aurait un intérêt « objectif » de la périphérie comme du centre à trouver des solutions aux problèmes métropolitains. Selon cette théorie, il faudrait des mécanismes de gouvernance régionale pour pallier les effets de débordement provoqués par le développement incontrôlé qui a lieu dans les aires métropolitaines fragmentées sur le plan institutionnel (Norris, 2001).

En ce qui concerne les aspects démocratiques, selon Kübler et Wälti (2001), la gouvernance métropolitaine peut déclencher deux scénarios. Selon la version pessimiste, on assisterait à un déclin de la démocratie représentative, puisque les acteurs non gouvernementaux participants dans la négociation horizontale au sein des réseaux ne sont pas redevables aux citoyens, ou très peu. Selon la version plus optimiste, les groupes provenant de la société civile auraient plus de pouvoir de négociation et de décision que dans les structures traditionnelles de représentation, ce qui créerait de meilleures conditions pour le développement d'une démocratie métropolitaine. L'objectif implicite de la restructuration territoriale serait le renforcement des villes en tant qu'acteurs collectifs. Le pouvoir des villes ne serait plus dans le monopole de l'usage de la violence légitime (tel que Weber l'associait à l'État), mais dans un projet collectif partagé par les élites économiques et politiques (Jouve, 2003). C'est là que résiderait la potentialité des villes comme créatrices de projets de société et d'opportunités pour une démocratie métropolitaine (Jouve et Booth, 2004).

On formule deux critiques principales au sujet du nouveau régionalisme. La première est son manque d'homogénéité interne (Savitch et Vogel, 2000, p. 158; Brenner, 2002). Les enjeux que les auteurs considèrent comme prioritaires sont variables, tels que la compétitivité économique, l'équité sociale, l'environnement, la création d'emploi et la lutte contre la pauvreté (Mitchell-Weaver, Miller et Deal, 2000). En outre, les auteurs critiquent le manque d'application pratique du modèle de coopération néorégionaliste, notamment aux États-Unis (Swanstrom, 2001, p. 479).

1.4. LES VALEURS DANS LA GESTION MÉTROPOLITAINE

Le tableau 1.1 synthétise les principaux éléments caractérisant les trois perspectives en études urbaines : le modèle de gestion métropolitaine que chacune propose et les valeurs qui sous-tendent cette vision de l'agglomération.

Nous observons qu'il existe deux différences remarquables entre le nouveau régionalisme et les deux écoles de pensée traditionnelles (réforme et choix publics). En premier lieu, ces deux écoles articulent leurs propositions autour de l'efficacité dans la prestation des services locaux et de la qualité de la démocratie locale. Dans un dialogue de sourds, elles ont des conceptions opposées sur la pertinence de la taille des municipalités (Dahl et Tufté, 1974). Pour les réformistes, la démocratie se réalise grâce à un emboîtement d'instances de représentation œuvrant à la recherche du bien commun collectif. C'est pourquoi, à leurs yeux, les fusions municipales et la création de gouvernements métropolitains, même imposés, restent légitimes. Pour les adhérents de l'école des choix publics, la démocratie repose

Tableau 1.1.
Les caractéristiques des approches de la gestion métropolitaine

	Modèle de gestion métropolitaine	Valeurs
École de la réforme (1900-1920/1950-1970)	Gouvernement métropolitain (avec compétences et élus) ayant juridiction sur la région fonctionnelle, à un palier ou à deux	Équité Efficience Démocratie
École des choix publics (1960-1980)	Maintien de l'autonomie des municipalités offrant des services à leurs habitants Coopération volontaire, si nécessaire	Efficience Démocratie Compétitivité
Nouveau régionalisme (1990-...)	Relations flexibles et horizontales entre les acteurs publics et privés de la région métropolitaine (du gouvernement à la gouvernance)	Compétitivité Équité Démocratie

d'abord sur la participation communautaire à l'échelle des petites communautés d'appartenance, d'où l'importance de l'autonomie locale. Par contre, l'approche néorégionaliste mobilise d'abord des arguments liés au développement économique (Norris, 2001, p. 558).

En deuxième lieu, les institutions ont un rôle déterminant, soit par leur suprématie (réforme), soit par leur négation (choix publics), tandis que dans les principes découlant du nouveau régionalisme, les institutions demeurent même un *primus inter pares* par rapport aux autres acteurs (privés et publics) (Stephens et Wikstrom, 2000). En effet, la différence entre les *old regionalisms* et le *new regionalism* s'explique par le passage du gouvernement à la gouvernance. Alors que les approches traditionnelles ont une conception de la gestion métropolitaine principalement axée sur la notion de «gouvernement», la perspective actuelle s'appuie sur l'analyse des acteurs et des réseaux d'acteurs, dans une approche plus centrée sur les processus de négociation et de coopération que sur les structures gouvernementales (Heinelt et Kübler, 2005).

Les trois courants de pensée s'intéressant à la gestion métropolitaine se structurent autour de quatre valeurs principales : l'efficacité, la démocratie, l'équité et la compétitivité. Le tableau 1.2 résume, sans avoir la prétention d'en donner une définition exhaustive, les quatre valeurs associées à la gestion métropolitaine.

L'analyse des trois approches révèle l'existence de représentations normatives sur lesquelles s'appuient les modèles de gestion métropolitaine. En effet, les trois courants de pensée ont une composante normative et une composante empirique (Wolman, 1995). D'une part, elles mobilisent des arguments normatifs : compétitivité, efficacité, équité, démocratie. D'autre

Tableau 1.2.**La définition et les composantes des valeurs**

	Définition
Équité	Équilibre des biens et des services que les citoyens sont en droit d'attendre et leur capacité à contribuer au financement de ces biens et services. On distingue deux types d'équité : sociale et fiscale. <ul style="list-style-type: none"> • Sociale : Redistribution équitable des biens et services. • Fiscale : Redistribution équitable des coûts de ces biens et services.
Démocratie	Organisation politique dans laquelle les citoyens exercent la souveraineté. Dans le cas de la démocratie représentative, la démocratie se fonde sur la relation des élus et des citoyens en fonction de deux grands principes : l'imputabilité et la participation. <ul style="list-style-type: none"> • Imputabilité : Obligation pour un élu d'être redevable à un organe supérieur (le peuple, un palier politique) des charges et des comptes qui lui sont impartis. • Participation : Responsabilité de la part des citoyens de s'impliquer dans le choix des dirigeants, mais aussi dans l'élaboration des politiques publiques.
Efficiace	Offre d'un service de qualité au coût le plus bas possible. <ul style="list-style-type: none"> • Minimisation du coût des services : Réaliser des économies d'échelle. • Efficacité dans la gestion des services : Atteindre la qualité des services.
Compétitivité	Capacité des municipalités ou des régions métropolitaines de concurrencer les autres municipalités ou régions métropolitaines à différentes échelles (régionale, nationale, internationale). Elle s'appuie sur deux éléments : le développement économique et l'attractivité. <ul style="list-style-type: none"> • Développement économique : Capacité de générer la richesse. • Attractivité : Capacité d'attirer des investissements et des activités économiques (sièges d'entreprises et de banques, tourisme, événements internationaux de nature commerciale, sportive ou culturelle).

part, les conceptions analysées proposent des modèles de gestion concrets (gouvernement métropolitain, agence de coordination, organismes *ad hoc*) afin d'atteindre ces objectifs. Le choix d'un modèle est donc imprégné d'une vision normative de l'agglomération, c'est-à-dire, la croyance qu'une échelle déterminée (soit locale ou métropolitaine) est préférable pour la réalisation du bien commun. La région métropolitaine, loin de se limiter à une définition statistique, devient à la fois un espace idéalisé et l'objet de choix politiques.

Les trois approches de la gestion métropolitaine reflètent donc une volonté de théoriser sur l'idéal de bien commun à atteindre (« ce qui devrait être »). En ce sens, ce sont des théories normatives (King et Stoker, 1996) ; leurs auteurs essayant de nous démontrer quelles sont les valeurs qui doivent être priorisées (efficacité, démocratie, équité, compétitivité) et comment

les réaliser (un modèle de gestion métropolitaine plus ou moins institutionnalisé et avec une vision plus ou moins régionale des affaires urbaines). En effet, nous avons souvent l'impression que les auteurs en études urbaines essaient de nous convaincre de la façon dont les régions métropolitaines doivent être gouvernées et gérées. Par exemple, il se trouve encore des études empiriques récentes qui veulent démontrer des relations de causalité entre la participation politique des citoyens et la taille des municipalités (Lyons, Lowery et Hooglan DeHoog, 1992 ; Oliver, 2000 ; Kelleher et Lowery, 2004) ou entre l'existence d'un gouvernement métropolitain et le développement économique des régions métropolitaines (Fleischmann et Green, 1991 ; Carr et Feiock, 1999).

Nous constatons que les trois théories tendent souvent à rendre crédible un choix politique (faire une fusion, créer une institution métropolitaine) et que les chercheurs se fondent sur les expériences précédentes pour soutenir leurs thèses. En même temps, les acteurs s'approprient les visions réformiste, des choix publics et régionaliste afin de soutenir ou refuser une réforme métropolitaine (Boudreau, 2003a). Cette interaction s'avère intéressante pour l'analyse des arguments et des discours liés à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. En effet, observer les réformes métropolitaines sous la loupe des différentes écoles nous permet de comprendre les valeurs qui se retrouvent au cœur de la question métropolitaine (démocratie, équité, efficience, compétitivité). Cependant, le caractère normatif de ces approches entraîne, pour le chercheur, le danger de rester justement attaché à la dimension idéologique de l'analyse et de ne vouloir que démontrer quel est le « bon » modèle de gestion métropolitaine pour véhiculer les « bonnes » valeurs, ce que nous avons appelé ailleurs « *the metropolitan trap* » (Tomàs, 2012).

Pour approfondir la dimension politique de la métropolisation, nous considérons donc que, sans les sous-estimer, il faut cependant dépasser ces approches et chercher d'autres perspectives qui intègrent la question des valeurs dans la gestion métropolitaine. La section suivante est ainsi consacrée à l'élaboration d'une autre approche de la question métropolitaine, celle du néo-institutionnalisme, qui devrait permettre de comprendre la gestion métropolitaine en tant que processus de construction des pratiques de coopération métropolitaine. Cette théorie accorde une place prépondérante aux institutions non pas seulement du point de vue formel (le gouvernement, le parlement), mais surtout en intégrant les représentations et les stratégies des acteurs comme éléments structurant l'action collective. En résumé, le néo-institutionnalisme permet d'interpréter la gestion métropolitaine sans tomber dans le piège de la normativité et tout en rendant compte de l'importance des valeurs dans la question métropolitaine.

2. LES STRUCTURES, LES ACTEURS ET LES VALEURS : UNE PERSPECTIVE NÉO-INSTITUTIONNELLE DE LA GESTION MÉTROPOLITAINE

Apparu au milieu des années 1980, le néo-institutionnalisme est un courant de pensée de science politique qui accorde un rôle prédominant aux institutions. Les auteurs néo-institutionnalistes s'inscrivent dans différents courants de pensée (historique, sociologique et rationnel), mais partagent une base théorique commune : ils ont une vision large des institutions qui dépasse celle de leurs précurseurs des années 1960, limitée à la conception des institutions comme des structures politiques qui organisent la vie collective (le gouvernement, le parlement, le système de partis) (Lecours, 2002). Selon le néo-institutionnalisme, les institutions peuvent aussi être vues comme les règles du jeu encadrant les différents acteurs, le cadre cognitif et logique à travers lequel les individus comprennent le monde et prennent leurs décisions (voir section 2.1). Il s'agit d'un processus à deux directions ; puisque les individus bâtissent les institutions à travers leurs actions, ils contribuent ainsi à leur consolidation, mais aussi à leur transformation. Celle-ci est pourtant très lente. En effet, le néo-institutionnalisme considère qu'il est peu probable qu'un changement brusque ait lieu (sauf dans les moments de crises économiques ou politiques extérieures). Selon cette théorie, la stabilité institutionnelle est assurée par le fait que les options des individus sont limitées par les choix antérieurs, qui indiquent la direction à suivre. Cela ne veut pas dire que les institutions soient immuables, mais tout changement est très lent. Cette idée a été théorisée sous le nom de *path dependence* et a été utilisée dans l'étude de plusieurs politiques publiques, mais elle a aussi fait l'objet de critiques (voir section 2.2).

Malgré ses limites, nous pensons que le néo-institutionnalisme est particulièrement adapté à l'analyse de la gestion métropolitaine. En adoptant l'approche néo-institutionnelle, la gestion métropolitaine est perçue non seulement en termes de gouvernement métropolitain ou d'agences de coordination sectorielle ou plurifonctionnelle, mais aussi en termes de pratiques de coopération métropolitaine. Nous parlons donc ici de pratiques au pluriel afin de réaffirmer qu'il n'existe pas un seul mode de coopération, comme les expériences de gestion métropolitaine recensées dans plusieurs ouvrages le démontrent (Jouve et Lefèvre, 2002 ; Heinelt et Kübler, 2005 ; Collin et Robertson, 2007). La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine est conçue comme un processus de construction sociale où interviennent des acteurs, avec des intérêts et des valeurs multiples, encadrés par des règles de jeu précises (notamment l'organisation de l'État et la culture politique) (voir section 2.3). Le néo-institutionnalisme rend ainsi compte du débat capital en sciences sociales sur la structure (dimension macro) et l'agence (dimension micro). Cette relation qui caractérise la gestion métropolitaine représente donc le cœur de cette recherche. En effet, le sujet de notre étude

adresse la contribution des acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine (voir section 2.4). Nous estimons que les acteurs locaux influencent le modèle résultant grâce à leur capacité de créer une vision commune de l'agglomération. Notre recherche peut donc être vue comme une contribution au néo-institutionnalisme dans la mesure où elle explore la relation dialectique entre les structures, les acteurs et les valeurs.

2.1. LES INSTITUTIONS COMME NORMES FORMELLES ET INFORMELLES

Dans le milieu des années 1980, le néo-institutionnalisme émerge en réaction à l'approche formaliste-légaliste de la théorie institutionnelle. Les auteurs protagonistes de cet *institutional turn* (Jessop, 2001) considèrent les institutions à la fois en tant que variables dépendantes (phénomène à expliquer) et comme variables indépendantes (facteurs explicatifs) (Lecours, 2002, p. 7). Une autre différence par rapport à l'approche institutionnelle antérieure réside dans une conception plus large des institutions. D'une part, les institutions sont des conventions formelles et stables qui structurent l'action publique et limitent les actions des acteurs (Huntington, 1998). Cela comprend les organes de l'État (les législatures, les exécutifs, les bureaucraties), les constitutions, les formules de division territoriale du pouvoir (fédéralisme, unitarisme), les systèmes de partis, les systèmes électoraux, etc. D'autre part, 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. Cela inclut plusieurs éléments moins tangibles tels que les symboles, les représentations, les routines ou les normes sociales. Les institutions ne sont donc pas des structures neutres, au contraire, elles se nourrissent des interactions entre acteurs et influencent leurs comportements. Selon cette conception, les acteurs sont influencés par le cadre institutionnel au moment de prendre leurs décisions. Il s'agit donc d'une relation structure-individus allant dans les deux sens, puisque la légitimation quotidienne des individus contribue à la construction et la consolidation institutionnelle (March et Olsen, 1989).

En partant de cette conception large des institutions, l'un des auteurs principaux de ce courant de pensée, Vivien Lowndes, définit ainsi les institutions : « *Institutions comprise a set of formal and informal rules which structure social action and are shared within a particular organization or community* » (Lowndes, 1996, p. 193). Le caractère multiple des institutions a donné lieu à deux expressions du même auteur : *institutional hardware* (structures et constitutions) et *institutional software* (les symboles, les attitudes, les valeurs) (Lowndes, 2005, p. 303). Bref, on peut définir les institutions comme « des normes formelles et informelles qui fixent les règles du jeu de l'action publique » (North, 1995, p. 23).

Cette définition des institutions a cependant été jugée trop imprécise et trop inclusive (Lecours, 2002). Paradoxalement, on pourrait arriver à la conclusion que «si tout est institutionnel, rien ne l'est» (Négrier, 2005). Justement, cette conception large des institutions s'explique par la volonté de tenir compte des relations plus complexes entre les structures et les acteurs et de souligner le caractère relationnel des institutions (Hall, 1986), relations sur lesquelles nous reviendrons plus tard. Le manque de précision de la définition des institutions s'explique notamment par l'existence de divers courants de pensée au sein du néo-institutionnalisme. En effet, certains auteurs comme Peters (1999) classifient le néo-institutionnalisme en sept sous-courants (normatif, rationnel, historique, empirique, sociologique, international et sociétal), mais la plupart des auteurs en distinguent trois : historique, rationnel et sociologique (Hall et Taylor, 1996; Immergut, 1998). Les auteurs associés aux divers courants de pensée du néo-institutionnalisme accentuent une dimension des institutions : les idées (courant historique), la culture (courant sociologique) et les contraintes aux choix des acteurs (courant rationnel). Cette diversité interne a fait l'objet de critiques : peut-on parler d'une seule théorie, puisque chaque courant de pensée définit les institutions de façon différente (voir Hall et Taylor 1996; Lecours, 2002; Lowndes, 1996) ? Malgré la diversité des courants de pensée, on peut parler de néo-institutionnalisme au singulier puisque les diverses approches analysent les préférences des individus en tenant compte des contextes institutionnels (Immergut, 1998, p. 25; Peters, 1999).

La question de la pluralité de courants de pensée n'est pas seulement un débat académique, un exercice intellectuel d'interprétation de l'homogénéité de la théorie. Elle nous ramène aussi à l'une des critiques fondamentales faites au néo-institutionnalisme : une définition des institutions très large qui rend difficile le travail empirique (Jessop, 2001). En effet, les auteurs néo-institutionnalistes tendent à parler des institutions au pluriel sans trop spécifier ce qu'ils entendent par «institutions». Cela est encore plus manifeste en ce qui concerne des institutions moins tangibles : les représentations, les valeurs, les symboles. Ces auteurs donnent souvent l'impression qu'ils regroupent cet *institutional software* dans une même catégorie, sans différencier les éléments à l'intérieur de celle-ci. Dans cette recherche, et afin de contrer cette critique, nous ferons un effort de précision lorsque nous parlerons des institutions. Nous spécifierons donc quelles sont pour nous les institutions clés dans l'analyse de la gestion métropolitaine.

Premièrement, nous avons décidé de traduire *institutional hardware* par le terme général d'«organisation de l'État». Cela inclut des éléments liés et fixés dans la Constitution : le système politique (présidentiel, parlementaire, semi-présidentiel) (Duverger, 1972), les formules de division territoriale du pouvoir et la distribution de compétences entre les niveaux de gouvernement (fédéralisme, régionalisme, unitarisme) (Keating et Loughlin,

1997), les organes de l'État (les législatures, les exécutifs, les bureaucraties, les agences gouvernementales) (Blondel, 1973), le système électoral (majoritaire, proportionnel) (Lijphart, 1995) et le système de partis (parti unique, parti hégémonique, parti prédominant, bipartisme, pluralisme limité, pluralisme extrême) (Sartori, 1976). Ces éléments sont importants pour notre recherche d'autant plus qu'ils configurent les règles du jeu politique ainsi que la structure du gouvernement local. Le système local se caractérise par plusieurs éléments, notamment le statut légal des municipalités (reconnaissance constitutionnelle, *home rule*), les compétences municipales (exclusives, partagées) et leurs ressources (fiscales, techniques) (Négrier, 2005).

Ces éléments influencent le modèle de gestion métropolitaine qui peut être créé. Par exemple, dans le cas où les municipalités n'ont pas de reconnaissance constitutionnelle comme c'est le cas au Canada, la fusion de municipalités est plus faisable puisqu'elle dépend de la volonté du gouvernement provincial (Sancton, 2010). De l'organisation étatique dépend aussi les relations des municipalités avec les États ou les entités sous-étatiques (provinces, régions). Un changement dans la Constitution, par exemple, modifiant la distribution des compétences entre les niveaux de gouvernement peut renforcer ou affaiblir les compétences municipales, de la même façon qu'un changement dans le mode de scrutin modifiera les règles de la représentation politique et le jeu des acteurs. De la même manière, la politique métropolitaine est différente selon la distribution des compétences au sein des différentes échelles territoriales. Par exemple, l'approche anglaise de la gestion métropolitaine est fondée sur une politique pensée et impulsée par le gouvernement central; par contre, en Espagne, où il y a une décentralisation plus grande des instances sous-nationales (*comunidades autónomas*), il n'existe pas de politique métropolitaine étatique, puisque chaque instance décide de sa politique vis-à-vis des agglomérations urbaines. Il y a donc de très grandes différences entre les modèles de gestion métropolitaine de Madrid et de Barcelone (Tomàs, 2005).

L'organisation étatique est pourtant insuffisante pour expliquer la variabilité des modèles. Par exemple, l'expérience française de gestion métropolitaine se caractérise par une différenciation territoriale, en raison notamment du leadership politique (Baraize et Négrier, 2001). Les municipalités des pays du nord de l'Europe disposent d'une grande autonomie fiscale et légale, mais cela n'a pas empêché les regroupements municipaux dans les années 1960 (Martins, 1995). La gestion métropolitaine s'explique aussi par des éléments moins tangibles, des aspects liés aux façons de faire, aux traditions, à l'histoire spécifique (Jouve et Lefèvre, 1997). C'est sur ce point que le néo-institutionnalisme se distingue de l'institutionnalisme et nous apparaît comme particulièrement intéressant pour notre recherche. Dans notre analyse, cela signifie que la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine se comprend également par ce qui est considéré « normal »

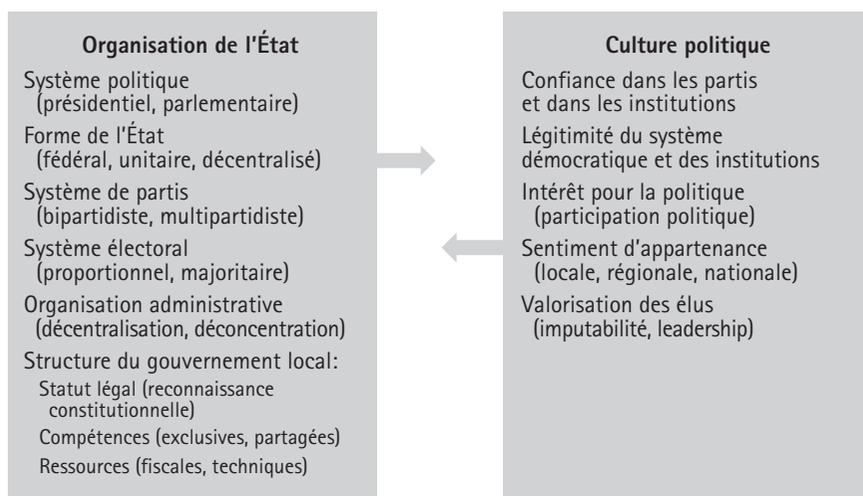
ou légitime dans un contexte, parce qu'il appartient à la culture politique du pays, aux façons de faire, «*how things are done around here*» (Lowndes, 2005, p. 294). Autrement dit, la manière dont s'organise l'État est aussi importante que la culture politique pour comprendre un phénomène politique tel que la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine.

Nous utiliserons la notion de «culture politique» pour désigner ce que Lowndes (2005) appelle le *institutional software*. Il s'agit d'une notion large, mais qui tient compte des institutions au sens informel. Almond et Verba (1965) définissent la culture politique comme l'ensemble des représentations et des pratiques politiques propres à un espace particulier. Elle comprend plusieurs éléments intangibles : la confiance dans les partis politiques et les institutions, la légitimité du système démocratique et l'appui des citoyens à leur régime, l'intérêt dans la politique qui se traduit par une participation politique plus ou moins importante, le sentiment d'appartenance (local, régional, national) et la valorisation des élus (en termes d'imputabilité et de leadership). Bref, la culture politique tient compte des attitudes et des valeurs vis-à-vis de la politique et des affaires collectives. Dans la pratique, nous distinguons plusieurs cultures politiques selon la structure territoriale de l'État et l'histoire politique : des cultures politiques territoriales (Négrier, 2005) ou locales (DiGaetano et Strom, 2003). Par exemple, au sein d'un État fédéral ou décentralisé, nous pouvons apprécier des différences entre les cultures politiques des divers États fédérés ou des régions ; ces différences s'expliquent par rapport à l'histoire spécifique de chaque territoire. La notion de culture politique aide à comprendre pourquoi, dans des contextes institutionnels comparables, les modes de coopération diffèrent. Elle souligne l'importance des croyances partagées par les membres d'une communauté, des traditions qui se perpétuent et des spécificités culturelles propres à chaque système (Mény, 1993).

Par rapport à la question métropolitaine, la culture politique comprend une diversité d'éléments : par exemple, la conception étatique vis-à-vis des municipalités et des régions métropolitaines. Le gouvernement local est-il considéré comme un ordre de gouvernement par les autres gouvernements ? Nous pensons ici non seulement au degré d'autonomie formel, mais aussi à la représentation subjective que les acteurs (comme les fonctionnaires et les élus) ont du gouvernement local. Quelle est la valorisation des élus locaux et de la politique locale ? L'échelle locale constitue-t-elle un espace légitime d'action collective ? Constitue-t-elle un espace d'appartenance ? La perception des municipalités (ainsi que leur structure légale) conditionne l'approche centralisée ou décentralisée de la distribution des compétences et des ressources. Dans les pays du nord de l'Europe, par exemple, les municipalités ayant une forte autonomie légale et la capacité de développer des politiques publiques sont considérées comme un pilier important dans l'organisation de l'État et pour le fonctionnement de la

démocratie. Elles canalisent une forte portion des dépenses publiques et sont des acteurs importants et reconnus dans l'organisation de l'État (Council of Europe, 1995). Cet exemple révèle que la variable « lourde » ou *hardware* et la variable « faible » ou *software* sont connectées et doivent se comprendre ensemble. L'organisation de l'État reflète donc un type de culture politique, ou vice versa, une culture politique déterminée donne lieu à des structures cohérentes par rapport aux valeurs et croyances de la communauté. Sans vouloir rentrer dans le débat pour déterminer qui des deux apparaît en premier, la structure ou les valeurs associées à la structure, l'analyse de Pierre (1999) sur les modes de gouvernance urbaine rappelle la nécessité de comprendre les structures et les valeurs comme un tout. La figure 1.1 rend compte de la connexion entre les indicateurs appartenant aux variables « organisation de l'État » et « culture politique ».

Figure 1.1.
Les variables du contexte institutionnel



Bref, l'organisation de l'État et la culture politique influencent les règles du jeu métropolitain. En effet, ils déterminent quelles sont les normes tant formelles qu'informelles : quel niveau de gouvernement détient la compétence et la légitimité de l'organisation métropolitaine et quelles sont les valeurs au sein desquelles se réalise la socialisation politique des individus ? Ces règles n'existent pas dans le vide. Au contraire, elles sont quotidiennement renforcées et légitimées par les individus, qui contribuent ainsi à la

stabilité du système social (Berger et Luckmann, 1966). La section suivante analyse d'ailleurs une question capitale pour le néo-institutionnalisme : la stabilité des institutions.

2.2. LA STABILITÉ INSTITUTIONNELLE : COMMENT LE CHANGEMENT SE FAIT-IL ?

L'idée de la stabilité des institutions est l'autre élément fondamental du néo-institutionnalisme et elle se retrouve dans les trois courants de pensée. Parmi ceux-ci, le néo-institutionnalisme historique est le courant de pensée qui a plus étudié cette idée de stabilité à travers la notion de *path dependence*. Nous analyserons d'abord la pertinence de ce concept et nous traiterons ensuite des critiques faites au néo-institutionnalisme en raison de cette conception des institutions comme constructions sociales stables dans le temps.

L'idée de *path dependence* ou «dépendance au sentier» souligne l'importance de la trajectoire historique pour comprendre le résultat des politiques publiques. Selon cette perspective, les décisions prises auparavant conditionnent les décisions subséquentes : la continuité institutionnelle est ainsi garantie parce que seulement certaines options sont viables dans un contexte donné et les choix possibles sont très réduits (Pierson, 1997). Quand une politique publique s'applique selon une direction particulière, il existe, selon la conception de dépendance au sentier, une tendance à persister sur ce chemin et à maintenir les mesures mises en pratique antérieurement, en n'acceptant que des changements mineurs. Les phénomènes sociaux et politiques sont par conséquent fortement influencés par l'histoire et les traditions liées à un contexte institutionnel (Kitschelt, 1996).

Cette approche voit donc une logique de continuité dans les institutions : la mise en œuvre d'une institution est plus facile dans le cas où il existerait déjà une institution, en termes non seulement de structures, mais aussi de partage de valeurs, d'interconnaissance et de confiance réciproque (Krasner, 1984). C'est pourquoi les institutions, les normes, les idées ou les routines sont difficiles à changer : chaque fois que cette routine ou norme est utilisée, elle est renforcée et consolidée. C'est l'idée des *increasing returns* ou *feedbacks* positifs de Paul Pierson (1997, 2000) qui reflète une causalité entre les décisions passées et les décisions futures : les bénéfices relatifs de la continuité apparaissent plus élevés lorsque comparés à ceux du changement. Selon l'auteur, les acteurs engagés dans une direction concrète n'ont pas d'intérêt à la changer, notamment parce qu'ils ont appris et intériorisés les règles de fonctionnement et que, par conséquent, les comportements des autres sont prévisibles et la résolution de conflits plus facile. La stabilité des institutions est renforcée par les acteurs eux-mêmes, qui les légitiment

dans leur quotidien. Les individus font des choix en fonction des idées qui se présentent comme logiques à leurs yeux, leur éventail de solutions étant déterminé par les décisions prises auparavant. À force d'être répétés et légitimés, ces «filtres» que sont les idées se renforcent et deviennent des traditions, des normes informelles découlant des structures institutionnelles (North, 1990, p. 83). La nature des institutions est donc cumulative et historique : il existerait une forme de sédimentation institutionnelle (Tolbert et Zucker, 1996).

La notion de *path dependence* a été utilisée dans de multiples études. Bien qu'elle ait ses origines en économie (l'un de ses pionniers est le Prix Nobel d'économie Douglass North), plusieurs études de politiques publiques s'appuient sur cette notion, incluant la science politique (Hacker, 1998) et la géographie (Clark et Wójcik, 2005). Le «succès» de cette catégorie empirique (Kay, 2005) a eu comme effet son utilisation dans plusieurs sens ; aspect qui est critiqué par exemple par Gains, John et Stoker (2005), Lowndes (2005) et Pierson (2004) lui-même. Selon cet auteur, dans certaines études, l'idée de dépendance au sentier est une conception vague selon laquelle «l'histoire compte», tandis que pour d'autres auteurs, elle s'applique seulement dans les processus incluant des *feedbacks* positifs générant des résultats en fonction d'une séquence spécifique des événements. Selon Kay (2005), il n'est pas suffisant de démontrer ce qui s'est passé et comment, mais aussi ce qui n'a pas eu lieu, et ce, parce que c'était impossible en raison de décisions antérieures qui contraignaient les options postérieures.

La difficulté d'expliquer le changement tient du fait qu'on considère les institutions comme des acquis, sans tenir compte des processus se trouvant à l'origine de la genèse institutionnelle (Peters, 1999, p. 67 ; Jessop, 2001). Ce dilemme est présent dans toutes les approches néo-institutionnelles, qui offrent leurs propres explications du changement. Une idée transversale serait l'existence d'un cycle de vie institutionnelle, avec une stabilité soutenue par les valeurs et les normes, et combinée avec des étapes de changement impulsées par les acteurs (Lowndes, 1996). Le néo-institutionnalisme historique reconnaît que le chemin institutionnel tracé peut être modifié, mais une forte pression politique est nécessaire. Les changements dans les structures se font en termes de relations de pouvoir, c'est-à-dire, quand les acteurs détenant un pouvoir de négociation suffisant réussissent à faire des ajustements. Ces moments de tension ou *critical junctures* sont cependant minimisés par l'inertie de la *path dependence* qui renforce plutôt la continuité (North, 1990). Ce sont ces moments critiques qui sont, selon nous, les plus intéressants afin de comprendre la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Quels acteurs participent au moment d'une possible «ouverture du chemin» ? Comment réussissent-ils à influencer le cours des événements ? Les acteurs ne sont pas complètement libres, puisqu'ils agissent dans un cadre institutionnel donné, possédant ses propres règles de jeu.

Comme le montre l'exemple de Montréal analysé dans cette recherche, il y a des changements institutionnels qui, bien que lents, peuvent souvent se produire après plusieurs tentatives et échecs. Nous sommes d'accord avec l'idée que les expériences passées influencent les décisions futures. Néanmoins, nous pensons que la notion de dépendance au sentier est trop déterministe en ce qui concerne les résultats des politiques publiques. En outre, sur le plan empirique, nous pensons que c'est un concept difficilement vérifiable, notamment la sédimentation institutionnelle et « l'amplitude du chemin » (Gains, John et Stoker, 2005, p. 28). Il est difficile d'établir, à notre avis, une mesure exacte de l'ordre dans lequel les séquences des politiques publiques ont lieu et quels éléments se répètent plus tard. En outre, il reste à savoir quelle est la période minimale nécessaire permettant d'affirmer qu'un phénomène est *path dependent*. À notre avis, la stabilité des institutions est une tendance lourde, mais de petits changements sont possibles grâce aux « entrepreneurs institutionnels » ou à des acteurs qui se mobilisent en faveur du changement (Lowndes, 2005). En effet, si l'on accepte que les institutions ne soient pas créées sur une table rase, on doit dès lors accepter que celles-ci ne soient pas toujours le résultat explicite des décideurs publics. Des acteurs avec des intérêts divers interviennent dans le processus et, même s'ils sont encadrés par les règles du jeu, ils ont une petite marge de manœuvre leur permettant d'introduire des changements (Thelen et Steinmo, 1992, p. 15; Jessop, 2001).

Parmi les possibilités qu'offre le néo-institutionnalisme, notre intérêt réside surtout dans la manière dont les acteurs façonnent les institutions et participent dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine. Cette question constitue l'axe central de notre recherche et est développée dans la section suivante.

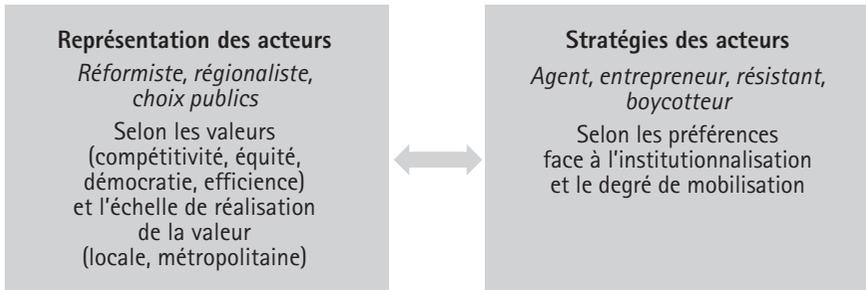
2.3. L'INSTITUTIONNALISATION DES PRATIQUES DE COOPÉRATION MÉTROPOLITAINE

Dans cette recherche, nous accordons une importance explicative majeure au cadre institutionnel. Par rapport au phénomène à expliquer (variable dépendante), qui est dans ce cas les modèles de gestion métropolitaine, nous considérons les institutions comme des variables indépendantes ou explicatives. Nous avons distingué deux types d'institutions : l'organisation de l'État et la culture politique. Le premier inclut les institutions au sens formel (système de gouvernement, de partis), tandis que le deuxième touche aux éléments intangibles (les symboles, la culture). Ces deux piliers du cadre institutionnel que sont l'organisation de l'État et la culture politique sont connectés et fortement conditionnés par l'histoire. Pourtant, dans le cas de la gestion métropolitaine, plusieurs études ont démontré la variabilité des

formules de coopération au sein d'un même pays ou entité sous-nationale. Derrière l'idée de *place matters*, les auteurs ont relevé l'importance de la configuration locale des acteurs pour expliquer la gestion métropolitaine (Jouve et Lefèvre, 2002; Heinelt et Kübler, 2005).

Nous pensons donc qu'il y a un troisième facteur explicatif ou variable indépendante permettant d'expliquer la gestion métropolitaine, nommément les pratiques de coopération métropolitaine. Cette notion renvoie à la dynamique générée par les acteurs d'une agglomération en fonction de leurs stratégies face à l'institutionnalisation de la gestion métropolitaine et de leurs représentations sur l'agglomération. Les différents acteurs locaux ont des préférences quant au modèle de gestion métropolitaine à mettre en œuvre (plus ou moins institutionnalisé), notamment en fonction des représentations qu'ils ont de la gestion métropolitaine et qui peuvent être regroupées selon les types idéaux que nous avons identifiés dans la section précédente: des représentations réformistes, régionalistes ou des choix publics. Ces représentations, rappelons-le, se distinguent par la combinaison de différentes valeurs (démocratie, efficacité, compétitivité et équité) et l'échelle de réalisation de ces valeurs (locale, métropolitaine). Ainsi, nous pensons que les acteurs ayant une vision réformiste de la gestion métropolitaine soutiendront par exemple la création d'un gouvernement métropolitain puissant, tandis que ceux qui privilégient une approche peu régulatrice (approche des choix publics) seront opposés à un modèle impliquant un fort degré d'institutionnalisation. Les pratiques seront donc plus ou moins favorables à la coopération selon la prédisposition des acteurs locaux à faire des concessions et conclure des pactes. Devant la mise en œuvre d'un modèle de gestion métropolitaine, les divers groupes d'acteurs essayeront de faire valoir leurs préférences. Animés par cet objectif, les acteurs se mobiliseront avec plus ou moins de vigueur afin que leur modèle de préférence soit mis en place. On distingue donc quatre types d'acteurs, identifiés en fonction des stratégies qu'ils privilégient (agent, entrepreneur, résistant et boycotteur) (voir figure 1.2).

Les opportunités de réussite des divers groupes ne dépendent pas exclusivement de leur capacité de mobilisation. En effet, les pratiques de coopération se déroulent dans le cadre des règles du jeu politique, selon lesquelles certains groupes d'acteurs ont plus de possibilités que d'autres (Thelen et Steinmo, 1992). Les institutions affectent les relations de pouvoir puisque, d'une part, elles privilégient certains choix et, d'autre part, elles incluent certains acteurs et en excluent d'autres. Elles jouent ainsi un rôle crucial dans la définition, la mobilisation et l'organisation des intérêts. Dans un même temps, la structure d'opportunités politiques façonne les stratégies adoptées par les groupes pour leur permettre d'atteindre leurs objectifs (Immergut, 1998). Les acteurs font des choix afin de maximiser leurs intérêts, mais leurs actions sont structurellement limitées parce qu'ils opèrent dans

Figure 1.2.**Les pratiques de coopération métropolitaine**

un ensemble de normes et de règles émanant des institutions. Les pratiques de coopération expliquent donc la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, conjointement aux deux autres variables (l'organisation de l'État et la culture politique).

Devant le choix d'un modèle de gestion métropolitaine, les groupes d'acteurs (du milieu institutionnel ou politique, des milieux d'affaires, les groupes communautaires, les syndicats, les experts, les médias, etc.) se mobilisent pour s'assurer de faire pencher la balance du côté du modèle de gestion préféré (un gouvernement métropolitain, une agence souple de coordination intermunicipale, le statu quo, etc.). Selon une lecture néo-institutionnelle, les choix ne sont pas seulement réalisés en fonction des intérêts et de l'évaluation des coûts et des bénéfices de leurs actions. Les acteurs décident de suivre une stratégie selon leurs valeurs et leurs visions du monde, en cohérence avec un contexte institutionnel donné (Hall, 1986; Weir, 1992). Dans le processus de mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine, les acteurs essayeront de satisfaire leurs préférences et de réaliser leur représentation de l'agglomération (une vision réformiste, des choix publics ou régionaliste). À partir d'études sur la gouvernance métropolitaine (DiGaetano et Strom, 2003; Heinz, 2004; Heinelt et Kübler, 2005), nous avons élaboré notre propre typologie des stratégies que les acteurs peuvent adopter dans ce processus. Nous partons de la prémisse selon laquelle les acteurs structurent leurs stratégies à partir de deux éléments : leurs préférences devant un changement du modèle (pour ou contre) et leur degré de mobilisation (réactive ou proactive).

Les acteurs en faveur du changement essaient de rompre l'équilibre institutionnel en soutenant l'alternative gouvernementale ou en proposant d'autres options, tandis que les acteurs qui y sont opposés considèrent que le statu quo doit être privilégié et que les règles du jeu ne doivent pas être

altérées. L'intensité de la mobilisation est variable. Les acteurs peuvent réagir aux initiatives provenant du gouvernement ou des autres groupes (ce que nous avons appelé mobilisation réactive) ou ils peuvent s'avancer et prendre les devants (mobilisation proactive). Se mobiliser de façon réactive signifie participer au débat et au processus en réponse aux initiatives des autres groupes. Par exemple, dans le cas d'une invitation à participer à une commission de consultation ou une commission parlementaire, y participer en présentant un mémoire. La mobilisation proactive, quant à elle, implique que les acteurs prennent des initiatives pour promouvoir leur préférence : des réunions avec les responsables politiques, la diffusion de leurs idées à travers des articles dans la presse, des manifestations et des rassemblements ou des pressions informelles. Ils n'attendent pas d'être invités, mais s'organisent pour influencer les décisions. Ils peuvent aussi proposer à d'autres groupes de former une coalition pour agir avec plus de force. La combinaison de ces deux dimensions (préférences et mobilisation) permet de relever quatre types d'acteurs : les agents, les entrepreneurs, les résistants et les boycotteurs (voir tableau 1.3).

Tableau 1.3.
Les types d'acteurs selon leurs stratégies

Mobilisation	Préférences	
	Pour	Contre
Réactive	Agent	Résistant
Proactive	Entrepreneur	Boycotteur

Les pratiques de coopération métropolitaine s'expliquent donc par l'analyse des représentations des acteurs et de leurs stratégies face à la coopération. Elles se traduisent ainsi par les compromis possibles entre les entrepreneurs, qui espèrent en tirer des bénéfices, et les résistants, qui craignent d'être désavantagés. La continuité des pratiques de coopération métropolitaine est assurée, d'une part, par un contexte institutionnel stable (DiGaetano et Strom, 2003) et, d'autre part, par le fait que les acteurs sont socialisés dans le cadre de ces pratiques et qu'ils les considèrent comme appropriées (March et Olsen, 1989). C'est pourquoi nous parlons d'une institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine. Nous croyons que ces pratiques, telles que mises en œuvre par des groupes d'acteurs ayant leurs propres conceptions de la gestion métropolitaine et qui sont influencées par le cadre institutionnel, se reproduisent dans le temps et que les changements sont très lents à se réaliser. Sans tomber dans

le déterminisme, nous pensons que les représentations sur la gestion métropolitaine sont enracinées et renforcées quotidiennement par les acteurs et par les règles du jeu politique.

Le chemin vers la coopération est fait, comme l'affirme Négrier, «d'allers-retours, de circonstances favorables et défavorables fondées sur des ingrédients qui sont presque partout les mêmes» (Négrier, 2005, p. 65). En effet, plusieurs cas illustrent les difficultés et les échecs à réaliser la coopération, les obstacles provenant de sources diverses, telles que les conflits entre les villes-centres et les communes des alentours (aux Pays-Bas, en Italie) ou la réticence de l'État ou de la province à donner trop de pouvoirs à la métropole (les cas d'Athènes, de Barcelone et de Londres) (Tomàs, 2009). Les pratiques de coopération métropolitaine sont donc le troisième facteur explicatif de la gestion métropolitaine, en relation avec les deux autres variables (organisation de l'État et culture politique).

2.4. PENSER MÉTROPOLITAIN ? LE RÔLE DES ACTEURS LOCAUX

Le néo-institutionnalisme offre des outils analytiques permettant de comprendre comment se construisent les modèles de gestion métropolitaine en tenant compte d'une diversité de facteurs explicatifs. Au-delà de la question du changement, le néo-institutionnalisme a reçu deux autres critiques. Dans un premier temps, le néo-institutionnalisme a été critiqué pour son incapacité à intégrer les éléments extérieurs au cadre institutionnel, tels que les crises (économiques, climatiques, politiques). Selon les auteurs adhérant au néo-institutionnalisme, les institutions (les traditions, les normes) filtrent les éléments extérieurs au système politique et les intègreraient au système. Le néo-institutionnalisme ne négligerait donc pas ces éléments, mais les absorberait par le biais des institutions (Immergut, 1998); elles filtrent les pressions extérieures (comme la mondialisation) et les adaptent au contexte local (voir à cet égard DiGaetano et Strom, 2003).

Le néo-institutionnalisme a été jugé d'un point de vue méthodologique. En premier lieu, la question de la mesure et de la vérification de l'influence des institutions reste à être clarifiée (Peters, 1999; Jessop, 2001). Cette recherche représente un effort dans ce sens, puisque nous tenterons de clarifier l'influence des variables institutionnelles sur le modèle de gestion métropolitaine. Nous sommes pourtant conscients des limites de la théorie, puisque les trois variables explicatives (organisation étatique, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine) sont interdépendantes et qu'il est compliqué de les isoler. Les critiques du néo-institutionnalisme soulignent en deuxième lieu l'impossibilité de l'extrapolation, puisque les critères d'analyse sont particuliers à un contexte institutionnel concret et ne peuvent pas être réfutés. Cette critique a été mieux contestée. En effet,

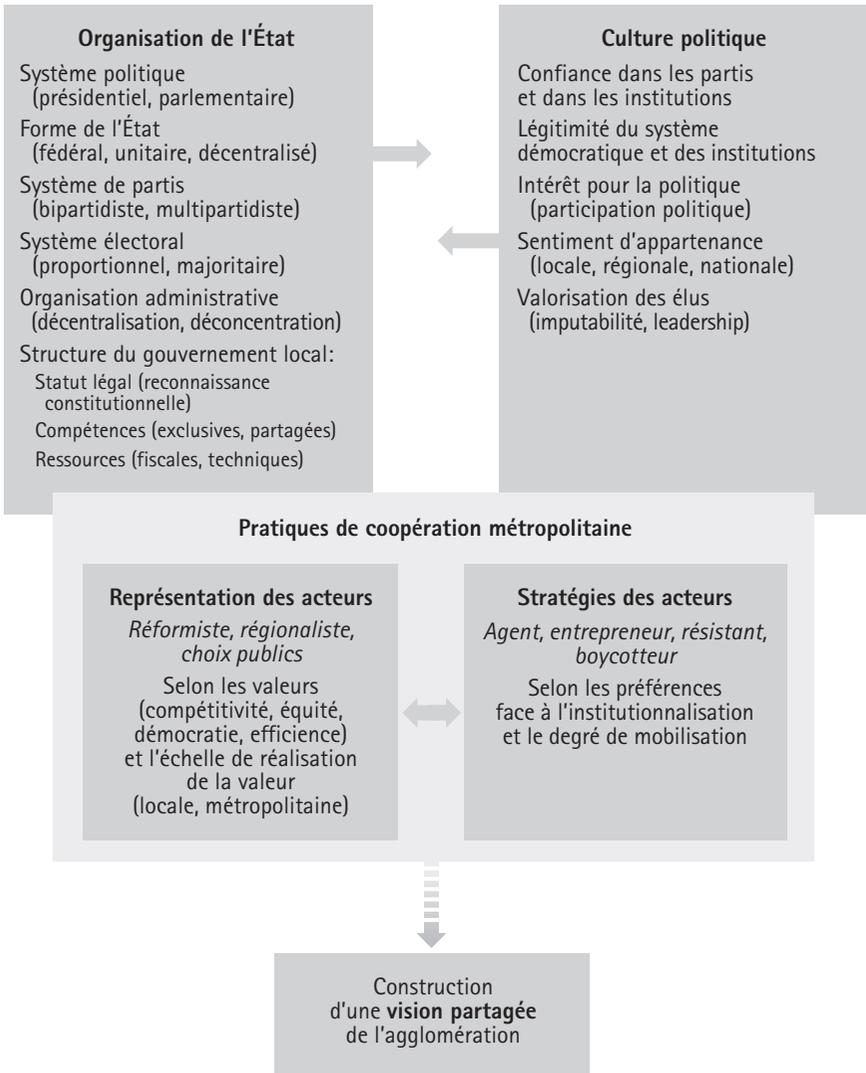
plusieurs études néo-institutionnalistes effectuent des comparaisons internationales à partir de l'analyse d'une politique publique (Skocpol, 1979; Hall, 1986; Immergut, 1992). Les auteurs insistent aussi sur la pertinence des analyses institutionnelles d'une étude de cas sur la longue durée. Cette dimension diachronique permet l'interprétation des tendances (des traces) au sein d'un même contexte institutionnel (Krasner, 1984).

Malgré tout, le néo-institutionnalisme offre un choix intéressant pour l'analyse de la gestion métropolitaine, et ce, sans tomber dans le piège de la normativité que nous avons noté dans les trois approches de la gestion métropolitaine (les courants de pensée réformiste, des choix publics et du nouveau régionalisme). En plus, le néo-institutionnalisme permet de dépasser l'analyse récurrente en études urbaines centrée sur le passage « du gouvernement à la gouvernance ». Notre cadre d'analyse, tel que présenté à la figure 1.3, intègre les variables analysées auparavant (l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine) et reflète l'effort d'intégration de toutes les variables ainsi que la volonté de rendre compte de leurs relations.

Dans sa critique du néo-institutionnalisme, Jessop (2001) insiste sur le besoin de mieux définir la relation entre les acteurs et les structures. Notre recherche prétend combler les lacunes de l'analyse néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine en ce qui concerne le rôle des acteurs locaux ou ce que Lowndes appelle l'approche *bring the actor back in* (Lowndes, 2005, p. 299) en allusion à l'expression d'Osborne et Gaebler (1992) *bring the State back in*. Notre travail illustre l'un des débats classiques en sciences sociales : comment combiner une analyse stratégique (rôle des acteurs) avec une analyse systémique (rôle des institutions, des structures) (Crozier et Friedberg, 1977, p. 198) ou comment trouver le point d'intersection entre une perspective *top-down* (des structures) et *bottom-up* (des acteurs) (Mény et Thoenig, 1989; Bogason, 2000).

Notre hypothèse est que la contribution des acteurs sera significative dans la mesure où ils sont capables de partager une vision commune de l'agglomération. En effet, nous pensons que le rôle des acteurs locaux dans le processus de construction d'un modèle de gestion métropolitaine réside surtout dans leur capacité à faire des concessions et à atteindre le « plus petit dénominateur commun » ou une vision partagée de l'agglomération. La capacité à atteindre des compromis négociés dépend de l'écart qui sépare les représentations de la gestion métropolitaine, mais aussi des règles du jeu métropolitain qui incitent ou démotivent la coopération. La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine devient donc un processus dynamique qui s'explique à la fois par l'importance des variables macro (organisation étatique et culture politique), mais aussi par des variables micro (les pratiques de coopération métropolitaine). Notre recherche examinera la relation entre ces variables et la place des acteurs locaux dans le

Figure 1.3.
Le cadre d'analyse de la gestion métropolitaine



processus. Nous accorderons une importance majeure aux représentations véhiculées par les acteurs locaux dans la construction d'un modèle de gestion métropolitaine, aux influences imposées par le cadre institutionnel et aux stratégies des ces acteurs pour s'adapter aux règles tout en faisant valoir leurs intérêts.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous privilégions comme méthode de recherche l'analyse d'une étude de cas (Roy, 2009), celle du modèle de gestion métropolitaine de Montréal mis en place entre 1999 et 2001. Le cas montréalais est original étant donné les caractéristiques du modèle, le processus conduisant à sa conception et enfin l'évolution même du modèle. La formule de coopération choisie par le gouvernement implique des changements institutionnels à trois échelles – métropolitaine, locale et infralocale – et fait des élus locaux les principaux protagonistes du processus. Notre enquête, essentiellement qualitative, est centrée sur ce groupe et sur l'interaction des élus avec les autres acteurs locaux montréalais et le gouvernement provincial. En plus de l'analyse documentaire, nous avons réalisé 55 entretiens avec des élus et fonctionnaires des niveaux local, métropolitain et provincial, ainsi qu'une vingtaine d'entrevues avec des spécialistes et experts.

CONCLUSION

Ce chapitre a exposé notre objet d'étude – le gouvernement des agglomérations urbaines en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest –, un thème classique en études urbaines. Notre revue de littérature sur la question métropolitaine dévoile une variabilité des modèles de gestion métropolitaine, qui peuvent se classer en fonction de trois perspectives : l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme. Chaque approche propose un modèle plus ou moins institutionnalisé de la coopération métropolitaine – gouvernement métropolitain, coopération volontaire, agence souple de coordination supramunicipale – et révèle l'existence de représentations précises sur la région métropolitaine qui mettent en avant certaines valeurs – équité, démocratie, efficacité, compétitivité. Pour les néo-régionalistes, il s'agit de trouver la « meilleure » organisation métropolitaine afin d'assurer simultanément la compétitivité économique et la cohésion sociale. Cette structure, selon une représentation régionaliste, devrait permettre l'introduction de mécanismes démocratiques qui incluent les divers acteurs (publics et privés) de la région métropolitaine. Le débat réforme *versus* choix publics s'appuie sur plusieurs recherches voulant démontrer empiriquement quelle est la taille « idéale » des municipalités permettant d'atteindre la « meilleure » démocratie locale et la « meilleure » efficacité de la prestation de services. Mais les conceptions de la démocratie chez les réformistes et les tenants des choix publics divergent ; elles sont fondées sur des *a priori* et des fondements théoriques opposés, voire inconciliables. En effet, nous constatons des divergences par rapport à l'échelle (locale, métropolitaine) de réalisation de deux valeurs (l'efficacité et la démocratie), en sus de la question de l'équité, négligée dans le courant de pensée des choix publics.

Les réformes métropolitaines et la mise en place de mécanismes de gouvernance dans plusieurs agglomérations dévoilent le caractère idéologique de la question métropolitaine. Malgré des différences entre les approches, le choix pour un modèle est imprégné d'une vision normative de l'agglomération : la conviction qu'une échelle déterminée (soit locale ou métropolitaine) est préférable pour la réalisation du bien commun. Afin d'échapper au piège de la normativité, mais intégrer l'importance des valeurs, nous avons proposé dans un deuxième temps une lecture néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine. Selon ce courant de pensée, l'adoption d'un modèle de gestion métropolitaine s'explique en grande partie par des facteurs d'ordre institutionnel, incluant non seulement les structures formelles et les cadres légaux, mais aussi les normes, les valeurs et les idées véhiculées par les acteurs, qui tendent à être stables dans le temps. La relation entre les conditionnements structurels (niveau macro) et les décisions individuelles (niveau micro) se trouve au cœur de la recherche néo-institutionnaliste.

Dans l'application de cette approche à la gestion métropolitaine, qui n'a d'ailleurs guère été explorée, nous accordons une importance explicative majeure au cadre institutionnel (l'organisation de l'État et la culture politique). Ces deux éléments s'influencent mutuellement et encadrent les pratiques de coopération des acteurs (les stratégies et les valeurs vis-à-vis de la coopération). Ils filtrent aussi les effets économiques, sociaux et politiques de l'extérieur (ou contexte global). Les acteurs façonnent le contexte institutionnel, parce qu'ils légitiment les structures existantes et leurs valeurs en les acceptant et aussi parce qu'ils essaient de les changer. Notre recherche étudie la contribution des différents acteurs à la mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine. Notre hypothèse est que leur apport dépend de leur capacité à créer des pratiques favorables à la coopération, notamment à partager une vision commune de l'agglomération. Ce processus de recherche du compromis ne se fait pas de façon isolée, mais dans un terrain de jeu marqué par des règles institutionnelles, qui favorisent certaines représentations et certains acteurs parmi d'autres.

Afin de vérifier cette hypothèse, nous privilégions comme méthode de recherche l'analyse d'une étude de cas, celle du modèle de gestion métropolitaine de Montréal mis en place entre 1999 et 2001. Les chapitres suivants seront donc consacrés à l'étude de cas et à la validation de notre hypothèse. Pour ce faire, la stratégie de démonstration respecte la logique développée dans le cadre opératoire. Le chapitre 2 analyse l'influence de l'organisation de l'État et de la culture politique sur la gestion métropolitaine au Québec ainsi que la continuité de l'approche québécoise de la gestion métropolitaine, tandis que le chapitre suivant analyse les pratiques de coopération métropolitaine. Le chapitre 4 examinera la confluence des stratégies des acteurs locaux face à la réforme Harel et les règles du cadre institutionnel. Ce

chapitre montrera comment la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine se comprend par l'interrelation des trois variables explicatives : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Finalement, nous analyserons les derniers événements survenus après la réforme Harel, qui serviront à réévaluer les pratiques de coopération métropolitaine dans un contexte politique en mutation.



LA RÉFORME HAREL Rupture ou continuité ?

1. LES GRANDS AXES DE LA RÉFORME

L'année 2000 représente un tournant dans l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. La publication du livre blanc sur la réorganisation municipale (*Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*) en avril conduit à l'approbation de lois successives qui transformeront l'organisation municipale québécoise et le modèle de gestion métropolitaine de Montréal, la plus grande région métropolitaine du Québec. Sous la direction du premier ministre Lucien Bouchard et de la ministre des Affaires municipales et de la Métropole, Louise Harel, la réforme du Parti québécois (PQ) s'articula autour de cinq objectifs : 1) assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal entre les contribuables ; 2) se doter d'une vision commune du devenir des collectivités ; 3) instaurer des conditions optimales de développement économique ; 4) augmenter l'efficacité du secteur municipal et alléger le fardeau fiscal ; et 5) tenir compte des objectifs de développement durable et d'aménagement du territoire, notamment pour freiner l'étalement urbain (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000).

Les solutions se divisaient en deux volets : des regroupements de municipalités locales, d'une part, et le renforcement des agglomérations urbaines et des municipalités régionales de comté (MRC), d'autre part. À l'échelle locale, le gouvernement provincial procéda au regroupement de

213 municipalités pour en former 42 nouvelles. L'objectif d'une telle opération était à la fois de combattre la fragmentation institutionnelle et de renforcer les pôles urbains. En effet, on voulait créer un Québec polycentrique structuré à partir d'un réseau de villes fortes. La réforme conduisit ainsi à la création de huit nouvelles villes de plus de 100 000 habitants (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Gatineau, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières), en plus de la Ville de Laval.

Le premier volet de la réforme fut accompagné d'un renforcement de l'échelle régionale. Lors de la mise en place de ce deuxième volet, il y eut d'abord la mise sur pied de deux communautés métropolitaines, l'une à Montréal (1^{er} janvier 2001) et l'autre à Québec (1^{er} janvier 2002). Les communautés métropolitaines sont des agences de coordination et de planification avec peu de pouvoirs exécutifs et dont les membres sont des élus municipaux. Plus tard, la réforme s'étendit aux MRC dans le reste des régions, notamment par l'adoption de nouvelles règles visant à assurer un meilleur équilibre entre l'urbain et le rural. Les MRC, chargées d'élaborer un schéma d'aménagement et de développement, ont été dotées de nouveaux pouvoirs : par exemple, la possibilité de faire élire le préfet au suffrage universel.

Afin de mettre en œuvre la réforme, des comités d'élus ont été mis sur pied dans les diverses agglomérations, dont les travaux se déroulèrent entre mars et septembre 2000. Ces groupes d'élus travaillèrent en coordination avec un mandataire du gouvernement afin de faire des recommandations portant d'abord sur la fiscalité d'agglomération, les équipements et les services à mettre en commun et ensuite sur les regroupements de municipalités sur leur territoire. À la suite des rapports des comités des élus et des mandataires, le projet de loi 170 sur la réorganisation municipale fut déposé à l'Assemblée nationale le 15 novembre, puis débattu, adopté et sanctionné avant la fin de l'année 2000. La loi 170 crée les nouvelles grandes villes de Montréal, Québec, Longueuil, Hull-Gatineau et Lévis, tout en modifiant la loi relative à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) (la loi 134 approuvée en juin 2000), et crée la Communauté métropolitaine de Québec. Également, la loi 170 introduit un troisième axe de changement qui n'apparaissait pas dans le livre blanc. Dans six villes (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay et Sherbrooke), le gouvernement provincial créa des arrondissements, entendus comme des administrations déconcentrées assurant la prestation des services de proximité. Selon le gouvernement, ces mesures permettraient de minimiser certains effets négatifs que pourrait engendrer la formation de grandes municipalités.

En janvier 2001, des comités de transition formés de personnes impartiales nommées par la ministre Harel ont été créés afin de guider l'implantation des nouvelles structures municipales, pendant un mandat d'un an (pour les détails, voir Collin, Léveillé et Rivard, 2003). En 2001, deux autres lois (29 et 60) apportant diverses précisions à la loi 170 sur la

réorganisation municipale ont également été adoptées. Pour achever la réforme, des élections municipales ont eu lieu le 4 novembre 2001 dans le cadre des nouvelles limites administratives et selon les modes d'élection élaborés par les comités de transition. Enfin, le 1^{er} janvier 2002 marqua la date officielle de fondation des nouvelles villes, c'est-à-dire 20 mois après de la publication du livre blanc.

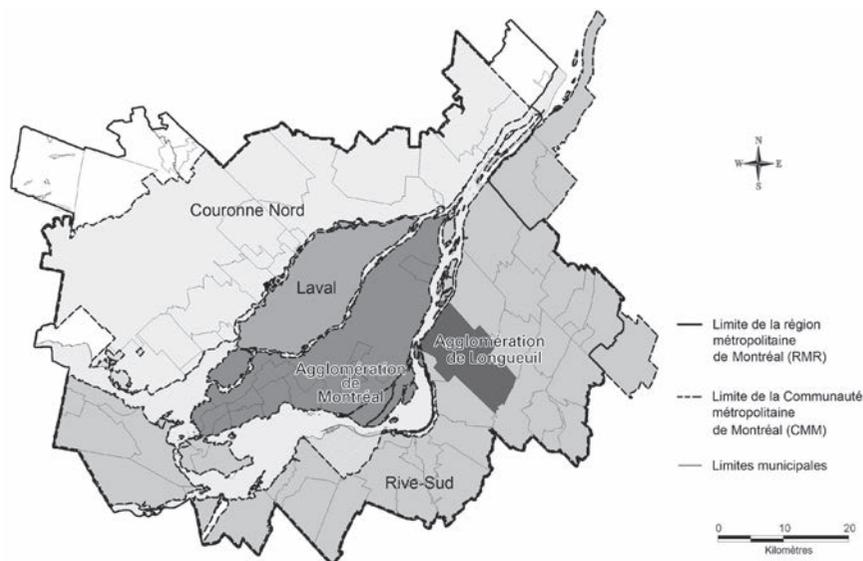
La réforme Harel souhaite établir de nouvelles conditions pour la gouverne des agglomérations québécoises. À la différence des expériences récentes de gestion métropolitaine en Europe (Lefèvre, 2009), le modèle québécois suit l'approche canadienne fondée sur les fusions municipales, favorisée sans doute par le manque d'assise constitutionnelle des municipalités (Collin, Léveillé et Poitras, 2002; Collin et Tomàs, 2004a). En effet, elles sont créées par des lois provinciales et ce sont ces lois générales qui définissent leurs compétences, leur mode de fonctionnement et leurs ressources. Plusieurs provinces canadiennes (l'Ontario, la Nouvelle-Écosse) ont procédé à des regroupements de municipalités ou à la création de nouveaux niveaux de gouvernance métropolitaine depuis le milieu des années 1990. La fusion en 1998 de cinq municipalités avec la Ville de Toronto fut particulièrement prise en exemple par le gouvernement du Québec, malgré les différences dans les objectifs de la réforme (pour une comparaison Montréal-Toronto, voir Boudreau *et al.*, 2006, 2007a, 2007b; Le Blanc, 2006).

À Montréal, le nouveau modèle de gestion métropolitaine s'organise en trois paliers : à l'échelle régionale, une agence de planification stratégique composée de 63 municipalités – la CMM –, 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 – et à l'échelle inframunicipale, la déconcentration vers des arrondissements – à Montréal et Longueuil (voir figure 2.1). Il s'agit d'un modèle inédit de gestion métropolitaine qui combine trois échelles différentes pour atteindre, selon le gouvernement du Québec, les valeurs de compétitivité (CMM), d'équité et d'efficience (nouvelle Ville de Montréal), et de démocratie (arrondissements).

Afin de comprendre la mise en place de ce modèle de gestion métropolitaine de Montréal, ce chapitre a pour objectif de discerner le degré de continuité de la réforme Harel par rapport aux expériences antérieures. Autrement dit, il s'agit de déterminer jusqu'à quel point ce modèle à trois paliers de gestion métropolitaine est le simple résultat de pratiques passées ou la continuation « logique » de l'approche québécoise de la question métropolitaine. Selon la perspective néo-institutionnaliste, les institutions tendent à la continuité plutôt qu'au changement; celui-ci est possible, mais très lent. Une lecture *path dependent* de la réforme Harel établirait que celle-ci est structurée par les réformes antérieures et par un sentier établi préalablement. Une fois qu'une direction a été empruntée (par exemple, la fusion municipale), il serait impossible de revenir en arrière ou d'en emprunter

Figure 2.1.

Les limites comparées de la Communauté métropolitaine de Montréal et de la région métropolitaine de Montréal (2002)



Cartographie : Kathryn Jastremski, groupe de recherche Métropolisation et Sociétés (MéSo), centre Urbanisation Culture Société, INRS, d'après les données du ministère des Affaires municipales.

une autre. La conception d'une option de rechange – par exemple, la coopération intermunicipale – serait impensable, parce que la décision initiale aurait laissé son « empreinte génétique » et ne permettrait pas la prise de décisions qui en dévierait (Mény, 1993, p. 33-34). La continuité dans les pratiques et dans les attitudes est aussi assurée par des mécanismes d'autorenforcement. Comme l'ont souligné les auteurs néo-institutionnalistes du courant sociologique, la définition de ce qui est « normal » tend à s'installer et se consolider parce qu'elle est intériorisée et reproduite par les acteurs (March et Olsen, 1989). De façon similaire au *path dependence*, la logique de la conformité incite les individus à rester sur le sentier, entendu comme modèle de comportement et de croyance.

Afin d'être précis sur la nature de la reproduction des modèles de gestion métropolitaine de Montréal, nous soutiendrons l'idée de continuité par l'analyse de six éléments. En premier lieu, le choix d'une approche réformatrice de la gestion métropolitaine est dominant et se traduit par la mise en place d'une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de structures supramunicipales), et ce, malgré une période où le gouvernement provincial a jonglé avec une approche proche

du nouveau régionalisme (voir section 2). En deuxième lieu, la façon de concevoir le territoire appartenant aux institutions métropolitaines et la combinaison d'un traitement spécifique pour Montréal avec des mesures à l'échelle du Québec sont des éléments de continuité (voir section 3). Le type de compétences des institutions métropolitaines poursuit également une logique de continuité, bien que la CMM introduise des éléments nouveaux (voir section 4). Le mode d'élection et de représentation au sein des institutions est aussi stable, fondé sur l'imputabilité locale et accordant un leadership politique à la Ville de Montréal (voir section 5). Enfin, le débat sur une réforme de la fiscalité locale se répète en des termes similaires et le gouvernement provincial continue sans changer la structure fiscale des municipalités (voir section 6).

2. LE SENTIER RÉFORMISTE : LA DOUBLE STRATÉGIE DE RECOMPOSITION TERRITORIALE

L'idée qu'il y a trop de municipalités au Québec est une constante tant dans le discours du gouvernement provincial que dans la traduction qui en est faite en matière de politiques publiques. La réforme municipale de 2000 relève ainsi d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine, fondée sur la création de nouvelles structures administratives et politiques (communautés métropolitaines, nouvelles villes et arrondissements), et du renforcement des structures existantes (MRC). Cette conception n'est pas nouvelle ; au contraire, elle est présente dans la plupart de réformes mises en place au xx^e siècle (pour une analyse détaillée, voir Meynaud et Léveillé, 1973 ; Collin, 2001 ; Tomàs, 2007).

Outre le caractère réformiste affiché par le gouvernement provincial, l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec montre que ce gouvernement associe toujours deux stratégies de recomposition territoriale : d'une part, la vision réformiste fondée sur l'échelle locale, moyennant l'annexion et la fusion de municipalités tant en milieu urbain (Montréal, Laval) qu'en milieu rural (par des politiques de regroupements volontaires plus ou moins réussies) et, d'autre part, l'approche réformiste fondée sur l'échelle métropolitaine et sur la création d'une structure fédérative à deux niveaux. Dans le cas de Montréal, cette approche a donné lieu à la création de quatre institutions : la Commission métropolitaine de Montréal (1921), la Corporation du Montréal métropolitain (1959), la Communauté urbaine de Montréal (1969) et la Communauté métropolitaine de Montréal (2000). Ces deux stratégies s'alternent dans une succession d'épisodes concernant la réorganisation municipale et métropolitaine : à certains moments, l'accent mis sur l'échelle locale conduit à des tentatives de fusion, tandis que dans d'autres, c'est la voie supramunicipale qui est privilégiée. Au moment de la réforme Harel, il y a combinaison des deux options.

Malgré cette continuité dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine, il semblerait que le gouvernement québécois se soit ouvert à une vision néorégionaliste au milieu des années 1990. Deux structures métropolitaines sont proposées : un Conseil métropolitain en 1993 et une Commission de développement de la métropole en 1997, jugés comme une opportunité historique de reprendre le discours régionaliste et de changer l'approche traditionnelle de la gestion du secteur public local (Fischler et Wolfe, 2000a ; Quesnel, 2000 ; Hamel, 2001 ; Collin, 2002). En outre, on assiste à la fondation de Montréal International – organisme privé sans but lucratif dont l'objectif est de contribuer au développement économique du Grand Montréal – et à la création de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) – organisme gouvernemental de transport métropolitain ayant pour mission d'améliorer l'efficacité des déplacements des personnes en favorisant l'utilisation des transports en commun dans la région de Montréal. Pourtant, les recommandations du rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région (ou rapport Pichette) ne furent jamais appliquées et une Table des maires et préfets du Grand Montréal fut créée à sa place (voir chapitre 3). La Commission de développement de la métropole fut l'objet du projet de loi 92, adopté en 1997. Il s'agissait d'une structure consultative à l'échelle régionale de Montréal composée d'élus municipaux, du ministre de la Métropole et de représentants des milieux socioéconomiques, mais elle n'a jamais siégé. Elle a été précédée d'un forum de consultation, le 7-8 novembre de 1996, dont le but était connaître l'avis des acteurs de la région métropolitaine de Montréal sur le modèle de gestion métropolitaine.

Selon Mévellec (2008), l'approche néorégionaliste ne se consolide pas et ne parvient pas à déplacer le « sentier réformiste » ou la dynamique fusionnelle québécoise. En avril 1999, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) rend public son rapport, *Pacte 2000* (ou rapport Bédard), qui recommande la réforme institutionnelle des régions métropolitaines. Pour Montréal et Québec, le rapport prévoit deux options, correspondant aux deux positions au sein du groupe : 1) le maintien de structures locales et le renforcement du palier supralocal ; et 2) les fusions municipales et la mise en place d'une instance métropolitaine stratégique. Dans le premier cas, le rapport introduit un élément innovateur : la création d'un gouvernement métropolitain composé de dirigeants élus au scrutin universel direct et bénéficiant de sources de revenus autonomes. Selon le rapport, cette instance métropolitaine remplacerait la Communauté urbaine de Montréal (CUM) ainsi que les MRC et intégrerait l'AMT. Cette option signifie la pleine reconnaissance institutionnelle du fait métropolitain, mais le choix d'un gouvernement métropolitain élu au suffrage universel est unanimement rejeté, et ce, tant par les députés provinciaux que par les élus locaux. Le rapport privilégie la deuxième option et présente des scénarios de regroupements. Le rapport conseille en outre que les nouvelles villes aient des arrondissements déconcentrés (Gouvernement du Québec, 1999).

Les recommandations de la CNFFL reflètent les deux tendances qui cohabitent dans l'approche gouvernementale depuis le début du siècle : des changements institutionnels au niveau local et le renforcement du palier supralocal. La réforme Harel finit par suivre la direction empruntée depuis le début du débat métropolitain et se fonde sur la transformation des structures. Seule la CMM représente en quelque sorte l'héritage de cette ouverture timide vers une vision régionaliste de la gestion métropolitaine entreprise dans les années 1990. Le tableau 2.1 synthétise les principales initiatives et recommandations concernant cette double stratégie de recomposition territoriale (pour les détails de chacune des propositions, voir Tomàs, 2007).

Si les formules de gestion métropolitaine se répètent, les arguments justifiant les réformes aussi. Déjà au début du xx^e siècle, les arguments pour les annexions à la Ville de Montréal répondaient à la fois aux arguments chers à l'école de la réforme (meilleurs services, efficience dans la gestion, économies d'échelle) et aux particularités du contexte montréalais. En effet, plusieurs petites municipalités sur l'île se trouvaient dans une situation financière très délicate, n'ayant pas les moyens économiques pour s'acquitter des dettes contractées pour le développement des services et des infrastructures. La Ville de Montréal hérita de ce fardeau fiscal et son équilibre budgétaire en fut lui-même menacé (Collin, 2001) ; à partir de ce moment, le déficit budgétaire est devenu un problème structurel de la métropole (Sancton, 1985, p. 27). La situation déficitaire de la ville-centre ainsi que l'enjeu de la coordination des services métropolitains se trouvent au cœur de la création de structures supramunicipales, notamment de la CUM aux années 1960. Au moment de la réforme de 2000, ces mêmes arguments sont mis de l'avant. La fuite des classes moyennes vers la banlieue, la mise à disposition d'infrastructures pour la population, l'attrait de l'immigration et la concentration des couches sociales les plus démunies dans la ville-centre devenaient des enjeux très coûteux (pour les détails du diagnostic, voir Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000).

En outre, la Ville de Montréal devait assumer les coûts liés aux responsabilités découlant du maintien d'un centre-ville à vocation internationale, de la promotion économique de l'agglomération, de la gestion de grands équipements métropolitains, de la tenue d'événements culturels et sportifs d'envergure nationale, ainsi que de l'entretien d'un grand réseau autoroutier qui bénéficiait aux déplacements en transit. Le gouvernement provincial considérait que les habitants des autres villes de l'agglomération ne participaient pas aux coûts, alors qu'ils bénéficiaient de tous ces services – le phénomène de « *beggar-thy-neighbour competition* » (Swanstrom, Dreier et Mollenkopf, 2002, p. 356). Autrement dit, les résidents montréalais avaient un fardeau fiscal plus lourd à porter, ce qui était jugé inéquitable par le gouvernement. Ainsi, la ministre des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) affirmait lors d'une entrevue en 2000 : « L'objectif visé par les

Tableau 2.1.
Les réformes municipales et métropolitaines jusqu'à la réforme Harel

	Fusion des municipalités	Structure supramunicipale / Agence métropolitaine
1880-1949	Annexion de 23 municipalités à la Ville de Montréal (1883-1918)	Commission métropolitaine de Montréal (1921)
1950-1959		Commission de transport de Montréal (1951) Corporation du Montréal métropolitain (1959)
1960-1969	Loi sur les fusions volontaires (loi 13, 1965) Fusion des 14 municipalités de l'île Jésus Fusions sur la Rive-Sud Annexion de trois municipalités à la Ville de Montréal	Communautés urbaines à Montréal, à Québec et dans l'Outaouais (1969)
1970-1979	Loi 276 favorisant le regroupement municipal Les rapports Hannigan (1973) et Castonguay (1976) recommandent les fusions	Commission de transport de la CUM (1970) Les rapports Hannigan (1973) et Castonguay (1976) recommandent la création d'instances régionales
1980-1989	Annexion de Pointe-aux-Trembles à Montréal (1982)	Refonte de la loi de la CUM (1982) Création des MRC et des régions administratives
1990-1999	Politique de consolidation des communautés locales (1996) Le rapport Bédard recommande les fusions volontaires et forcées (1999)	Le rapport Pichette propose la création d'un Conseil métropolitain et la simplification des structures administratives (1993) Table des maires et préfets du Grand Montréal (1994) Agence métropolitaine du transport (1996) Montréal International (1996) Commission de développement de la métropole (1997) Le rapport Bédard recommande la création d'un gouvernement métropolitain (1999)
2000	Livre blanc sur la réorganisation municipale Loi 170 sur les fusions	Loi 134 créant la Communauté métropolitaine de Montréal

regroupements est de fournir aux citoyennes et aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût équivalent, tout en assurant l'équité fiscale entre tous les contribuables» (Harel, 2000, p. 6).

La création de la CMM par la loi 134 en juin 2000 répond en grande partie au défi que soulève la recherche d'une plus grande compétitivité économique à l'échelle internationale et permet ainsi de «prendre le virage de la métropolisation» (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 2000, p. 41). Plusieurs rapports publiés depuis la fin des années 1980 soulignent le manque de concertation des agents du milieu économique et les problèmes de coordination des différents gouvernements : l'absence d'une vision régionale est particulièrement décriée. L'accent est mis sur le développement économique et durable de la région, dans la lignée d'autres instances régionales légères comme celles mises en place à Stuttgart ou à Londres (OCDE, 2004). À cet égard, l'un des premiers mandats de la CMM est l'élaboration d'un plan stratégique, *Vision 2025, Cap sur le monde. Bâtir une communauté compétitive, attractive, solidaire et responsable*, paru en 2003. Afin d'assurer une coordination du développement de l'ensemble de la région, la CMM a aussi le mandat de rédiger un schéma d'aménagement du territoire pour la presque totalité de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, c'est-à-dire un territoire de 4 360 km², comprenant 14 MRC et 5 régions administratives (voir chapitre 5).

Les fusions et la CMM ne représentent pas un grand changement par rapport aux initiatives et recommandations tracées depuis le début du xx^e siècle. Néanmoins, la réforme Harel introduit une innovation institutionnelle à l'échelle infralocale : la création des arrondissements (Collin et Robertson, 2005). Les arrondissements tels que conçus par la loi 170 sur l'organisation municipale n'ont pas de personnalité juridique autonome : ils appartiennent à la Ville du point de vue administratif et politique. Ils sont compétents dans les domaines de la gestion des services de proximité et peuvent formuler des avis et faire des recommandations au conseil municipal. La principale source de financement des arrondissements est une dotation attribuée annuellement par l'administration centrale et définie à partir d'une formule uniforme et d'un mécanisme de péréquation. Dans les cas de Montréal et de Longueuil, ce montant est équivalent à environ un quart du budget d'exploitation total de la ville (Rivard, Tomàs et Collin, 2004). Le financement des arrondissements provient également de deux autres sources. D'une part, de l'imposition, par le conseil d'arrondissement, d'un prix payable par l'utilisateur d'un bien ou d'un service. Ce prix est unique : l'arrondissement ne peut exiger des habitants et contribuables des autres arrondissements de la ville un prix plus élevé que celui exigé des habitants et contribuables de l'arrondissement. D'autre part, de l'application, à la demande du conseil d'arrondissement, d'une compensation ou d'une taxe de secteur qui s'ajoute à la taxe foncière générale avec pour but d'élever le

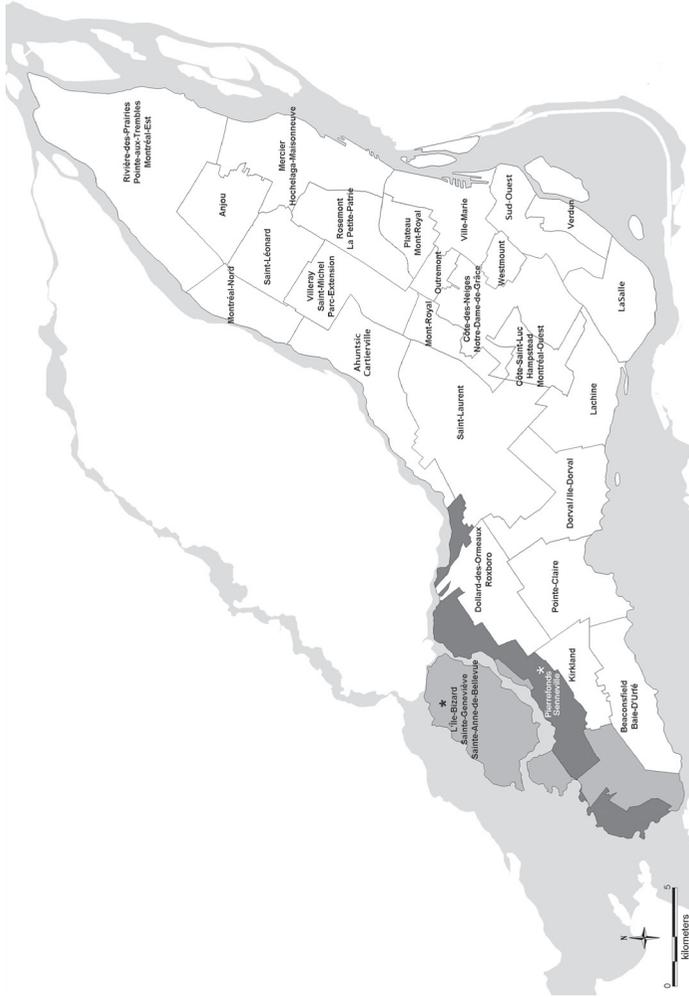
niveau de certains des services offerts par l'arrondissement (cette mesure doit être approuvée par le conseil municipal). Bref, le financement des arrondissements est pensé de façon à assurer l'équité à l'échelle municipale et ainsi éviter la création d'inégalités au sein des nouvelles villes, vu les disparités socioéconomiques entre les arrondissements. Selon Louise Harel (2001, p. 7) : «La qualité des services aux citoyennes et aux citoyens sera maintenue. Quel que soit l'arrondissement, les citoyennes et les citoyens auront une accessibilité universelle aux différents services sur l'ensemble du territoire.»

Il n'y a pas que la question de l'efficience dans la gestion des services de proximité qui permet d'expliquer l'introduction de ce nouvel échelon administratif. La création des arrondissements s'explique surtout par la volonté gouvernementale de maintenir le sentiment d'appartenance des citoyens et d'assurer une meilleure qualité de la démocratie locale dans le cadre des nouvelles villes (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005). La création des arrondissements à Montréal s'explique aussi par l'existence, avant la réforme, de municipalités bénéficiant d'un statut d'exception linguistique. En effet, 14 municipalités sur l'île de Montréal¹ ont un statut d'exception en vertu de l'article 29.1 de la Charte de la langue française, parce que leur population comprend une majorité de personnes dont la langue maternelle est une langue autre que le français. Si le gouvernement procédait à la fusion de toutes les municipalités de l'île, ce droit ne serait pas respecté, et ce, d'autant plus que la Charte de la nouvelle Ville de Montréal établit que celle-ci est francophone. En effet, le gouvernement du Québec veut s'assurer de la prédominance du français dans la métropole, langue qui selon le livre blanc se retrouve en situation de régression. Comme plusieurs personnes interviewées l'ont confirmé, la création des arrondissements permet au gouvernement de faire les fusions tout en maintenant le statut bilingue de la communauté anglophone. Ainsi, un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales (MAM) a déclaré que «*les fusions ont été possibles grâce à la création des arrondissements*».

La décision de respecter les droits linguistiques des anglophones explique aussi le découpage des arrondissements : 18 arrondissements sont issus des 27 anciennes municipalités de banlieue de l'île de Montréal et 9 sont découpés dans l'ancienne Ville de Montréal à partir de délimitations administratives existantes. L'organisation des arrondissements issus des anciennes villes de banlieue se réalise en tenant compte de leurs statuts linguistiques, ce qui explique par exemple que l'on retrouve des arrondissements sans contiguïté territoriale, comme celui de L'Île-Bizard/Sainte-Geneviève/Sainte-Anne-de-Bellevue (voir figure 2.2). La nouvelle ville est

1. Ce sont les villes de Pierrefonds, Senneville, Beaconsfield, Baie-d'Urfé, Pointe-Claire, Hampstead, Côte-Saint-Luc, Montréal-Ouest, Roxboro, Dollard-des-Ormeaux, Kirkland, Dorval, Mont-Royal et Westmount.

Figure 2.2.
La Ville de Montréal en 2002



* Ces deux arrondissements sont formés de territoires non contigus.
Cartographie : Mélanie Robertson, Villes, Régions, Monde, centre Urbanisation Culture Société, INRS, d'après les données du ministère des Affaires municipales.

formée de 27 arrondissements hétérogènes: la superficie et la population varient considérablement d'un arrondissement à un autre, et on retrouve aussi une grande diversité quant aux modes d'élection et de représentation des élus locaux (Collin et Robertson, 2005).

L'idée des arrondissements n'est pourtant pas nouvelle dans les débats montréalais. Au contraire, elle est soutenue depuis le début du xx^e siècle par des élus des municipalités de la banlieue de l'île et certains acteurs privés (voir chapitre 3). Cependant, c'est la première fois qu'elle est mise en pratique.

En définitive, la réforme Harel illustre avant tout une approche réformiste de la gestion métropolitaine, selon laquelle l'espace métropolitain est une unité victime de la fragmentation institutionnelle. Le changement des limites administratives devient ainsi inévitable, cela afin d'adapter la région politique à la région fonctionnelle. Le lien entre l'adéquation politique et le territoire se trouve en effet au cœur du débat métropolitain: il est un autre élément caractéristique de l'approche québécoise de la gestion métropolitaine.

3. LE DÉBAT SUR LE TERRITOIRE

La question métropolitaine est directement liée au territoire et pose la question suivante: quels doivent être les membres de la communauté métropolitaine? Comment en tracer les limites? Nous observons deux tendances dans l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. Premièrement, il existe un débat constant sur la pertinence des limites choisies pour définir les diverses structures métropolitaines (voir section 3.1). Deuxièmement, les réformes conçues pour Montréal sont influencées par des transformations simultanées à l'échelle du Québec. Autrement dit, la mise sur pied d'une solution pour Montréal s'accompagne de réformes plus larges: la reconnaissance de la spécificité métropolitaine serait ainsi diluée dans le caractère national des réformes (voir section 3.2).

3.1. LE DÉCALAGE ENTRE LA POLITIQUE ET LA RÉALITÉ

La question du décalage structurel entre la région politique et la région fonctionnelle (Young et Garside, 1982) se pose au Québec durant tous les exercices de réflexion sur les modèles de gestion métropolitaine. En effet, on constate périodiquement qu'il y a inadéquation entre le territoire visé par les politiques du gouvernement et celui désigné par les données statistiques (les critères de Statistique Canada) ou le territoire «réel», reflet des échanges et des dynamiques métropolitaines.

En 1921, lors de la mise en place de la Commission métropolitaine de Montréal (COMM), le territoire sur lequel la compétence de cette dernière s'applique est limité à la partie centrale de l'île. En 1959, quand cette première structure est remplacée par la Corporation du Montréal métropolitain (CORMM), le territoire demeure inchangé, et ce, malgré l'urbanisation croissante en périphérie de la ville-centre. La question du territoire se pose notamment au moment de la création de la CUM, dix ans plus tard. Cette structure est responsable de toutes les municipalités de l'île de Montréal (les 29 municipalités insulaires plus l'île Bizard), ce qui soulève un débat quant à sa pertinence. En effet, le développement économique et urbain déborde déjà largement le territoire insulaire. Plusieurs rapports gouvernementaux tout comme les chercheurs recommandent d'inclure dans la CUM une partie de Laval et de la Rive-Sud, et d'exclure les extrémités de l'île de Montréal pour tenir compte des interdépendances les plus fortes (Gouvernement du Québec, 1976; Collin, 1998). Mais cela n'a pas de suites concrètes.

Finalement, il faut attendre le milieu des années 1980 et le rapport Picard (commandé par le gouvernement fédéral), et surtout les années 1990, pour que le débat sur la question métropolitaine cesse de prendre l'île de Montréal comme territoire de référence. Le gouvernement reconnaît désormais que la région métropolitaine de Montréal s'étend tant au nord qu'au sud. Malgré ce consensus, les rapports successifs utilisent des définitions distinctes. Le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR), en 1993, reprend la délimitation du Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal (Gouvernement du Québec, 1991), englobant 136 municipalités. Dans le rapport final, la définition du territoire appartenant au Conseil métropolitain à créer est plus petite. Il s'agit de la RMR de 1991, c'est-à-dire 102 municipalités réparties dans 13 MRC et la CUM (Gouvernement du Québec, 1993).

Dans le cas de la Commission de développement de la métropole (CDM), c'est le territoire correspondant à la RMR de 1996 qui est pris comme unité: 107 municipalités locales, 15 MRC et 5 régions administratives (Gouvernement du Québec, 1997a). C'est aussi le cas pour la structure proposée par le rapport *Pacte 2000*; il s'agit du même territoire, mais avec moins de municipalités en raison des fusions municipales recommandées (Gouvernement du Québec, 1999). Finalement, la création de la CMM, en 2000, suit les tendances antérieures et prend théoriquement le territoire de la RMR comme référence. Toutefois, le découpage final n'inclut pas toutes les municipalités qui, selon les critères statistiques, devraient appartenir à la CMM; c'est le cas par exemple de Saint-Jérôme. La nouvelle instance se bâtit donc en décalage des données objectives, ce qui nous ramène vers la composante idéologique et politique de la question métropolitaine.

Tableau 2.2.**L'évolution du territoire des structures métropolitaines**

	COMM	CORMM	CUM	GTMR	CDM	CNFFL	CMM
Municipalités	15	28	29	102	107	20 ³	63 ³
MRC	–	–	–	– ¹	15	14	14
Régions administratives	–	–	–	5 ²	5	5	5

1. Abolition des MRC.

2. Le rapport Pichette prévoit l'unification des cinq régions administratives du territoire en une seule.

3. Après les fusions municipales; 82 municipalités après les défusions de 2004.

Bref, la définition de ce qui est considéré comme « métropolitain » change avec le temps, reflet de l'évolution de la région métropolitaine elle-même (voir tableau 2.2). En fait, la définition administrative ou politique de la région métropolitaine s'est faite en décalage de la définition statistique. Dans le cas de Montréal, le politique a entre une et deux décennies de retard. Toutefois, vu le conflit permanent entre les élus locaux de la région métropolitaine (voir chapitre 3), on pourrait penser que le gouvernement prend en fait de l'avance puisqu'il impose des institutions qui n'auraient pas été créées volontairement par les élus.

En observant l'évolution récente du territoire métropolitain, nous constatons que celui-ci se stabilise autour de 14 MRC et de trois millions de personnes; cela représente presque la moitié de la population du Québec. La question à savoir comment aborder la spécificité montréalaise sans oublier les besoins des autres territoires québécois s'est posée à plusieurs reprises et explique aussi le résultat des politiques publiques en matière municipale.

3.2. LE BLUES DE LA MÉTROPOLÉ

L'histoire de la gestion métropolitaine au Québec révèle l'effort de la part du gouvernement pour contrebalancer le traitement spécifique accordé à Montréal par des mesures destinées à l'ensemble de la province. C'est seulement au début du xx^e siècle, quand la question métropolitaine ne se pose qu'à Montréal, que le gouvernement provincial adopte des lois pour la métropole (création de la COMM et de la CORMM) sans le faire pour le reste du Québec. Plus tard, dans les années de la Révolution tranquille, la mise en place de structures métropolitaines se fait à l'échelle du Québec, en reconnaissant la réalité métropolitaine non seulement à Montréal, mais aussi à Québec et dans l'Outaouais (création des communautés urbaines).

Successivement, les ministres Laporte, Lussier et Tessier conçoivent des réformes municipales à l'échelle du Québec, sans accorder une attention particulière au cas de Montréal. Ainsi, dans le cas du livre blanc de 1971, il est écrit que les compétences des nouvelles instances supramunicipales envisagées seront limitées par le gouvernement, celui-ci assurant de cette manière un certain degré d'homogénéité dans l'ensemble de la province (Gouvernement du Québec, 1971). Après la victoire péquiste de 1976, le nouveau gouvernement de René Lévesque a adopté des mesures en faveur de la décentralisation et de la démocratisation du monde municipal dans l'ensemble de la province. Ce sont, notamment, la création des MRC, la réforme de la fiscalité municipale et les lois sur le financement des partis politiques municipaux. Collin (2001) souligne que la création des MRC s'explique justement par la volonté du gouvernement de compenser l'équilibre territorial après la création des communautés urbaines. Selon l'auteur : « [Les MRC] deviennent surtout un instrument supplémentaire de défense de l'autonomie municipale face aux volontés expansionnistes ou régionalistes de Montréal et de la CUM » (Collin, 2001, p. 19).

À Montréal, la question métropolitaine réapparaît au début des années 1990, avec le GTMR. Parallèlement, le ministre Ryan crée la Table ronde sur les villes-centres, afin de déceler les problèmes prioritaires de ces entités et trouver des solutions. Même si, au début, cet exercice s'adresse aux maires des grandes villes – Montréal, Québec, Hull, Sherbrooke, Trois-Rivières et Chicoutimi –, le gouvernement de Jacques Parizeau invite les maires des autres villes-centres du Québec (24) à participer aux travaux. Un premier rapport, déposé en décembre 1994, traite des problèmes des villes-centres sans faire de distinction quant à la taille (Gouvernement du Québec, 1994). L'élargissement de la problématique des villes-centres n'est pas bien reçu par les maires des six plus grandes villes, qui adopteront leur propre stratégie. En effet, Montréal n'est pas la seule ville à se plaindre de ne pas bénéficier d'une attention particulière de la part du gouvernement ; les maires des cinq autres villes-centres des régions métropolitaines considèrent aussi que, malheureusement, le gouvernement adopte des mesures « mur à mur » (Belley, 2005).

Après l'échec du référendum de 1995, le premier ministre, Lucien Bouchard, met l'accent sur la problématique métropolitaine. Pour une fois, il semblerait que le gouvernement provincial prend en main le dossier montréalais. En effet, son action, sous le slogan « Oser la métropole », titre de la campagne d'information sur les priorités du gouvernement, est vigoureuse depuis le début. Lors de la formation du nouveau Conseil des ministres, Lucien Bouchard nomme un ministre d'État à la Métropole (Serge Ménard), une première dans l'histoire du Québec. Cette nomination permet de croire que le gouvernement veut octroyer un statut particulier à la région métropolitaine, comme d'autres avant lui ont accordé une priorité aux régions

(Quesnel, 1997). La pensée du premier ministre est claire : pour relancer les régions du Québec sur le plan économique, il faut d'abord renforcer l'économie montréalaise, et pour ce faire, il faut doter la métropole d'outils de développement. L'extrait du premier discours de Lucien Bouchard à l'Assemblée nationale en témoigne : « la complexité des problèmes de la métropole nécessite un traitement particulier et, je dirais plus, la création d'un pouvoir métropolitain spécifique » (Bouchard, 1996, p. 7).

Outre la Commission de développement de la métropole, on assiste aussi à la création de Montréal International et de l'Agence métropolitaine de transport. Ces deux gestes sont interprétés comme une reconnaissance institutionnelle de l'étendue de la région métropolitaine de Montréal : un territoire qui n'est plus centré sur l'île de Montréal, mais qui comprend aussi les couronnes nord et sud. La reconnaissance de la spécificité de la métropole s'accompagne pourtant de mesures touchant à l'ensemble des régions et des municipalités québécoises. Le dépôt de la *Politique de soutien au développement local et régional* en 1997 propose, parmi d'autres mesures, la création du ministère des Régions et des Centres locaux de développement (Gouvernement du Québec, 1997b). La formation du nouveau ministère confirme la relance de la régionalisation au détriment de la décentralisation (Quesnel, 1998a).

Entre 1998 et 2000, le rapport de la CNFFL et le livre blanc proposent des mesures tant pour les trois régions métropolitaines du Québec – Montréal, Québec, l'Outaouais – que pour l'ensemble des agglomérations urbaines québécoises. La réforme démontre, encore une fois, l'effort du gouvernement pour traiter de la spécificité montréalaise sans toutefois négliger les besoins du reste du Québec. Pour le gouvernement provincial, la réforme municipale représentait l'occasion d'achever la Révolution tranquille et la modernisation du Québec. Dans les années 1960 et 1970, le gouvernement tenta, sans succès, de réformer les institutions municipales (Meynaud et Léveillé, 1973). D'autres réformes capitales pour le développement du Québec eurent lieu, comme celles des systèmes de la santé et de l'éducation, tandis que le système municipal restait inchangé. Le gouvernement Bouchard considéra qu'il fallait moderniser le système municipal et compléter les diverses réformes réalisées dans le cadre de la Révolution tranquille : c'était le moment de « rendre le Québec urbain » (Harel, 2001, p. 4).

L'évocation du Québec en tant que réseau d'agglomérations au détriment d'une vision d'un Québec organisé autour d'un pôle économique et démographique (la région métropolitaine de Montréal) alimente « le blues de la métropole », c'est-à-dire le sentiment que le gouvernement ne tient pas compte des particularités de la région montréalaise. En effet, le maire de la Ville de Montréal et les députés du caucus de la région de Montréal ont réclamé la reconnaissance de sa singularité par le gouvernement du Québec. Les entretiens montrent qu'il existe, chez les élus et les fonctionnaires de la région métropolitaine de Montréal, une perception selon laquelle le

gouvernement provincial a une vision très uniforme des régions québécoises et ne tient pas compte des besoins de la métropole. Cette idée est souvent reprise par les principaux quotidiens québécois, dont les sièges sociaux sont à Montréal (par exemple, voir l'éditorial de *La Presse* signé par Dubuc, 1994). Selon un fonctionnaire de la Ville de Montréal: «*Il existe une incompréhension de Québec envers Montréal, surtout de la part de l'administration. Ils n'ont pas compris la complexité de Montréal. Ils sont de Québec, eux. Une ville cosmopolite, ils ne savent pas ce que c'est!*» Ce point de vue n'est pas partagé par la plupart des fonctionnaires du MAM interviewés et résidant à Québec. Nous citons à cet égard un extrait d'une entrevue: «*Le développement régional est très important, mais il ne faut pas mélanger les choses, car le développement est une chose et créer des métropoles partout, c'est autre chose. La seule métropole est Montréal, le reste n'est que des agglomérations.*» Pour un autre fonctionnaire, les plaintes des élus montréalais sont infondées: «*Montréal a toujours réussi à avoir ce qu'elle veut. Quand Montréal brasse l'arbre, les pommes tombent. Montréal sait tirer son épingle du jeu.*»

Ces citations soulèvent aussi l'existence d'un clivage entre l'urbain et le rural, entre les grandes villes et les villes de petites et moyennes dimensions, entre Montréal et les régions; on pourrait ainsi reprendre l'expression «deux Québec dans un» formulée dans un rapport du gouvernement provincial (Conseil des affaires sociales, 1989). Montréal désire ne pas être considérée une région comme une autre, notamment sur le plan politique. Elle réclame une reconnaissance institutionnelle adaptée à sa propre réalité – économique, culturelle –, différente du reste du Québec. Cela demeure la revendication la plus répétée de la métropole, notamment à partir des années 1990; la reconnaissance de la spécificité montréalaise est un facteur indispensable pour comprendre la réforme Harel.

La volonté gouvernementale d'assurer l'équilibre territorial est confirmée par l'étude des compétences des structures métropolitaines. Au moment de créer les communautés urbaines en 1969, et ensuite les communautés métropolitaines en 2000, la loi prévoit le même type de pouvoirs (même si la loi de la création de la CMM est adoptée avant celle de la Communauté métropolitaine de Québec). L'analyse des compétences des diverses structures métropolitaines démontre en outre que certaines compétences demeurent stables au cours des décennies.

4. LES POUVOIRS MÉTROPOLITAINS: DE LA GESTION À LA PLANIFICATION

La COMM est créée afin d'administrer et de contrôler l'exercice du pouvoir d'emprunt des municipalités de banlieue. Elle a pour mandat le rétablissement de l'équilibre financier dans les municipalités en crise et contrôle le

budget de toutes les municipalités, à l'exception de Montréal. Au fil des ans, les pouvoirs de la Commission s'accroissent, notamment en matière d'expropriation, alors qu'elle a pour mandat la planification et la réalisation d'une autoroute traversant l'île de Montréal (le boulevard Métropolitain). Si le rôle de la COMM est jugé favorablement sur le plan financier – de 1921 à 1958, aucune municipalité membre ne fait faillite –, en ce qui concerne ses autres champs de compétence, le bilan est maigre (Gouvernement du Québec, 1955). Quant à la CORMM, elle détient plus de compétences que la COMM : urbanisme, services de protection contre les incendies, élaboration d'un réseau routier métropolitain, entre autres. Toutefois, la Corporation ne parvient pas à les réaliser, notamment à cause du désaccord entre ses membres (Divay et Collin, 1977).

Une des raisons expliquant la création de la CUM est le constat que certains problèmes ne sont pas réglés, comme la situation des forces de police et du transport en commun. La nouvelle instance est chargée de ces deux domaines et détient aussi des responsabilités en matière de promotion économique, de culture et d'environnement. Le bilan des réalisations de la CUM des années 1970 est mitigé. Selon Divay et Collin : « La CUM présente une performance décevante comme structure métropolitaine, mais respectable pour un organisme sous-régional de service » (Divay et Collin, 1977, p. 229). Le rapport du GTMR souligne le manque d'action dans la gestion des déchets et relève plusieurs insatisfactions de la part des municipalités membres, par exemple en matière de sécurité publique (Gouvernement du Québec, 1993). La structure proposée par le rapport Pichette vient donc combler les lacunes de la CUM en accordant au Conseil métropolitain des responsabilités de planification et de coordination dans plusieurs domaines. Il y a un changement dans la fonction de l'instance métropolitaine, puisque la gestion des services est confiée aux Organismes intermunicipaux de services (OIS), tandis que le Conseil exerce un rôle de coordonnateur. La CDM suit la même tendance, mais de façon encore plus accentuée. Elle détient trois compétences principales de type consultatif qui peuvent s'élargir si nécessaire : la planification du transport, du développement économique et de l'aménagement du territoire. Elle peut aussi conseiller le gouvernement sur d'autres sujets d'intérêt métropolitain, mais elle n'a pas la gestion des services.

Dans le cas de la proposition retenue dans le *Pacte 2000*, la structure présentée s'apparente beaucoup à la CMM. Il s'agit d'une instance de type stratégique, plutôt qu'une instance métropolitaine forte et englobant toutes les fonctions de type supralocal. Finalement, le rôle de la CMM est clairement stratégique et inscrit dans la lignée de celui d'autres structures légères s'inspirant du discours régionaliste. En raison du bilan plutôt négatif de la

CUM, le gouvernement aurait décidé de changer le type de compétences détenues par celles-ci et d'en faire une instance de coordination plutôt qu'un organisme de gestion. En outre, la CMM se distingue par une compétence de type redistributif, le logement social. Il s'agit d'une nouveauté dans l'histoire des institutions métropolitaines, qui s'explique, selon les personnes interviewées, par une décision de Louise Harel et son souci d'équité. Le tableau 2.3 résume les responsabilités des diverses instances métropolitaines qui ont été conçues pour Montréal.

À la lumière du tableau 2.3, on constate que les structures métropolitaines proposées présentent trois caractéristiques stables : 1) l'exercice de pouvoirs est partagé avec le gouvernement ou les municipalités ; 2) elles n'ont pas un pouvoir de taxation ; et 3) elles ont une vocation de plus en plus stratégique. Dans ce cas, on ne peut pas parler de gouvernements métropolitains puissants comme le prévoit l'école de la réforme, puisque les structures représentent chacune des municipalités du territoire métropolitain plus qu'un « intérêt métropolitain ». Cela est particulièrement apparent à l'examen de la question de l'imputabilité des élus qui est également à l'enseigne de la continuité.

5. QUI GOUVERNE ?

Durant le xx^e siècle, il existe une continuité dans les propositions concernant la représentation politique à l'échelle métropolitaine. Soulignons deux éléments : premièrement, le gouvernement provincial considère, dans la plupart des cas, les élus locaux comme les seuls représentants légitimes pour siéger dans les institutions métropolitaines. Ainsi, la question de la participation d'autres acteurs est rarement posée et considérée comme inappropriée, surtout par les élus locaux (voir section 5.1). En ce sens, l'approche québécoise de la gestion métropolitaine est beaucoup plus proche du gouvernement – représentation politique classique – que de la gouvernance – qui inclut la participation d'acteurs de la société civile (Jouve, 2003). De plus, il s'agit d'une direction ou d'un sentier renforcé vigoureusement par les élus locaux : ceux-ci deviennent les principaux défenseurs de l'imputabilité locale. Deuxièmement, le gouvernement provincial estime que la gestion des institutions sera plus facile s'il existe un leadership politique clair. Dans la plupart des structures supramunicipales mises en place, la Ville de Montréal s'est ainsi vue accorder la majorité des sièges (voir section 5.2). De ce privilège provient l'une des traditionnelles plaintes des élus des autres municipalités (notamment, ceux de la banlieue de Montréal) et explique en partie l'existence de pratiques de coopération métropolitaine conflictuelles.

Tableau 2.3.
Les compétences principales des différentes structures métropolitaines

	COMM	CORMM	CUM	GTMR	CDM	CNFFL	CMM
Partage des coûts des services	X	X	X	X		X	X
Aménagement du territoire			X	X	X	X	X
Service des incendies			X	X			
Services de police et de sécurité publique			X	X/OIS*			
Réseau routier métropolitain	X	X	X			X	X
Transport en commun			X	X/OIS*	X	X	X
Développement économique			X	X	X	X	X
Aménagement de parcs régionaux			X	X/OIS*			X
Qualité de l'air			X	X/OIS*			X
Inspection des aliments			X	OIS			
Assainissement des eaux usées			X	X/OIS*			X
Récupération et recyclage des déchets			X	X/OIS*			X
Culture			X	X			X
Logement social							X

* Organismes intercommunaux de services.

5.1. LA QUESTION DE L'IMPUTABILITÉ

Plusieurs choix doivent être faits autour de la question de l'imputabilité. Faut-il que les représentants soient directement élus par la population ? Doit-on inclure d'autres acteurs que les élus locaux ? Le gouvernement du Québec précise que la représentation à l'échelle métropolitaine se fera uniquement par l'élection indirecte des élus locaux. Ce sont donc les élus municipaux qui sont responsables vis-à-vis de la population : ni les acteurs issus d'autres milieux ni les conseillers élus à l'échelle métropolitaine ne sont acceptés en tant que représentants. À ce titre, les élus locaux doivent composer à la fois avec les besoins régionaux et ceux de leurs citoyens. En effet, dans toutes les structures qui ont existé (COMM, CORMM, CUM et CMM), c'est cette formule qui a été retenue.

Au sein de la CUM, la question de l'imputabilité se pose, lorsqu'en 1982, le poste de président de son comité exécutif obtient plus de visibilité. Les membres du conseil sont au départ de simples élus municipaux ; mais une fois nommé président, ce simple élu doit démissionner de son poste d'élu local pour se consacrer entièrement à la Communauté. Néanmoins, le fait que le président soit un élu qui n'est plus redevable devant les électeurs soulève des doutes quant à cette fonction. Dans un tel contexte, le poste du président de la CUM est constamment remis en question (Boisvert et Hamel, 1998).

Dans les années 1990, on débat de la possibilité d'inclure des acteurs des milieux socioéconomiques dans les structures métropolitaines. Par exemple, dans le cas du GTMR, on retrouverait des commissions formées d'élus et de non-élus (intervenants socioéconomiques, experts, délégués de toutes sortes), détenant un pouvoir de recommandation auprès du Conseil métropolitain (Gouvernement du Québec, 1993). La CDM va encore plus loin, puisque la composition de son conseil est mixte. Le gouvernement provincial reconnaît, pour la première fois, que des acteurs autres que les élus municipaux ou le ministre de la Métropole, tels que les syndicats, les représentants du milieu des affaires et du milieu communautaire, doivent participer au façonnement d'une vision régionale (Gouvernement du Québec, 1997a). Certes, il s'agit d'une nouveauté dans l'approche québécoise de la gestion métropolitaine. Néanmoins, rappelons que la CDM devait être une structure strictement consultative (sans véritables pouvoirs) et qu'elle n'a finalement jamais vu le jour. C'est pourquoi il est impossible de confirmer qu'il y eut un véritable changement de cap du gouvernement quant à la question de la représentation. Par ailleurs, tous les élus locaux de la région métropolitaine de Montréal sont contre cette idée. Selon eux, les intervenants socioéconomiques peuvent participer à des commissions consultatives, mais sans avoir le droit de vote. Le processus de la création de la CDM révèle ainsi deux visions de la représentation : une représentation électorale versus une représentation fonctionnelle (Léveillé, 1998). Nous pouvons

donc affirmer que la représentation électorale domine l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec. La présence d'acteurs socioéconomiques est, au contraire, une pratique fortement ancrée en ce qui a trait à la gestion régionale, et ce, même dans la région de Montréal, au sein du Conseil régional de concertation et de développement.

À quelques reprises, un débat sur la possibilité de créer un gouvernement métropolitain directement élu a eu lieu. Il s'agit d'une question présente notamment dans les débats sur la CDM, la CNFFL et la CMM. Dans tous les cas, tant les élus locaux que provinciaux se sont unanimement opposés à une institution métropolitaine dont les membres seraient élus directement (voir chapitre 4). Bref, l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec confirme que la question de la représentation à l'échelle métropolitaine demeure entre les mains des élus des municipalités locales, qui représentent les intérêts à la fois locaux et métropolitains lorsqu'ils siègent au sein des institutions supramunicipales. Mais comment s'exerce cette représentation des élus au sein des institutions ?

5.2. LE CONTRÔLE DE L'INSTITUTION

La question du leadership des institutions est au cœur de l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec, et ce, tant sur le territoire de l'île de Montréal que dans l'ensemble de la région métropolitaine. Le gouvernement provincial hésite entre une représentation égalitaire de la ville-centre et de la banlieue au sein des institutions métropolitaines. Dans la plupart des cas, il préfère assurer une majorité politique dans les structures métropolitaines en faveur des élus des villes-centres. Dans certains cas, un représentant du gouvernement provincial siège également d'office.

Au sein de la COMM, la Ville de Montréal détient la majorité absolue (8 sur 15), tandis qu'un représentant du Département des Affaires municipales du Québec siège d'office. Le même scénario se répète lors de la création de la Commission de transport de Montréal, en 1951. La Ville de Montréal contrôle l'ensemble des décisions, au grand mécontentement des autres municipalités (Collin, 1998). Le gouvernement change d'avis avec la création de la CORMM, en 1958. Suivant les recommandations de la commission Paquette, la nouvelle structure de l'île compte plusieurs membres – 14 chacun – provenant à parts égales de la ville-centre et de la banlieue, plus un représentant du gouvernement provincial (Gouvernement du Québec, 1955). La paralysie de cette institution (Collin, 2001) amène le gouvernement à redonner la majorité aux représentants de la Ville de Montréal lors de la création de la CUM. Cette institution est dirigée par un conseil et un comité exécutif. Le conseil est l'autorité décisionnelle de la CUM. Il est composé du maire de chacune des municipalités membres

(29 maires) et de tous les conseillers de la Ville de Montréal (environ une cinquantaine). Même si la représentation politique et le vote sont proportionnels à la population, les décisions sont prises à la double majorité, d'une part, des représentants de la Ville de Montréal et, d'autre part, de ceux de la banlieue. La situation est différente au sein du comité exécutif qui dirige la CUM au quotidien : il comprend 12 membres issus du conseil et la Ville de Montréal y détient une majorité de sièges (7). En 1982, le gouvernement provincial décide de modifier la composition du comité exécutif de la CUM pour assurer la parité entre les membres de la ville-centre et ceux des autres municipalités de l'île. Toute décision prise au sein du conseil exécutif doit dorénavant recueillir 50 % des votes de la banlieue et 50 % des votes de Montréal (soit la double majorité).

Dans le cas de la proposition du GTMR, les recommandations concernant la composition du Conseil métropolitain ne respectent pas la parité au sein de la CUM. Selon le rapport, le conseil est formé de 21 élus locaux (un représentant pour 150 000 habitants), dont 12 proviennent de l'île de Montréal (7 de la ville, 5 des municipalités de la banlieue) et 9 des couronnes suburbaines (4 du Nord, 4 du Sud et 1 du Sud-Ouest). Nous observons déjà une tendance qui s'accroît depuis la publication du rapport Pichette : les maires de Montréal, Laval et Longueuil sont représentés d'office au Conseil métropolitain en raison du poids de ces municipalités. La représentation *de facto* des trois villes-centres se fait aussi au sein du comité de direction, formé de 7 membres. Quant au président du conseil, il est choisi par les membres du Conseil métropolitain à la double majorité de Montréal et des autres municipalités. Les réunions du Conseil métropolitain sont ouvertes aux citoyens et les décisions sont prises à la double majorité des voix (Gouvernement du Québec, 1993).

La CDM compte 40 membres, 26 provenant du milieu municipal, 13 représentant les différents groupes socioéconomiques et 1 représentant du gouvernement provincial (le ministre d'État à la Métropole). Les maires de Montréal, de Laval et de Longueuil sont aussi désignés d'office. Toutefois, on élargit le cercle des membres : les préfets de chaque MRC, la présidente du comité exécutif de la CUM et le président de la Conférence des maires de banlieue (Gouvernement du Québec, 1997a). Le rapport de la CNFFL ne fournit pas de détails sur la composition de l'instance métropolitaine. Dans le cas de la CMM, le gouvernement provincial accorde à nouveau le contrôle de l'institution à la Ville de Montréal. En effet, après les fusions municipales, la nouvelle Ville de Montréal détient la moitié des sièges (14) et son maire en est le président d'office et dispose d'un vote prépondérant. Les villes de Longueuil et de Laval ont chacune 3 représentants, dont leur maire. Les 8 autres membres sont des maires des municipalités des couronnes nord et sud, élus au sein des MRC faisant entièrement ou partiellement partie du territoire de la CMM. Quant au comité exécutif, de 8 membres,

le maire de Montréal en est le président d'office. Les maires de Longueuil et de Laval en sont aussi membres d'office. Les autres sièges du comité exécutif sont comblés, d'une part, par 3 conseillers de la Ville de Montréal et, d'autre part, par 2 maires provenant des couronnes nord et sud (Gouvernement du Québec, 2000).

Le tableau 2.4 résume l'évolution de la représentation au sein des structures métropolitaines. Même s'il y a alternance dans l'équilibre territorial, on constate que, dans la plupart des institutions créées, la Ville de Montréal conserve la majorité des sièges, donc son pouvoir de décision.

Tableau 2.4.

Le pourcentage des groupes d'élus locaux aux conseils des institutions métropolitaines

	COMM ¹	CORMM	CUM ²	GTMR	CDM ⁴	CMM ⁵
Ville de Montréal	53 %	50 %	67 %	33 %	28 %	50 %
Banlieue de Montréal	40 %	50 %	33 %	24 %	20 %	
Ville de Longueuil				24 % ³	4 %	11 %
Rive-Sud					20 %	14 %
Ville de Laval				10 %	8 %	11 %
Couronne Nord				10 %	20 %	14 %

1. Inclut un représentant du Département des Affaires municipales du Québec.

2. La représentation au sein du conseil est proportionnelle à la population, mais les décisions sont prises à la double majorité. Entre 1969 et 1982, la parité existe au conseil, mais pas au comité exécutif. Cette parité est acquise en 1982.

3. Dans le rapport du GTMR, Longueuil et la Rive-Sud forment un groupe (OIS Sud-Est), tandis que l'OIS Sud-Ouest a un représentant.

4. Ces élus représentent deux tiers des membres (26). On n'en compte que 25, puisque le président de la CUM ne représente pas un territoire. L'autre tiers correspond aux différents acteurs socioéconomiques, alors que le ministre des Affaires municipales en est aussi membre.

5. Composition lors de la réforme du PQ, en 2002, après les fusions municipales et la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil.

Outre la question du contrôle des institutions métropolitaines, les élus locaux ont l'impression que le gouvernement provincial favorise la Ville de Montréal sur le plan financier. En effet, l'un des enjeux majeurs de la gestion métropolitaine concerne le partage des coûts métropolitains, ce qui provoque l'affrontement entre les élus de la région métropolitaine. Le gouvernement provincial intervient à plusieurs reprises afin d'introduire des mécanismes de partage des coûts : souvent, cette réponse équivaut à la création de nouvelles structures.

6. L'ENJEU DE LA FISCALITÉ MUNICIPALE

La fiscalité municipale est un élément déterminant du rôle des municipalités au Québec. En effet, selon la thèse du « fédéralisme fiscal », qui est à l'origine de la réforme fiscale de 1979, le palier local ne doit pas faire de redistribution de revenus (entre les individus, les ménages ou les contribuables), mais se limiter strictement au financement des biens publics locaux consommés par les résidents de la municipalité. Ainsi, les activités municipales sont majoritairement financées par des revenus d'origine locale (aussi appelés revenus autonomes). Les municipalités disposent d'un pouvoir de taxation qui leur permet de prélever une taxe foncière (sur la valeur des immeubles), des taxes de services (ordures, déneigement, etc.), des taxes d'affaires (d'après la valeur locative des établissements) et d'empocher différentes recettes autonomes provenant de taxes de répartition locale, de frais pour services fournis à d'autres municipalités et de droits sur les transactions immobilières. En outre, les municipalités ont la possibilité d'emprunter des fonds et elles peuvent aussi recevoir des subventions gouvernementales provinciales et fédérales sous forme de transferts gouvernementaux ou de transferts conditionnels. Toutefois, c'est la taxe foncière qui génère le plus de revenus; en effet, elle représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale. En ce qui concerne la distribution par type de dépenses, on observe une prédominance des frais consacrés à l'entretien de la voirie, l'hygiène du milieu local, la sécurité publique et l'administration générale (Collin et Léveillé, 2003).

La fiscalité municipale est l'un des principaux enjeux de la gestion métropolitaine au Québec (Collin, 2002; Hamel, 2002). D'une part, depuis le début du xx^e siècle, il existe un conflit entre les municipalités de la région métropolitaine sur le financement des services et sur la redistribution des coûts générés par la concentration d'activités et de personnes au sein des régions métropolitaines. Le gouvernement provincial crée des instances métropolitaines avec un certain pouvoir de redistribution des coûts, mais il n'instaure pas de véritable mécanisme de partage et de redistribution des richesses. D'autre part, les municipalités québécoises, notamment la Ville de Montréal, demandent une réforme de la fiscalité locale afin de réduire leur dépendance face à l'impôt foncier. Malgré les demandes des municipalités pour une réforme de la fiscalité locale, le gouvernement provincial répond invariablement en modifiant les structures municipales. Ces deux éléments sont présents dans toutes les tentatives de création d'une instance métropolitaine pour la région métropolitaine de Montréal.

À l'origine, la COMM est une structure de nature financière: Montréal ne veut plus annexer de municipalités déficitaires si elle ne peut aussi intégrer les plus riches. Le gouvernement décide ainsi de mettre en place une nouvelle structure qui veillera sur la santé des finances locales. Entre 1935 et 1940, la Ville de Montréal prélève deux taxes – une taxe sur

le revenu et une taxe de vente – dans 11 municipalités, deux mesures qui touchent pratiquement l'ensemble de la population de l'île. Après déduction des frais d'administration et de perception, les revenus nets sont redistribués par la COMM entre les municipalités membres selon leur poids démographique, ce qui peut s'interpréter comme un premier pas vers une solidarité régionale. Selon Collin (2001), le prélèvement de la taxe de vente favorise les municipalités de banlieue, tandis que la ville-centre et les municipalités ouvrières sont les grandes gagnantes de la formule de répartition de l'impôt sur le revenu.

Au cours des années 1950 et 1960, Montréal demande l'adoption d'une formule de partage de l'assiette fiscale (par exemple, la taxe sur l'essence) et d'autres programmes de subventions afin de pouvoir développer des projets métropolitains et diversifier ses revenus. La substitution de la CORMM à la COMM n'équivaut pourtant pas à un changement dans le financement métropolitain, malgré l'urbanisation croissante et l'étalement urbain vers les couronnes (Collin, 2001). Le gouvernement provincial reconnaît l'insuffisance des revenus municipaux et une inégalité dans les revenus (Gouvernement du Québec, 1964). La commission Bélanger, créée pour analyser la problématique financière et fiscale des municipalités, recommande d'ailleurs d'adopter une politique de regroupement municipal (Gouvernement du Québec, 1965). La réponse du ministre des Affaires municipales, Pierre Laporte, est de rédiger une loi sur les fusions volontaires.

Le débat autour de la fiscalité réapparaît lors de la création de la CUM, dont les objectifs principaux sont de dispenser des services à caractère intermunicipal aux populations résidant dans les municipalités situées sur leur territoire et de redistribuer de façon plus équitable le coût de ces services. La fiscalité de la CUM est indirecte : elle facture les municipalités qui doivent inscrire la contribution à la CUM dans leur budget et taxer leurs citoyens en conséquence. La facturation de la quote-part des municipalités se fait sur la base du potentiel fiscal, ce qui a comme but de favoriser le développement d'une solidarité régionale. Le gouvernement provincial essaie donc de répartir les coûts entre toutes les municipalités de l'île et d'alléger le fardeau fiscal de Montréal, ce que les élus des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal refusent catégoriquement. Divay et Collin (1977) soulignent deux traits relatifs à la CUM. Premièrement, elle permet une redistribution des coûts, mais pas une redistribution de la richesse. Deuxièmement, Montréal est la principale bénéficiaire de cette redistribution des coûts.

Après la création de la CUM, le gouvernement libéral de Robert Bourassa (élu en 1970) définit deux priorités : la réforme de la fiscalité et la réforme municipale. Le premier objectif consiste à doter les institutions municipales des revenus nécessaires pour assumer leurs obligations, réduire les inégalités entre les contribuables des différentes municipalités et maintenir l'effort fiscal des contribuables. Dans un contexte où 80 % des revenus

municipaux sont autonomes, le gouvernement envisage de transférer graduellement aux municipalités l'impôt foncier scolaire (Meysnaud et Léveillé, 1973). Toutefois, la réponse du gouvernement passe par l'adoption, en décembre 1971, d'une loi afin d'encourager les fusions volontaires, sans toucher à la structure de la fiscalité municipale.

Alors que débat métropolitain connaît quelques années de pause (1975-1990), plusieurs groupes de travail sont créés afin de réfléchir sur la question de la fiscalité, comme le Groupe de travail sur l'urbanisation, présidé par Claude Castonguay en 1976, et la Commission d'étude sur les municipalités, formée en 1985 et dirigée par Jacques Parizeau. Dans les années 1990, la question fiscale ne fait pas seulement l'objet d'études, mais aussi de mesures. La réforme menée par Claude Ryan en 1991 présuppose le réaménagement des responsabilités fiscales et prévoit un délestage des responsabilités et des coûts vers les municipalités, la Ville de Montréal et les municipalités de la CUM étant particulièrement affectées par la réforme Ryan en ce qui concerne les dépenses liées au transport en commun, à la sécurité publique et à la voirie tertiaire (Léveillé, 1998).

La question du partage des coûts à l'échelle métropolitaine est un élément central des débats du GTMR (1992-1993). La structure métropolitaine recommandée par la commission Pichette devra être financée par des sources municipales (notamment la taxe touristique et sur l'immatriculation) et en fonction de la richesse foncière des municipalités. Le rapport propose aussi d'harmoniser la fiscalité municipale, en concluant un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement qui donnera aux municipalités des moyens adéquats et équitables. Les recommandations du comité sur la fiscalité de la Table ronde sont similaires, mais elles ne sont pas appliquées (Gouvernement du Québec, 1995). La loi 92 créant la CDM est par contre très vague en ce qui concerne son financement (une subvention gouvernementale) et la distribution des coûts. Du fait du caractère consultatif de la CDM et de sa composition, la question du partage de la richesse n'est plus centrale. Pour le premier ministre Lucien Bouchard, c'est la relance économique de Montréal qui permettra avant tout de diminuer son fardeau fiscal. En outre, l'objectif du gouvernement Bouchard est d'atteindre le déficit zéro, d'abord dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et ensuite au niveau municipal. Dès juin 1997, il propose un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des responsabilités en échange d'une promesse de la conclusion d'un « pacte fiscal » entre le gouvernement provincial et les unions municipales pour l'an 2000. Par conséquent, les municipalités doivent contribuer au Fonds spécial de financement des activités (375 M\$ annuels pour trois ans) (Guay, 1998-1999).

Le gouvernement met aussi en place la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, présidée par Alban d'Amours. Le chapitre 7 du rapport qu'elle rédige est consacré au financement des services

publics locaux. Parmi ses recommandations, la Commission conseille aux deux paliers de gouvernement – provincial et fédéral – de verser aux municipalités la pleine compensation provenant de taxes foncières à l'égard de leurs immeubles et de ceux des réseaux parapublics. La Commission conseille aussi le transfert de responsabilité des équipements et du transport scolaires aux municipalités ou aux MRC. En outre, elle recommande d'introduire une taxe régionale dont les revenus reviendront aux villes de Montréal et Québec, et de l'étendre à d'autres villes-centres en cas de succès. Enfin, la Commission conseille d'imposer des redevances de développement aux promoteurs immobiliers, afin d'associer le coût véritable à la localisation (Gouvernement du Québec, 1996). Ces recommandations ne seront pas appliquées.

Finalement, la CNFFL est créée en 1998 pour traiter des finances et de la fiscalité municipales. Le diagnostic du rapport *Pacte 2000* s'inscrit dans la continuité des analyses précédentes. Les membres de la Commission recommandent, pour l'ensemble du Québec, une révision du partage des responsabilités en matière de détermination, de financement et de gestion des services publics locaux afin d'accroître la décentralisation. Le rapport conseille également le partage des sources de revenus entre les instances responsables des services publics locaux. Pour la région métropolitaine de Montréal, le rapport conseille la mise en place d'une fiscalité d'agglomération selon deux axes : 1) la prise en charge par l'instance supramunicipale du financement et de la gestion des activités, services et équipements à portée métropolitaine ; et 2) la mise en place d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière (*tax base sharing*). La fiscalité d'agglomération permettrait ainsi d'améliorer l'équité du financement des services publics locaux et régionaux, de réduire la concurrence intermunicipale et de favoriser l'émergence d'un sentiment de solidarité et d'une dynamique de coopération à l'échelle métropolitaine (Gouvernement du Québec, 1999).

Les travaux de la Commission ont été jugés très audacieux (Quesnel, 2000). Cependant, à court terme, le gouvernement provincial n'appliqua pas les recommandations du *Pacte 2000* en ce qui a trait aux mesures fiscales. La priorité du gouvernement est l'élaboration d'un livre blanc sur la réorganisation municipale. Le gouvernement provincial tient ainsi compte des orientations du *Pacte 2000* en ce qui concerne la réforme des structures municipales (regroupement des municipalités et création des communautés métropolitaines), mais il laisse de côté la plupart des recommandations en matière de finances et de fiscalité locales.

La nouvelle CMM créée en 2000 n'intègre que partiellement la mesure sur le partage des richesses conseillée par le *Pacte 2000*. En effet, la CMM a un programme de partage de la croissance de l'assiette foncière des municipalités membres servant à financer des projets de développement

sur le territoire de la CMM. On propose également la création d'un fonds métropolitain pour le logement social, responsable de la gestion des contributions des municipalités au financement des nouveaux logements sociaux. Malgré cette mesure, la question du partage des coûts et des ressources fiscales municipales n'est pas résolue. Pour le gouvernement provincial, l'équité sociale et fiscale passe par la réforme des structures municipales, alors que la véritable réforme, celle de la fiscalité municipale, n'est pas encore réalisée (Collin, 2002). Plusieurs personnes interviewées partagent cet avis. Selon un fonctionnaire du MAM: «*Le changement de structures est plus intéressant pour les politiciens que le changement de la fiscalité, qui demeure une réforme plus technique et plus lourde.*»

Bref, nous pouvons confirmer que la question de la réforme de la fiscalité municipale est constamment reportée par le gouvernement provincial, qui préfère réformer les institutions municipales sans diversifier l'assiette fiscale municipale et sans instaurer de vrais mécanismes de partage des coûts métropolitains. Cette réponse à un enjeu majeur de la gestion métropolitaine, celui de la fiscalité municipale, alimente la perception qu'ont les élus et chercheurs d'une certaine ambiguïté du gouvernement provincial en ce qui concerne les affaires municipales et la question métropolitaine.

CONCLUSION

Au Québec, le xx^e siècle témoigne de diverses tentatives de réforme métropolitaine qui s'inscrivent dans une logique de continuité plutôt que de changement. On observe certains éléments qui se répètent dans les modèles de gestion métropolitaine mis en place ou conçus à Montréal: une tendance à utiliser une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de paliers supramunicipaux); un décalage permanent entre la politique et le territoire fonctionnel; un effort pour assurer un équilibre territorial par des réformes; des pouvoirs métropolitains de plus en plus voués à la planification plutôt qu'à la gestion, une imputabilité réservée aux élus locaux, notamment à ceux de la Ville de Montréal; l'enjeu du partage et de la redistribution des coûts; et finalement la réforme manquée de la fiscalité municipale. L'analyse de ces éléments confirme l'idée de la «*pesanteur historique*». Nous observons en effet l'importance de l'accumulation des expériences passées, tant sur le plan des structures mises sur pied que des façons de faire. L'histoire de la question métropolitaine au Québec est comme un chemin fait d'allers-retours, de contradictions et de tentatives ratées, suivant malgré tout une logique de continuité.

L'analyse du cadre institutionnel dans une perspective historique permet de conclure que la réforme Harel ne sort part significativement des sentiers battus. Elle est, au contraire, d'abord et avant tout le résultat

des grandes tendances historiques qu'elle poursuit tout simplement sur certains aspects, mais qu'elle modifie sur d'autres. On voit que le résultat de cette réforme réside dans la continuité des institutions créées auparavant et s'inscrit dans une façon de traiter le dossier montréalais qui est propre au gouvernement québécois. Le projet *une île, une ville* à Montréal est, en fait, une reprise de la politique d'annexion et de fusion municipale en milieu urbain (Montréal, Laval, Longueuil). En milieu rural, le gouvernement essaie aussi de réduire la fragmentation institutionnelle par des politiques de regroupements volontaires, qui présentent des bilans mitigés. La création de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) s'inspire à son tour d'une approche fédérative qui a donné lieu à la création de trois structures supramunicipales – la Commission métropolitaine de Montréal (1921), la Corporation du Montréal métropolitain (1959) et la Communauté urbaine de Montréal (1969) – en sus de plusieurs tentatives ratées – le Conseil métropolitain suggéré par le rapport Pichette en 1993, la Commission de développement de la métropole en 1997 et le gouvernement métropolitain recommandé en 1999 par la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. La réalisation de la réforme Harel s'explique également par une période d'échecs en matière métropolitaine qui amènent le premier ministre Lucien Bouchard à «oser la métropole» et à achever la Révolution tranquille par un projet municipal à l'échelle du Québec. L'accumulation de rapports, de commissions parlementaires et de débats sur la question métropolitaine à Montréal aurait permis de construire l'idée de la nécessité de la réforme Harel et de son bien-fondé.

La logique du *path dependence* est cependant désavouée par l'implantation d'une CMM dont le territoire s'étend, pour la première fois, au-delà des limites de l'île de Montréal et qui a des compétences de type stratégique. En effet, à la différence des structures antérieures, la Communauté métropolitaine de 2000 embrasse pratiquement les limites fonctionnelles de la région métropolitaine définies par Statistique Canada, en incluant Laval, Longueuil et les couronnes nord et sud. En outre, elle n'est pas qu'une agence de gestion de services: son rôle en est plutôt un de stratégie et de planification. Un deuxième élément innovateur est l'introduction des arrondissements, institutionnalisés pour la première fois. La question du statut linguistique des municipalités explique qu'il soit nécessaire de créer cette instance afin de préciser en même temps le caractère francophone de la nouvelle Ville de Montréal.

L'approche québécoise de la question métropolitaine se comprend par les variables institutionnelles qui configurent le système municipal et qui deviennent les règles du jeu pour les pratiques de coopération métropolitaine. En premier lieu, le rapport asymétrique entre les municipalités et le gouvernement provincial est déterminé par l'organisation de la fédération canadienne qui ne reconnaît pas constitutionnellement les municipalités en

tant que troisième ordre de gouvernement. Théoriquement, l'existence des municipalités est liée à la bonne volonté du gouvernement provincial, unique législateur en matière municipale (Sancton et Young, 2009). Le gouvernement use peu de ce pouvoir, mais la fusion municipale fut un puissant exemple de cette prérogative. À cette variable institutionnelle s'ajoute une autonomie financière assez élevée, où la taxe foncière représente près des trois quarts des revenus totaux de source locale. Ce paradoxe a pour résultat une culture politique caractérisée notamment par une conception du palier local en tant qu'administration guidée par la performance de la production de biens et services publics, et ce, au détriment d'un espace politique (Tindal et Tindal, 2004). Un autre élément qui affecte le dossier municipal est l'importance des relations entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral. Le gouvernement provincial craindrait de céder trop de pouvoirs à ses « créatures », spécialement à sa métropole. En outre, dans le cas de Montréal, la relation entre les paliers provincial et municipal est d'autant plus complexe que la métropole se différencie des autres régions sur le plan économique, institutionnel et culturel. Les élus locaux demandent une simplification de l'organisation institutionnelle et un statut spécial en accord avec cette réalité. Le renforcement politique de la région métropolitaine demeure cependant un enjeu délicat, vu le poids démographique de celle-ci par rapport au reste du Québec.

Ces éléments structurels du cadre institutionnel expliquent en grande partie les politiques relatives à la question métropolitaine montréalaise, notamment la création d'un modèle à trois paliers lors de la réforme péquiste. Outre les variables institutionnelles, les acteurs locaux participent, par leurs pratiques de coopération, à la création d'une vision commune de l'agglomération. Pour comprendre la nature et la portée du rôle des acteurs locaux, il faut d'abord savoir quels sont ces groupes et comment se structurent leurs rapports. Le chapitre suivant est donc consacré à l'analyse de la configuration locale des acteurs montréalais.



PENSER MÉTROPOLITAIN ? Les valeurs et les représentations des acteurs locaux

1. LES PRATIQUES DE COOPÉRATION CHEZ LES ÉLUS LOCAUX DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Le chapitre précédent a illustré l'importance des variables institutionnelles pour la compréhension du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers mis en place à Montréal entre 1999 et 2001. Tant l'organisation des compétences et la structure du système municipal – *institutional hardware* – que la culture politique du Québec et les façons de faire du gouvernement – *institutional software* – sont des éléments clés pour interpréter la réforme Harel et le modèle montréalais. Dans quelle mesure les acteurs locaux ont-ils contribué à ce modèle de gestion métropolitaine à trois paliers ? D'après notre cadre d'analyse, les acteurs locaux influencent les modèles de gestion métropolitaine par leurs pratiques de coopération métropolitaine, c'est-à-dire par la relation de leurs représentations métropolitaines, d'une part, et leurs stratégies d'action, d'autre part. Le rapport entre institutions et individus est bidirectionnel et ne peut pas se comprendre seulement comme l'influence des premières sur les seconds. Les acteurs contribuent aussi à la création, au maintien et à la transformation institutionnelle par leurs pratiques quotidiennes, et ce, parce qu'ils interprètent et ajustent les règles du jeu en fonction de leurs intérêts et de leurs visions du monde. Une analyse relationnelle des institutions (Jessop, 2001), qui tient compte de la

double relation entre institutions et acteurs, expliquerait pourquoi on retrouve, par exemple, des différences entre des modèles de gestion métropolitaine mis sur pied dans le même pays et avec les mêmes mécanismes (c'est-à-dire la France).

Plusieurs auteurs ont identifié six groupes d'acteurs locaux participant aux modes de coopération métropolitaine : le milieu institutionnel ou politique (élus et fonctionnaires), le milieu des affaires (chambres de commerce, industries), le milieu communautaire (groupes de citoyens, associations de professionnels, de propriétaires, etc.), les syndicats, les experts et les médias (Feiock et Carr, 2001 ; Heinz, 2004). Les acteurs politiques (élus et fonctionnaires) participent toujours au processus, tandis que la participation des autres groupes dépend des règles du jeu, notamment du modèle de gestion métropolitaine que l'on veut implémenter. Au Québec, le modèle de gouvernance accorde un rôle très important à l'intervention de l'État et des institutions (Hamel et Jouve, 2006). À Montréal, la mise en place du modèle de gestion métropolitaine de 2000 a été réalisée quasi exclusivement par les acteurs politiques du monde municipal (Hamel et Rousseau, 2006 ; Mévellec, 2008). En effet, la réforme ne s'est pas réalisée au moyen d'un processus de consultation populaire ou de concertation avec les acteurs des milieux socioéconomiques. En raison du type de réforme envisagée, l'accord des élus était nécessaire pour assurer la légitimité de la décision gouvernementale et c'est pourquoi ils ont été les seuls (avec des équipes de fonctionnaires) à participer directement aux négociations avec le gouvernement provincial. Cela explique en premier lieu que nous ayons décidé d'interviewer seulement des élus et des fonctionnaires à l'échelle locale et provinciale (outre les experts) et que nous accordons plus d'importance au rôle des élus locaux pendant la réforme Harel¹.

Un autre facteur justifiant une analyse axée sur les acteurs politiques est le modèle de gestion métropolitaine mis en place. Parmi les acteurs possibles, les acteurs du milieu institutionnel sont les plus interpellés par l'enjeu de la coopération métropolitaine. En effet, tout changement dans les rapports de pouvoir au sein de la région métropolitaine implique les élus puisque, selon les règles de la démocratie représentative, ils sont les délégués de la population. Quant au cas de Montréal, la réforme du gouvernement provincial consistait à redéfinir les limites administratives municipales

1. Entre les mois de mars et mai de 2004, nous avons réalisé une douzaine d'entretiens exploratoires auprès de professeurs universitaires, chercheurs et spécialistes dans le domaine. Ensuite, nous avons réalisé 45 entretiens entre les mois de novembre 2004 et mars 2006 avec des élus et fonctionnaires, tant du niveau provincial (19 entretiens) que local (26 entretiens). Lors de notre séjour de recherche entre les mois de mars et août 2011, nous en avons profité pour réaliser à nouveau des entretiens avec une dizaine de spécialistes et experts ainsi qu'avec dix élus et des fonctionnaires des niveaux de gouvernement provincial et local. Notre analyse s'inspire également de documents écrits (mémoires présentés aux commissions parlementaires, rapports, textes de conférences, articles parus dans les journaux, etc.). Pour les détails sur la méthodologie de la recherche, voir Tomàs, 2007.

advenant les fusions municipales et à créer deux nouveaux espaces politiques : à l'échelle métropolitaine (la Communauté métropolitaine de Montréal) et à l'échelle infralocale (arrondissements). Cette réforme a touché directement les intérêts des élus locaux, plus que n'importe quel autre groupe : c'est la légitimité même de l'élu qui est alors en jeu (son territoire de représentation politique). Cela explique la mobilisation très active de la plupart des élus de la région métropolitaine.

En troisième lieu, l'accent mis sur les acteurs politiques suit la tendance observée dans les analyses récentes des gouvernements locaux réalisées selon l'approche néo-institutionnelle (Feiock et Carr, 2001 ; Gains, John et Stoker, 2005 ; Lowndes, 2005). L'analyse approfondie des acteurs les plus traditionnels du système politique tente ainsi de rapprocher les perspectives néo-institutionnelles et les études urbaines (Lowndes, 2001). Notre motivation est aussi renforcée par la prise en compte de l'étude de cas choisie. En effet, les études portant sur les élus locaux et la politique locale sont peu nombreuses au Québec, même si elles se sont multipliées dans les dix dernières années (Cloutier, Collin et Poitras, 2011). Cette recherche se veut donc une contribution à la documentation portant sur les stratégies et les valeurs des élus locaux afin d'élargir la connaissance sur la politique locale au Québec.

1.1. L'ÉVOLUTION DU MALAISE MÉTROPOLITAIN

En règle générale, les pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal antérieures à la réforme Harel se caractérisent par un malaise métropolitain que Jacques Léveillé définit comme étant « la difficulté, de la part du personnel politique élu, de traduire dans des pratiques de gestion publique les manifestations de l'interdépendance économique que tous pressentent mais que peu parviennent à décoder quant à leurs conséquences institutionnelles » (Léveillé, 1998, p. 137-138). Tant les experts que les acteurs politiques interviewés tombent d'accord sur cette idée et constatent l'absence d'une vraie communauté d'intérêts à l'échelle métropolitaine. Les intérêts locaux sont au contraire prédominants, ce qui explique le climat de confrontation existant entre les divers groupes d'élus, d'abord sur l'île de Montréal et ensuite sur le territoire de la future Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Nous avons constaté un désaccord entre les membres des institutions métropolitaines antérieures à la Communauté urbaine de Montréal (CUM). La création de la CUM en 1969 a laissé un goût amer aux élus de banlieue, notamment par rapport à la façon dont le gouvernement provincial a traité la banlieue montréalaise. Entre 1970 et 1982, les élus des municipalités de banlieue s'organisent pour changer la représentation politique au sein de la

CUM; c'est ainsi que naît la Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM) (Collin, 2001). Les municipalités de la CMBM changent progressivement d'attitude vis-à-vis de la CUM, ce que Divay et Collin (1977) interprètent comme le pas de la ville centrale à l'île centrale. Ce changement d'attitude est parallèle au processus d'urbanisation. La période 1950-1970 se caractérise par une expansion croissante des banlieues à l'extérieur de l'île de Montréal. Le poids politique des municipalités insulaires commence donc à diminuer, ce qui amène les municipalités de la CMBM à considérer la CUM comme une institution apte à renforcer leur position au sein de la région métropolitaine.

Cette acceptation se consolide en 1982, lors de la refonte de la loi de la CUM qui propose l'introduction de la règle de la double majorité et donne un droit de veto à la banlieue. Selon Simard (1998) et Collin (2001), ce changement atténue les conflits et donne lieu à une période de concertation et de développement qui se traduit aussi par une pause dans le débat métropolitain. Cependant, les affrontements ne disparaissent pas pour autant, comme le montre le dossier du schéma d'aménagement, bloqué par le système de la double majorité (Belley, 2002, p. 52). Ces conflits rendent impossible l'exercice d'un leadership fort de la part de la Ville de Montréal. Pour les élus consultés, le bilan de la CUM est plutôt négatif: seul l'un d'entre eux considère que la CUM aurait pu devenir un espace de concertation.

La décennie de 1990 est témoin de la continuelle remise en question du rôle de la CUM, mais les élus montréalais diffèrent quant au futur de l'institution et quant au modèle de gestion métropolitaine qui doit être mis sur pied dans le Grand Montréal. Jean Doré, maire de Montréal entre 1986 et 1994, estime qu'il faut renforcer la région métropolitaine, tout en reconnaissant l'importance de la ville-centre de l'agglomération. En 1991, il propose la création d'une structure légère ressemblant à celle de la CMM – une agence régionale de concertation – (Ville de Montréal, 1991, p. 54) et demande au ministre des Affaires municipales (MAM) de l'époque, Claude Ryan, de créer une commission d'étude pour traiter de la question métropolitaine montréalaise (la commission Pichette). L'équipe de Jean Doré participe à tous les groupes de travail traitant de la question métropolitaine et propose le concept de ville-région, qui est repris par le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR). Dans le cadre de ce groupe de travail, Jean Doré propose la réalisation d'un pacte régional entre les élus fondé sur des mécanismes souples de coopération (une structure de concertation pour le Grand Montréal) (Ville de Montréal, 1993).

Les élus de la CMBM, sous la présidence de Peter Trent – maire de Westmount –, adoptent une perspective régionaliste: la création d'une structure souple encourageant le développement économique du Grand Montréal (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992). Néanmoins, ils ne partagent pas la vision du maire Jean Doré en ce qui concerne

le partage des coûts: celui-ci vise à inclure des mécanismes pour assurer une équité sociale et fiscale. La victoire en 1994 de Pierre Bourque à la mairie de Montréal semble offrir une possibilité de rapprochement entre les élus de la CUM, car il cède à la banlieue la présidence du conseil d'administration de la Société de transport de la CUM. Comme l'explique un élu de la Ville de Montréal, Pierre Bourque est bien reçu par les élus de la banlieue parce qu'il est considéré comme un politicien moins à gauche que Jean Doré. Cependant, les élus constateront plus tard «*qu'ils n'étaient pas sur la même longueur d'onde*». En effet, l'attitude du maire de Montréal, d'abord favorable à la coopération volontaire, évoluera graduellement vers une campagne agressive en faveur de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal.

À partir de la mise en place du GTMR, d'autres élus sont invités pour débattre d'un modèle de gestion métropolitaine pour Montréal. En plus des élus de l'île de Montréal, les débats incluent quatre autres groupes d'élus locaux: la Ville de Laval – dont le maire est Gilles Vaillancourt depuis 1989 –, la Ville de Longueuil – avec Claude Gladu à la tête du conseil municipal entre 1994 et 2001 –, les municipalités de la banlieue de Longueuil² – dont la figure la plus visible est la mairesse de Boucherville, Francine Gadbois –, une quarantaine de municipalités de la Rive-Sud³ – dont le représentant informel est Pierre Bourbonnais, maire de Chambly – et une vingtaine de municipalités de la Couronne Nord⁴ – sous le leadership du maire de Rosemère, Yvan Deschênes. Ces acteurs participent à tous les débats sur la gestion métropolitaine qui ont lieu entre 1992 et 2011 et sont les interlocuteurs privilégiés du gouvernement provincial pendant la réforme Harel. Les échanges au sein des nombreuses commissions parlementaires des années 1990 permettent de connaître la position respective des élites politiques locales sur le dossier métropolitain. En outre, on constate une continuité dans le leadership de chaque groupe d'élus pendant la décennie de 1990 et au début 2000. Dans le cas des élus de l'île de Montréal, leur connaissance est d'autant plus solide qu'ils œuvrent et collaborent depuis une trentaine d'années au sein de la CUM.

Les entretiens réalisés avec les élus locaux et l'analyse de leurs représentations confirment l'existence d'une divergence vis-à-vis de la coopération dans le Grand Montréal. En gros, la position de la Ville de Montréal, de la CMBM, de la Ville de Longueuil et des municipalités de la banlieue de Longueuil est favorable à la création d'une structure

2. Ce sont les municipalités de Boucherville, Brossard, Greenfield Park, Saint-Lambert, Saint-Bruno-de-Montarville, LeMoine et Saint-Hubert.

3. Les municipalités se partagent en quatre MRC: de Champlain, de Lajemmerais, de La Vallée-du-Richelieu et de Roussillon.

4. Les municipalités se trouvent dans les MRC suivantes: Thérèse-De Blainville, Deux-Montagnes, Mirabel, Les Moulins et L'Assomption.

métropolitaine assurant la compétitivité économique de la région et une meilleure coordination des politiques. Cependant, ils diffèrent d'opinion quant au degré d'institutionnalisation de ce palier et au poids respectif que devrait avoir chacun des groupes (voir plus loin les positions détaillées de chacun des groupes). Les maires de Laval et des couronnes s'opposent, quant à eux, à la création d'une nouvelle institution métropolitaine : ils estiment qu'une coordination supérieure, qui pourrait limiter leur propre capacité de développement, n'est pas nécessaire. La question métropolitaine est le sujet de discussion jusqu'à la fin des années 1990, alors que le débat sur les réformes à l'échelle locale et infralocale est plutôt absent. C'est surtout à partir de la mise en place de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) en 1998 que Pierre Bourque s'érige pratiquement comme le seul promoteur des fusions municipales dans la région métropolitaine⁵ – alors que, dans le reste du Québec, ils sont plusieurs à soutenir cette voie.

La divergence sur le besoin d'institutionnaliser la coopération métropolitaine est donc au centre des débats entre 1992 et 1997. Dans ce contexte, le maire de Laval, les municipalités de la Couronne Nord et les élus de la CMBM deviennent les porte-paroles d'un modèle de gestion métropolitaine fondé sur la concertation volontaire à partir des ententes municipales volontaires et sans l'intervention contraignante du gouvernement. En 1993, quelques jours avant la publication du rapport final du GTMR, les trois groupes d'élus organisent un colloque rassemblant les maires de la grande région de Montréal. Citons à cet égard un extrait du discours du maire Gilles Vaillancourt qui reflète l'approche de la gestion métropolitaine de ces élus locaux : « Fixons des objectifs communs, fixons des plans d'action concrets qui vont plus loin que les structures pour toucher davantage l'âme de cette région, sa personnalité, son identité » (Vaillancourt, 1993, p. 3). Rappelons que le rapport Pichette recommande la création d'un Conseil métropolitain et une modification des structures dans la région métropolitaine, changement auquel s'opposent les maires de Laval et de la Couronne Nord. Quant aux élus de la CMBM, ils soutiennent une vision métropolitaine, mais craignent la création d'une institution semblable à la CUM (l'idée d'une CUM élargie). C'est pourquoi ils décident de se joindre aux tenants d'une vision régionaliste qui s'éloigne d'une structure métropolitaine lourde.

La mobilisation des élus et la conjoncture politique – les élections générales qui ont lieu dans quelques mois – sont les facteurs qui incitent le ministre Claude Ryan à ne pas créer l'institution métropolitaine recommandée par le rapport Pichette. À la demande des élus de la Couronne Nord, de la CMBM et du maire de Laval, le ministre opte pour l'instauration, en

5. Il y a d'autres maires de petites municipalités du Grand Montréal qui appuient les fusions, comme Chantal Deschamps, maire de Repentigny, où des regroupements volontaires ont lieu.

avril de 1994, de la Table des maires et des préfets du Grand Montréal, une structure de concertation régionale consultative. Elle est formée par 22 personnes : le ministre des Affaires municipales, les maires de Montréal, Laval et Longueuil et 18 représentants des 12 MRC de la région métropolitaine de Montréal. Sa mission est de conseiller le gouvernement provincial sur les affaires d'intérêt métropolitain.

Gilles Vaillancourt, les élus de la Couronne Nord et ceux de la banlieue de Montréal lancent quelques actions au sein de la Table, comme l'idée du *Grand Montréal Bleu*, un projet intégrateur du Grand Montréal qui consiste à protéger les espaces riverains et qui sera repris par la CMM. Quant à Pierre Bourque, il décide de se joindre à la Table, mais n'y exerce pas un rôle important, puisque, selon lui, la Table n'est pas le modèle à suivre. Les élus de Longueuil et de la Rive-Sud participent de façon discrète à cette structure parce qu'ils n'ont pas de position claire par rapport à la gestion métropolitaine. Malgré les différences entre les positions, les pratiques de coopération métropolitaine se rapprochent de la concertation au milieu des années 1990, comme la réalisation de deux autres colloques des maires du Grand Montréal et la création en 1996 de Montréal International en témoignent. La création de l'Agence métropolitaine de transport, également en 1996, est par contre mal accueillie par les municipalités de la région métropolitaine, sauf par la Ville de Montréal (Collin, 2001).

Le discours des élus locaux durant cette période est très proche des postulats du nouveau régionalisme : l'accent est mis sur la compétitivité internationale et il y a acceptation des interdépendances entre les diverses composantes de l'agglomération. Il s'agit d'une conception de la gestion métropolitaine fondée sur l'idée de pactes et de partenariats (voir par exemple l'article signé par tous les maires de la Table et paru dans *La Presse* le 23 novembre 1995). Cette volonté d'union est pourtant éphémère : la Table des maires et des préfets du Grand Montréal est dissoute une année après sa création et on n'a pas donné suite aux projets qu'elle avait lancés.

Deux raisons principales expliquent la fin de cet « élan régionaliste ». En premier lieu, le gouvernement provincial ne promeut pas la table de concertation et se penche sur une nouvelle approche de la gestion métropolitaine : la Commission de développement de la métropole, qui ne sera finalement pas mise en œuvre. Cette ambiguïté reconforte les élus locaux qui sont opposés au changement des structures et désespère ceux qui demandent à « oser la métropole » (notamment, le maire de Montréal). Les pratiques de coopération métropolitaine s'expliquent par ce climat d'expectation qui domine la politique locale. L'entente entre les élus locaux se dissout définitivement lors de la mise sur pied en 1998 de la CNFFL, alors que des mesures plus radicales sont annoncées : soit la création d'un gouvernement métropolitain, des regroupements avec une instance de planification stratégique. Toutefois, le *statu quo* ou la concertation volontaire intermunicipale

comme la Table des maires et des préfets du Grand Montréal ne sont pas au programme du gouvernement. La décision du palier supérieur de gouvernement de relancer le débat métropolitain sur ces bases et ainsi reprendre le sentier réformiste explique en grande partie l'effondrement de la dynamique créée par les élus locaux cinq ans auparavant.

Une analyse de la situation en termes *top-down* est pourtant insuffisante. En effet, la fin de la période de concertation s'explique aussi par la propre incapacité des élus locaux à s'entendre pour instaurer des pratiques favorables à la coopération métropolitaine. Par exemple, le maire de Laval abandonne la Conférence des maires de la Rive-Nord – une association volontaire d'élus – et s'affiche comme de plus en plus favorable à la concertation métropolitaine. Sur la Rive-Sud, il y a division entre les opinions : certains maires se montrent opposés à toute tentative de création d'un organisme métropolitain qui puisse limiter le développement économique local, tandis qu'un autre groupe de maires, sous le leadership du maire de Chambly, Pierre Bourbonnais, est d'accord avec une vision régionale et se montre prêt à collaborer. Sur l'île de Montréal, il n'y a pas non plus d'entente. Les discussions portent notamment sur l'avenir de la CUM. La présidente, Vera Danyluck, est favorable à un élargissement des pouvoirs, alors que les élus de la banlieue, dont le nom de l'association est depuis 1998 l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM), veulent les réduire. Le maire de Montréal, Pierre Bourque, préfère ne pas changer la CUM, vu la proximité des élections municipales de 1998. Même si les élus sont d'accord sur le problème (l'incapacité de la CUM à contrer les problèmes urbains), ils ne parviennent pas à trouver de proposition consensuelle. La résistance à la coopération semble donc appeler une intervention extérieure : celle du gouvernement du Québec (Simard, 1998). En effet, aucun changement ne sera réalisé jusqu'à que soit démantelée la CUM, à la suite de la réforme péquiste de 2000.

Quels sont les facteurs expliquant le malaise métropolitain ? Selon les fonctionnaires locaux interrogés, la construction d'une pensée métropolitaine est très difficile en raison des intérêts locaux : les élus locaux restent attachés à l'idée d'imputabilité locale et ont du mal à composer avec une vision plus large que celle de leur territoire d'appartenance. En outre, ils reconnaissent qu'il n'existe ni culture de travail d'ensemble ni tradition québécoise métropolitaine. Ces idées sont généralement partagées par les fonctionnaires du gouvernement provincial qui considèrent que les élus locaux n'ont pas de vision métropolitaine et sont incapables de dépasser leurs intérêts locaux. Citons à cet égard l'extrait d'un entretien avec un haut fonctionnaire provincial :

La conurbation existe économiquement, mais pas politiquement. Il faut doter l'agglomération de cette structure [la Communauté métropolitaine de Montréal], il faut créer un sentiment de solidarité métropolitaine, accepter que nous fassions tous partie d'une

même communauté, et ça, c'est très difficile, c'est très long [...] Les gens ne veulent pas payer pour la police ou les pompiers de Montréal, ils pensent seulement à un niveau local, mais ils ne voient pas qu'ils appartiennent à la région et qu'ils sont interdépendants. Pourquoi partager la police ? Cela ne me concerne pas ! [...] Les élus n'acceptent pas la grande ville, ne voient pas la connexion entre leur ville et la grande ville. Ils n'ont pas un sentiment métropolitain, c'est très difficile, il y a beaucoup de blocages. Il n'y a pas d'identification avec le Grand Montréal.

Il y a donc un consensus parmi les experts et les personnes interrogées sur le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine. Les élus consultés sont aussi d'accord sur leur incapacité à créer une vision commune de l'agglomération. Les causes du malaise métropolitain sont attribuées, selon la majorité des élus interviewés, à l'attitude hésitante du gouvernement provincial vis-à-vis de la gestion métropolitaine. Ainsi, l'histoire de la question métropolitaine est faite de plusieurs épisodes démontrant un manque de volonté politique lorsqu'il s'agit d'effectuer des changements, et ce, malgré l'existence d'une succession de rapports et d'études de spécialistes qui recommandent une réforme métropolitaine. Le gouvernement provincial analyse longuement la situation, notamment en créant une commission d'enquête. Ensuite, la commission élabore un diagnostic et, une fois qu'une proposition est sur la table, le rapport est « tabletté » et oublié : c'est le cas du rapport Pichette ou du *Pacte 2000*, des rapports pourtant jugés très audacieux. L'exemple le plus distinctif est peut-être celui de la Commission de développement de la métropole (CDM) : même si la structure est créée par une loi, elle ne siège jamais et disparaît discrètement de la scène publique⁶.

Seule une minorité d'élus locaux acceptent leur responsabilité en ce qui concerne les pratiques de coopération métropolitaine et font peu d'autocritique. Pour quatre élus, le problème de la coopération réside dans la résistance de l' élu local, qui est incapable de voir plus loin que les intérêts de ses électeurs. Selon ces personnes, la région métropolitaine n'existe pas dans la conscience des élus, ils « pensent local ». Cette attitude est décrite par un élu de la Ville de Montréal comme celle du *nible-thinking*. Soulignons que plusieurs fonctionnaires provinciaux partagent cette idée et révèlent au cours des entretiens une perception assez négative des élus locaux. Ceux-ci reçoivent plusieurs qualificatifs péjoratifs : « égoïstes », « petits chefs », « résistants », « passifs ». Cette conception des élus locaux fait partie de la culture politique municipale du Québec, marquée par la combinaison d'une autonomie légale restreinte et d'une vocation à la gestion et la production de services locaux. Il en résulte notamment un « apolitisme gestionnaire » (Bherer, 2003, p. 95) qui fait de la scène municipale un espace politique limité, clos et sous-valorisé comparativement à la politique provinciale et

6. Il est étonnant de constater que la plupart des personnes consultées oublient l'existence de la CDM et du ministre d'État à la Métropole, Serge Ménard, quand elles font l'histoire des réformes municipales au Québec.

fédérale. Plusieurs éléments contribuent à cette culture politique : manque d'institutionnalisation des partis politiques locaux (sauf dans les grandes villes du Québec) (Quesnel et Belley, 1991), manque de reconnaissance du métier d'élu local (Villeneuve, 1992) et faible participation électorale (plus basse en comparaison avec les autres élections) (Breux et Bherer, 2011). Les élus locaux occupent donc une place marginale dans le système politique québécois, ce qui affecte les rapports entre le gouvernement provincial et les municipalités. Cet aspect est très critiqué par les élus locaux, comme l'atteste l'opinion suivante d'un maire de la Rive-Sud :

Quand on voit le Québec de 10 000 pieds, depuis un avion, on voit parfaitement les agglomérations. Où elles commencent et où elles finissent. C'est le rêve des limites parfaites. C'est parfait, surtout parce qu'on ne voit pas les politiciens ! Mais la région métropolitaine n'est pas neutre, elle n'est pas une simple définition statistique. La politique est là, il y a toujours un élément idéologique.

Cette citation illustre un paradoxe. Alors que les municipalités québécoises et canadiennes sont majoritairement conçues comme des espaces de gestion de services au détriment des espaces politiques, les tentatives du gouvernement provincial de réforme locale provoquent une forte réaction des élus locaux. Selon une partie des fonctionnaires et même certains élus locaux interviewés, ces derniers désirent conserver leur pouvoir, même limité. Il s'agirait donc d'une simple réaction de résistance face à la perte de pouvoir politique. Par contre, d'autres personnes interviewées considèrent que le refus des fusions municipales s'explique aussi par la volonté de préserver un espace unique, un milieu de vie spécifique, incarné par la municipalité.

À cet égard, plusieurs auteurs soutiennent la conception de la municipalité au Québec comme espace identitaire et de forte appartenance, malgré son manque de reconnaissance constitutionnelle. Pour Julie-Anne Boudreau (2003a, 2003b), la distinction culturelle et linguistique de la communauté anglophone montréalaise se traduit par un attachement très fort à la municipalité et par une volonté de préservation de l'autonomie locale (voir aussi Pierrevelcin, 2007). Selon Andrée Fortin et Mélanie Bédard (2003), cet attachement est associé à une identité spatiale (urbaine ou suburbaine) : les citoyens habitent la ville-centre ou la banlieue en fonction des services trouvés, mais aussi parce qu'elle satisfait un idéal de communauté et répond à des représentations très différentes de la municipalité. Les soubresauts de la réforme Harel ont été interprétés en ce sens, c'est-à-dire, en tant que conflit entre des valeurs et des intérêts différents entre les villes-centres et les banlieues (Quesnel, 2000 ; Bherer et Lemieux, 2002). D'après notre cadre d'analyse, les valeurs et les représentations des acteurs locaux déterminent le résultat des pratiques de coopération métropolitaine. Une étude détaillée des valeurs qui se retrouvent derrière les discours des élus locaux montréalais est donc incontournable.

1.2. DES CITADINS ET DES BANLIEUSARDS

L'analyse du discours des élus des villes-centres et des banlieues à partir des documents écrits et des entretiens révèle une opposition entre leurs visions de la municipalité et de la gestion métropolitaine. On observe des représentations qui font partie de la culture politique québécoise et qui constituent des identités territoriales différenciées. Il s'agit d'images bien enracinées et qui sont stables depuis les débats tenus dans le cadre du GTMR en 1992. La construction d'une pensée métropolitaine et d'une conception des enjeux à l'échelle du Grand Montréal est généralement absente. La région métropolitaine demeure un espace flou, difficile à se représenter, à la différence de l'île de Montréal (entité géographique) ou de la municipalité (entité administrative et politique). De plus, nous remarquons chez les élus municipaux une tendance à interpréter la politique locale et le débat métropolitain dans le cadre d'un enjeu particulier : le développement durable, la démocratie, le logement social, le développement local, la compétitivité, les droits linguistiques ou la gestion des services. On observe donc une vision fragmentée de l'agglomération.

Les représentations de la gestion métropolitaine s'articulent autour de quatre valeurs : l'équité (sociale ou fiscale), la démocratie (l'imputabilité et la participation), l'efficacité (la minimisation du coût des services et l'efficacité dans la gestion des services), la compétitivité (le développement économique et la capacité d'attraction) (voir tableau 1.2). Ces valeurs sont présentes dans les discours des élus de la région métropolitaine et peuvent se regrouper sous deux thèmes. D'une part, il y a la question de la création et de la redistribution de la richesse au sein de la région métropolitaine. En effet, les élus ont des conceptions différentes en ce qui concerne la contribution au développement économique des diverses municipalités de la région métropolitaine et aussi en ce qui concerne la solidarité au sein du territoire métropolitain. D'autre part, les positions des élus locaux reproduisent fidèlement le débat théorique des écoles de la réforme et des choix publics. En effet, les discussions portent sur la taille idéale pour une municipalité, soit la taille qui assurerait une meilleure efficacité et une meilleure démocratie (*small is beautiful vs bigger is better*).

1.2.1. La création et la redistribution de la richesse

Un premier élément est la divergence des conceptions quant au rôle de la municipalité dans le développement économique au sein de la région métropolitaine et quant au partage des coûts et de la redistribution de la richesse. On constate, d'une part, que les élus des municipalités de banlieue ne se considèrent ni dépendants de la ville-centre ni responsables des ses problèmes. Leur conception de la région métropolitaine est celle d'un territoire

fragmenté et polycentrique. Les élus des villes-centres, notamment ceux de la Ville de Montréal, conçoivent par contre la région métropolitaine comme un ensemble, dont les villes-centres sont le moteur du développement économique, social et culturel du territoire. Selon eux, la capacité d'attraction de ces pôles entraîne des coûts qui doivent être partagés par toutes les municipalités de la région métropolitaine, qui profitent des services offerts par les villes-centres. Nous analyserons en détail ces deux conceptions qui entrent en conflit à plusieurs reprises durant les années 1990, alors que le gouvernement provincial propose de créer un organisme métropolitain.

En premier lieu, les élus des municipalités de banlieue considèrent que ces municipalités sont autonomes de la ville-centre, notamment sur le plan économique. Selon leur point de vue et contrairement à la croyance populaire, les municipalités de banlieue sont d'une grande importance dans le développement économique de la région métropolitaine. Comme l'affirment les élus de la banlieue de Montréal : « Les villes de banlieue de l'île ont développé des vocations économiques complémentaires et ne constituent plus des villes-dortoirs, parasites de Montréal » (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1992, p. 6). En effet, les élus critiquent la vision de supériorité de la Ville de Montréal et sont de plus en plus fiers de la place des municipalités de banlieue au sein de la région métropolitaine. Comme l'affirme un élu d'une municipalité de la Couronne Nord : « *Ce n'est pas vrai que la banlieue profite de la ville-centre. Au contraire, elle apporte de la richesse à la ville-centre.* » La prise de conscience du rôle des municipalités dans le développement de la périphérie de Montréal se produit tant sur l'île de Montréal que dans la Couronne Nord et la Rive-Sud (voir à cet égard le mémoire des municipalités de la MRC de Champlain, 1996).

En ce sens, la majorité d'élus des municipalités de la banlieue veut conserver leur capacité à promouvoir le développement économique sur leur territoire (la municipalité). Ils considèrent que la compétition intermunicipale stimule le développement économique. Selon la logique des choix publics, l'autonomie des municipalités est vue comme une source de compétitivité (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961). À cet égard, citons un élu d'une ancienne ville de la banlieue de Montréal qui affirme : « *La sclérose de Montréal vient de son manque de concurrence. Le fait de devoir concurrencer avec d'autres municipalités pousse à devenir les meilleurs pour attirer les entreprises et les gens.* » La valeur de la compétitivité se réalise d'abord à l'échelle locale : les municipalités se disputent l'établissement d'entreprises et de citoyens en offrant des taxes plus basses et une meilleure qualité de vie. Selon les élus, les municipalités de banlieue offrent une qualité de vie que l'on ne retrouve pas dans les villes-centres (entendue comme synonyme de tranquillité, de sécurité, d'esprit communautaire, d'offre culturelle et commerciale, d'espaces verts et d'une gestion municipale efficiente). Ces

éléments pour décrire le style de vie banlieusard apparaissent aussi dans les enquêtes menées sur les banlieues au Québec (Fortin, Després et Vachon, 2002) et en Amérique du Nord (Oliver, 2001); ils incarnent l'idéal suburbain.

Selon la logique de ce discours, les citoyens habitent en banlieue parce qu'ils préfèrent la banlieue à la ville-centre. La banlieue répond aux besoins des citoyens parce qu'elle est cohérente avec leur système de valeurs et de références (MRC de Thérèse-De Blainville, 1996, p. 8). Ce mémoire de la Table des maires et préfets de la Couronne Nord confirme cette conception, semblable à celle des choix publics :

Ils ne se sont pas installés sous la contrainte. Il y a des « familles souches » depuis longtemps, enracinées. Les nouveaux arrivants ont préféré s'établir en dehors de la grande ville [...] Ils ont choisi une taxation à la mesure de leurs moyens [...] Dans un marché de libre concurrence entre les municipalités et de libre choix pour les consommateurs, les 27 municipalités de nos six MRC ont dû et doivent continuellement adapter et préciser leur offre de services [...] afin de satisfaire les exigences de leur clientèle et afin d'en attirer une nouvelle (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 20-21).

Cette conception interprète l'établissement des activités économiques et des résidents comme le fruit d'un choix, l'idée selon laquelle les citoyens « votent avec leurs pieds » (Tiebout, 1956). Cela explique que les élus des municipalités de banlieue ne se sentent pas responsables des inégalités sociales et économiques que l'on retrouve à l'échelle de la région. Les problèmes, notamment ceux de Montréal, relèvent donc de l'incapacité propre à l'entité à créer de la richesse. L'idée du choix et de la liberté de s'établir dans la banlieue est importante pour comprendre le refus des municipalités de banlieue d'adhérer aux regroupements municipaux, qui ont été opérés, en grande partie, dans le but de résoudre les inégalités entre les villes-centres et les banlieues. Comme l'affirme un élu d'une municipalité de la banlieue de Montréal par rapport à la réforme du gouvernement provincial : « *C'est une vision socialiste. Il y a d'autres moyens de redistribution, il ne fallait pas faire de fusions.* »

La notion selon laquelle le dynamisme économique naît également de la propre capacité d'attraction des municipalités explique l'opposition de la majorité des élus – notamment ceux de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive-Sud – au contrôle d'une structure métropolitaine. Il faut pourtant ajouter à cette conception une idée partagée par certains élus locaux selon laquelle la compétitivité peut aussi être réalisée à l'échelle métropolitaine, et ce, sans nuire au développement économique municipal. En effet, les élus de l'UMBM, les municipalités de banlieue de Longueuil et une partie d'élus sur la Rive-Sud considèrent qu'il est positif de bénéficier d'un instrument de promotion internationale et de pouvoir parler d'une seule voix lors

des grands événements commerciaux. Nous nous apercevons que le discours régionaliste fondé sur la valeur de la compétitivité métropolitaine est le discours le plus partagé parmi les acteurs.

Quant au partage des coûts métropolitains, les élus des municipalités de banlieue se plaignent de « *l'impérialisme des villes-centres* », qui fait en sorte que les municipalités de banlieue ne sont pas consultées à l'heure de décider des équipements d'intérêt régional, qu'elles doivent pourtant financer. Les élus de banlieue ont souvent l'impression que le gouvernement favorise la Ville de Montréal en leur imposant des structures et des coûts supplémentaires, comme ce fut le cas pour la CUM. Citons à cet égard un dirigeant de l'UMBM, qui affirme : « *C'était un mariage forcé et contesté. On a mis tout le monde dans le même sac et on a dit : "Tout le monde doit payer !" On ne recherchait que l'argent de la banlieue.* » Ce discours est repris lors de la mise en place de la CMM, notamment par les élus de la Rive-Sud et surtout par ceux de la Couronne Nord. Cet extrait d'un mémoire des municipalités de la Couronne Nord illustre cette pensée : « C'est à Montréal que tout va se décider, pour ne pas dire que c'est Montréal qui va tout décider ! [...] Les résidents de la Couronne Nord devront payer pour des équipements qu'ils n'utilisent pas ! » (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 25). En résumé, les élus des municipalités de banlieue considèrent que l'équité n'est pas un problème métropolitain. Cependant, les divers groupes d'élus de banlieue réagissent différemment devant l'obligation d'y contribuer financièrement par une nouvelle structure ou une formule de partage de la richesse (voir chapitre 4).

La conception de la création et de la redistribution de la richesse est très différente chez les élus des villes-centres. Pour les élus de Longueuil et de Montréal, la concurrence intermunicipale est stérile. Selon une approche réformiste de la gestion métropolitaine, la création d'une grande ville élimine les « rivalités de clocher » et permet d'accroître le développement économique (Wood, 1958). Selon les maires, une ville de grande taille permet aussi un contrôle accru de l'étalement urbain ainsi que la formation d'une puissance économique permettant d'attirer les entreprises sur le territoire. Lors des travaux de la Table ronde des villes-centres, les maires des six villes-centres (Montréal, Québec, Hull, Chicoutimi, Sherbrooke et Trois-Rivières) s'expriment ainsi : « Notre développement collectif doit cesser d'être un jeu à somme nulle où ce qui est réalisé au profit d'une municipalité l'est au détriment d'une autre » (Groupe des six villes-centres du Québec, 1993, p. 5). Ils considèrent que la concurrence au sein de la région métropolitaine augmente les disparités entre les villes-centres et les autres municipalités, en agrandissant l'effet « trou de beigne ». Les maires de Longueuil et de Montréal dénoncent le fait que les villes-centres assument les coûts

de plusieurs services qui sont de nature métropolitaine, alors qu'elles supportent également plus de coûts en raison de leur population, souvent plus démunie (Ville de Montréal, 1993 ; Ville de Longueuil, 2000).

Selon les élus de Montréal et de Longueuil, tous les citoyens de la région sont responsables des coûts générés par le processus de métropolisation – transports en commun, infrastructures, couches de pauvreté – et, en même temps, doivent pouvoir profiter de la richesse de manière égale – services et équipements, par exemple. Comme l'affirme un élu de la Ville de Montréal : « *À long terme, la banlieue et la ville-centre sont liées. Pourquoi la Ville de Montréal doit-elle payer seule l'aménagement de la rue Sainte-Catherine ?* » Les élus des villes-centres et surtout ceux de Montréal considèrent que les élus des banlieues ne sont pas solidaires, « *qu'ils ont abandonné Montréal* ». Le maire Bourque dénonce le fait que la ville ait perdu des résidents des classes moyennes et hérité de problèmes sociaux, tandis que le développement se fait dans les banlieues (Ville de Montréal, 1997). À cet égard, Jean Doré demande d'instaurer un système d'équité métropolitaine qui permettrait d'offrir des conditions égales pour tous les citoyens de l'agglomération (Ville de Montréal, 1993). Alors qu'on débattait au sujet des regroupements municipaux, Pierre Bourque s'inquiète des effets qu'une trop grande décentralisation peut avoir sur l'équité : il faut, selon lui, surtout conserver l'équité au sein de la nouvelle Ville de Montréal.

La perception que les municipalités de banlieue ont de leur rôle au sein de la région métropolitaine – autonomie, contribution au développement économique – contraste avec la vision de la Ville de Montréal, notamment celle de Pierre Bourque, pour qui « *Montréal a un seul cœur, une seule âme. Si on l'ampute de certaines parties, on tue son âme* » (entrevue avec Pierre Bourque réalisée le 4 mars 2005). Jean Doré se situe entre les deux positions. Il partage avec Pierre Bourque l'idée que la ville-centre de la région métropolitaine continue à avoir un rôle prédominant, mais il reconnaît l'apport des autres municipalités à la richesse du Grand Montréal (Ville de Montréal, 1993, p. 44). Néanmoins, les deux maires sont d'accord avec l'idée que l'avenir de la région métropolitaine passe par la performance de la Ville de Montréal, puisqu'elle est la représentante métropolitaine à l'extérieur du Québec et le leader de l'agglomération. Comme l'affirme un élu municipal de Vision Montréal : « *Dans la compétition mondiale, il est important pour Montréal d'être une ville unie.* »

Selon le maire Bourque, sa fonction internationale fait de Montréal une ville unique, avec une qualité de vie incomparable : un milieu urbain, culturellement actif, avec une diversité ethnique et une sécurité que l'on retrouve rarement dans les métropoles américaines (Ville de Montréal, 1998). Il est curieux de constater que l'argument de la qualité de vie soit

utilisé tant par les défenseurs de l'autonomie locale que par ceux des fusions municipales. Selon les élus de Montréal, être une métropole internationale implique en même temps des besoins et des caractéristiques spécifiques. Comme Pierre Bourque l'affirme lors d'un entretien avec Luc Chartrand et Michel Vastel le 15 décembre 1999 :

Nous faisons face à une concurrence injuste, car il y a des inégalités sociales dramatiques entre les villes. Montréal a plus de responsabilités internationales, culturelles, sociales... C'est une évidence. Les gens seraient déçus si Montréal n'aidait pas les groupes communautaires, le Festival de jazz ou le Festival Juste pour rire. Les autres villes n'ont pas du tout ce genre de responsabilités. Ce sont des *boroughs*, comme on dit en Angleterre, c'est-à-dire des communes, qui souvent ont un maire, mais qu'on distingue d'une *city*, une ville (Chartrand et Vastel, 1999, p. 16).

La citation de Pierre Bourque exprime l'idée que les municipalités de banlieue sont des entités de gestion et d'administration des services de proximité, sans vocation stratégique, une image propre à la culture politique canadienne. En revanche, il considère que la fonction de Montréal est plus qu'une instance de gestion de services : elle est aussi une instance politique de représentation de la communauté locale. Selon le maire de Montréal, cette dimension politique est liée à la taille municipale. En effet, le lien causal existant entre la taille municipale et la démocratie et l'efficacité constitue l'axe du deuxième thème dans le débat des élus locaux montréalais.

1.2.2. La taille idéale : *small is beautiful vs bigger is better*

La relation entre la taille des municipalités, l'efficacité et la démocratie est au cœur de l'opposition des courants de pensée de la réforme et des choix publics (voir chapitre 1). Cette polémique constitue le cœur des débats des années 1960-1980, comme l'atteste l'épisode de la fusion des municipalités de l'île Jésus en 1965 (voir à cet égard le livre de Roger-J. Bédard, 1965). Elle demeure d'actualité dans le Québec de l'an 2000 : dans le débat métropolitain, les élus des villes-centres et des banlieues reproduisent le même dialogue de sourds.

Tant dans le GTMR que dans la CDM, le débat sur l'efficacité émerge. Les élus des banlieues et le maire de Laval refusent la création d'une institution métropolitaine, croyant qu'elle nuira à la qualité et au coût des services. Ils craignent avant tout une bureaucratisation des procédures et une hausse des taxes. L'idée que les grandes villes, notamment Montréal, sont plus inefficaces revient constamment dans le discours des élus interviewés. Comme exemple, citons cet extrait du discours d'un maire d'une municipalité de la banlieue de Montréal : « *Si la Ville de Montréal ne marchait pas, pourquoi a-t-on réalisé une fusion ? On l'a faite encore plus grande, plus bureaucratique !* »

En outre, les élus des banlieues considèrent qu'il y a trop de structures et que la manière dont le gouvernement provincial traite des enjeux urbains passe toujours par la mise sur pied de nouvelles structures. Citons le raisonnement du maire de Westmount, Peter Trent : « Au Québec, chaque fois qu'on veut régler un problème, on crée une structure bureaucratique. Une fois le problème réglé, on garde la structure et les contribuables continuent d'en faire les frais [...] Si on superpose les structures, ce sont les fonctionnaires qui dirigent, pas les élus » (cité par Saint-Germain, 1996, p. 57). Les élus des banlieues s'opposent ainsi à la création d'une « superstructure urbaine » dont l'objectif serait de régler les problèmes fiscaux engendrés par Montréal et son administration (Couronne Sud, 1996). Les élus des banlieues croient que la création d'une institution métropolitaine ne permettra pas de résoudre les problèmes structurels qui affligent Montréal : le déficit fiscal, la stagnation économique, la pauvreté, le chômage, etc. (voir, par exemple, le mémoire de la MRC de Thérèse-De Blainville, 1996).

Il y aurait donc unanimité chez les élus des banlieues sur l'idée que la gestion d'une grande ville comme Montréal – « la chaudière percée », selon un élu de la Couronne Nord – est très inefficace : les services y sont plus chers, on y retrouve plus de bureaucratie et de paliers administratifs, beaucoup d'argent y est gaspillé et les syndicats y ont beaucoup trop d'emprise. En revanche, selon les élus des banlieues, le système de gestion municipale des banlieues assure un lien direct entre les élus et les citoyens et une minimisation des coûts, aspect qui doit être préservé en favorisant une gestion locale, ce qui n'est réalisable qu'à l'intérieur de municipalités de taille réduite. Un autre élément typique de l'école des choix publics est la distinction qui est faite entre prestation et production des services (Bish et Ostrom, 1973). « *Ce qui compte, c'est que le citoyen reçoive le meilleur service au moindre coût, peu importe qui offre les services* », comme l'affirme un élu de la banlieue de Montréal. L'accent est donc mis sur l'individu et ses besoins : le citoyen choisit la municipalité lui offrant les meilleurs services.

Par contre, pour Pierre Bourque, la création de nouvelles structures – dans ce cas, la Ville de Montréal à la suite de la fusion de toutes les municipalités sur l'île – apparaît comme la meilleure façon de régler les problèmes. Il considère que la mégaville permettra d'atteindre des économies d'échelle, de mieux administrer les ressources et d'offrir une diversité de services impossible à retrouver dans les petites villes et accessibles à tous les citoyens de manière égale (Ville de Montréal, 1999). Pierre Bourque ne partage pas la conception négative que les autres élus ont de la création de structures. Par exemple, la Table des préfets et des maires du Grand Montréal est pour lui « *un club social* », sans valeur réelle (entrevue avec Pierre Bourque réalisée le 4 mars 2005). Dans le cas de Longueuil, nous verrons

dans le chapitre suivant que le maire Claude Gladu n'est pas pour les regroupements. Gilles Vaillancourt, lui, n'est pas touché par la fusion, puisque Laval est elle-même le fruit des regroupements de 1965. Le maire est convaincu que les fusions ont été positives pour sa municipalité, qui profite d'une unicité institutionnelle: «*On est une ville, une MRC, une région administrative, une régie de santé, une commission scolaire... C'est simple!*» (entrevue avec Gilles Vaillancourt réalisée le 16 février 2006).

Ces deux modèles constituent une représentation contrastée des différentes réalités politiques urbaines du Québec et de la dualité du rôle des municipalités. Serge Belley distingue à cet égard deux modèles de gestion municipale: le populisme fiscal et l'interventionnisme municipal (Belley, 2003a). Le premier, plutôt caractéristique des villes de banlieue, a comme cheval de bataille l'assainissement des finances municipales, moyennant une rationalisation administrative. Le second, propre aux villes-centres, cherche à développer l'action municipale dans les différentes sphères de la société. L'opposition entre politique et gestion reflète le souci d'une mise à distance de la dimension politique au sein des affaires municipales, signe de l'héritage des réformistes du début du xx^e siècle. Pour ces derniers, atteindre le *good government* est possible grâce à une gestion plus serrée de l'entreprise privée, ce qui permet d'éviter la corruption politique (Wright, 1928).

Dans le débat relatif à la taille idéale pour une meilleure gestion municipale, la question de l'efficacité est inséparable de celle de la démocratie. Le même dialogue de sourds s'installe: tant pour les élus des municipalités de banlieue que pour les élus des villes-centres, «leur municipalité» assure une meilleure imputabilité locale, une participation accrue des citoyens et un fort sentiment d'appartenance. Pour les premiers, une municipalité de petite taille permet un contact plus direct entre les élus et les citoyens, c'est pourquoi les citoyens s'impliquent davantage en politique et sont plus intéressés par les affaires locales, ce qui renforce leur sentiment d'appartenance. La proximité entre élus et citoyens rend aussi les élus plus imputables aux yeux des citoyens, qui exercent alors un vrai contrôle démocratique. Tel que l'affirment les municipalités de la banlieue de Québec lors des travaux de la Table ronde des villes-centres: «Vaut mieux de petites administrations responsables que de grandes administrations irresponsables» (Municipalités de la périphérie de Québec, 1996, p. 25).

Pour les élus des grandes villes, les enjeux y sont plus importants et les représentants de la population ont plus de poids vis-à-vis des autres paliers de gouvernement (dans ce cas, le palier provincial). Par conséquent, les citoyens sont plus intéressés à participer politiquement et s'identifient plus avec leurs élus et leur municipalité. Dans le cas des villes de Longueuil et de Montréal, la création des arrondissements permet aux citoyens des anciennes villes de banlieue de conserver le sentiment d'appartenance avec leurs communautés et de créer des mécanismes de participation (Ville de

Longueuil, 2000; Ville de Montréal, 2000b). Malgré le discours officiel, il faut souligner que plusieurs élus interviewés de la Ville de Montréal sont d'accord avec l'idée qu'il y a moins de contact entre les élus et les citoyens à Montréal que dans les municipalités de banlieue, dont la culture politique encourage la participation des citoyens et une meilleure imputabilité locale. Ce manque de participation est aggravé, selon les personnes interviewées et plusieurs spécialistes, par le style «autocratique» de Pierre Bourque. Comme le dit un ex-élu du Rassemblement des citoyens de Montréal (le parti à l'opposition): «*Ce n'est pas Vision Montréal, c'est Vision Bourque. Il est plus autoritaire que le maire Drapeau.*»

Nous observons un conflit entre les valeurs associées aux municipalités petites et grandes. Cependant, indépendamment de la question de la taille de la municipalité, il faut souligner qu'il y a consensus sur le point suivant: tous les élus sont d'accord sur le fait que l'imputabilité et l'appartenance peuvent être seulement locales. En effet, ils refusent la participation d'autres acteurs de la société civile – du milieu des affaires, du milieu communautaire, etc. – au sein des structures métropolitaines et surtout la possibilité d'élire les élus à une échelle métropolitaine. Les élus sont d'accord sur l'idée que l'imputabilité et la participation se réalisent exclusivement à l'échelle locale. Dans le cas de Montréal et Longueuil, les maires acceptent que les arrondissements puissent promouvoir la participation des citoyens et le sentiment d'appartenance des anciennes villes, mais en aucun cas ne permettre une imputabilité infralocale. Lorsque la question d'une élection métropolitaine est posée, la majorité des élus réagissent de la même façon: ils estiment que leurs rôles en tant qu'élu local et élu métropolitain (dans le cas d'une structure de représentation indirecte) sont compatibles. Il s'agit de combiner une vision locale avec une vision métropolitaine, ce qui est faisable d'après les élus locaux. Les élus de la région métropolitaine sont donc opposés à l'idée d'une élection directe à l'échelle métropolitaine.

Pour conclure cette section, nous avons élaboré un tableau (3.1) de synthèse de la position des élus locaux. Il tient compte des représentations des élus selon leurs valeurs et l'échelle de réalisation de ces valeurs (infralocale, locale et métropolitaine). L'échelle locale est divisée en fonction de la taille pour rendre compte du conflit entre les représentations des municipalités de banlieue et des villes-centres. Même si les élus considèrent que la démocratie et l'efficacité doivent se réaliser à l'échelle municipale, ils ne sont pas d'accord sur la dimension de cet espace. Parmi les éléments conflictuels, soulignons la question de l'équité, qui n'est pas une valeur à atteindre pour les municipalités de banlieue, tandis que pour les villes-centres, il s'agit d'un élément capital de leur discours.

Les conceptions des élus locaux ne prennent en considération que le niveau de gouvernement local, les échelles infralocale et métropolitaine étant pratiquement absentes des représentations. Le fait que la municipalité

Tableau 3.1.
Les représentations des élus (valeurs et échelle de réalisation)

Échelle	Équité			Démocratie			Efficience			Compétitivité		
	Sociale	Fiscale	Imputabilité	Participation	Économie d'échelle	Efficacité	Développement économique	Attractivité				
Infralocale				Montréal Longueuil								
Locale (grande taille)	Montréal Longueuil	Montréal Longueuil	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Longueuil Laval	Montréal Laval Longueuil	Montréal Laval Longueuil				
Locale (petite taille)			UMBM B. Longueuil Rive-Sud C. Nord	UMBM B. Longueuil Rive-Sud C. Nord								
Métropolitaine	Montréal*	Montréal					Montréal UMBM B. Longueuil Rive-Sud** Laval	Montréal UMBM B. Longueuil Rive-Sud** Laval				

* Seulement pour le maire Jean Doré.

** Seulement une partie des municipalités.

soit l'échelle privilégiée pour les élus explique leur réaction à la réforme Harel, dont l'un des volets vise la réduction du nombre des municipalités au Québec. Quant à l'échelle métropolitaine, elle est considérée comme adéquate pour atteindre l'équité fiscale par les maires de Montréal ; la valeur de l'équité sociale est préférée seulement par Jean Doré, qui a une vision de la gestion métropolitaine régionaliste fondée sur des mécanismes souples de concertation. En revanche, Pierre Bourque a une représentation clairement réformiste et pense notamment à l'île de Montréal.

L'analyse des valeurs des élus locaux montre que la région métropolitaine n'est pas perçue comme un espace politique propre, composé d'élus dotés de la capacité de mettre en œuvre des politiques publiques et un financement autonome : cet espace est réservé à la municipalité. En outre, les élus municipaux n'ont pas d'idées préconçues de la région métropolitaine : elle n'existe pas dans l'imaginaire collectif. Il faut pourtant souligner le relatif consensus sur la notion à savoir que compétitivité doit être achevée à l'échelle métropolitaine. Plusieurs élus acceptent que l'union des forces des municipalités de la région sur la scène internationale puisse être favorable, sans que celle-ci empêche le développement économique et l'attractivité au sein de leurs territoires. Cet aspect est essentiel à la compréhension du processus de réorganisation municipale de 2000 (voir chapitre 4).

Le débat sur la taille des municipalités divise les élus locaux et peut être considéré comme un dialogue de sourds entre les villes-centres et les banlieues. À cet égard, Fortin et Bédard pensent que l'on peut distinguer des identités spatiales distinctes entre le citadin et le banlieusard : « On serait attaché à la ville "en général" ou à la banlieue "en général", et on pourrait de la sorte déménager à l'intérieur du centre-ville, ou d'une banlieue à l'autre, mais pas d'un type d'espace urbain à un autre » (Fortin et Bédard, 2003, p. 136-137). L'intensité des identités spatiales permet d'expliquer l'incompréhension mutuelle existant entre les élus des villes-centres et ceux des municipalités de banlieue. Ce clivage existe dans le cas de Montréal. Ainsi, les élus de l'extérieur de l'île de Montréal ont tendance à identifier la Ville de Montréal au centre-ville. À leurs yeux, et à ceux de beaucoup de Québécois, Montréal est associée aux images du centre des affaires, de la Place des arts et de la rue Sainte-Catherine. Par exemple, dans le rapport du Conseil des affaires sociales, qui traite des inégalités entre les régions du Québec, on peut lire en référence à Montréal : « Il faut bien reconnaître que l'ombre des tours de la Place Desjardins ne constitue pas la cour arrière rêvée d'un jeune couple pour y faire jouer ses enfants ! » (Conseil des affaires sociales, 1989, p. 106). Montréal représente l'image de l'urbain, avec toutes les connotations positives et négatives que cela présuppose : le loisir, la culture, la diversité, mais aussi la violence, le bruit, la densité, l'inconnu (Fortin et Bédard, 2003). Les images fonctionnent également en sens inverse. En effet, comme l'expriment les élus de la Couronne Nord par rapport à

leurs municipalités: «[elles] sont perçues comme une banlieue-dortoir avec ses centres commerciaux, où la vie est ennuyante et où tout le monde coupe sa pelouse le samedi matin. La réalité est très différente de ce cliché» (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 9). En outre, les élus des banlieues se sentent accusés d'être les promoteurs de l'étalement urbain et de contribuer au déclin de la ville-centre.

La dichotomie ville-centre/banlieue existe et façonne les relations intermunicipales au Québec. Néanmoins, cette explication n'apporte pas entière satisfaction dans le cadre de notre analyse des pratiques de coopération métropolitaine de Montréal et de la contribution des élus locaux au modèle de gestion métropolitaine mis en place lors de la réforme Harel. Ce qui est paradoxal avec le cas montréalais, c'est que ni les élus des villes-centres ni ceux des banlieues ne coopèrent de manière stable. Ce manque de coopération, qui se manifeste davantage au moment de la réforme Harel, doit se comprendre sous un autre angle que celui de l'opposition ville-centre/banlieue. Nous estimons que la diversité de représentations au sein de ce que l'on considère être la «banlieue» et la «ville-centre» constitue la clé qui permet d'expliquer les pratiques de coopération métropolitaine dans les années 1990 et les stratégies des élus locaux face à la réforme Harel.

1.3. LES LIMITES DE LA COOPÉRATION : LA FORCE DES VALEURS

Le constat selon lequel il existe une diversité au sein des catégories «ville-centre» et «banlieue» n'est pas nouveau. Plusieurs chercheurs ont démontré qu'il est très difficile de parler de la banlieue au singulier, puisque l'on retrouve plusieurs types de banlieue selon la forme urbaine et la population résidente (Bourne, 1996; Harris et Lewis, 2001; Harris, 2004). Dans la région métropolitaine de Montréal, cette pluralité est évidente: les villes de Saint-Laurent, Anjou, Hampstead, Montréal-Est, Saint-Lambert, Chambly, Terrebonne, Repentigny, entre autres, détiennent chacune une identité et des spécificités qui lui sont propres, malgré leurs traits communs. Selon Jean-Pierre Collin et Claire Poitras:

La banlieue, ses élites, ses institutions, son économie, sa sociabilité sont au cœur du processus de l'urbanisation et non pas de simples extensions de la ville-centre. Le paysage social et culturel de la banlieue n'a pas l'homogénéité et l'anomie que laisse entendre le recours au concept de banlieue-dortoir (Collin et Poitras, 2002, p. 303).

Au Québec, la diversité des banlieues est bien documentée, notamment en ce qui concerne leurs caractéristiques sociales, architecturales, urbaines et géographiques (Fortin, Després et Vachon, 2002). On connaît moins leurs attitudes et leurs stratégies par rapport à la coopération métropolitaine (Cloutier, Collin et Poitras, 2011). À partir du cas de Montréal,

l'un des objectifs de cette recherche est justement de mieux connaître les motivations qui conduisent les élus locaux à s'engager dans un projet métropolitain, et ainsi relever les obstacles à la coopération métropolitaine.

Selon notre hypothèse, la coopération métropolitaine est atteinte plus facilement si les acteurs locaux partagent une vision de l'agglomération et sont disposés à faire des compromis au nom du « bien commun métropolitain ». L'idée même de bien commun implique une volonté chez les acteurs d'une région métropolitaine de s'élever au-dessus des enjeux partisans ; autrement dit, elle sous-tend l'existence d'un intérêt général qui transcenderait les intérêts et les rivalités locales. Pour nous, le bien commun correspond à « l'ensemble de valeurs qu'une communauté considère comme essentielles afin de vivre et faire ensemble ». Cette définition large permet d'appréhender non seulement les valeurs mises en avant (dans notre cas, l'équité, la démocratie, la compétitivité, l'efficacité), mais aussi les porteurs de ces valeurs (la municipalité, la région métropolitaine), l'objectif (assurer une égalité à l'accès aux services publics, garantir la prestation de services avec une minimisation des coûts, etc.) et les modalités de réalisation du bien commun (quel vivre-ensemble et comment l'atteindre ?), ces aspects faisant partie des discours sur le bien commun (Rangeon, 1986).

Le cas de Montréal démontre que les différents groupes au sein d'une communauté ne sont pas capables de partager une même vision du bien commun. Le désaccord concernant leurs valeurs les plus importantes est latent pendant les années 1990, mais apparent pendant la réforme Harel en raison du modèle de gestion métropolitaine proposé et en raison des règles du jeu dictées par le gouvernement provincial. En effet, les élus des deux blocs (villes-centres et banlieues) ont des conceptions semblables en ce qui a trait à la démocratie, l'efficacité, la compétitivité et l'équité. Toutefois, ils ont des hiérarchies de valeurs différentes, ce qui explique leur incapacité à faire des compromis et à générer des dynamiques favorables à la coopération métropolitaine. À cela, il faut y ajouter l'histoire et les expériences passées de coopération entre les élus locaux. Ainsi, si les élus de la Ville de Montréal et ceux de la banlieue de l'île de Montréal ont eu l'occasion d'appartenir à une même institution (la CUM), les autres composantes de la région métropolitaine n'ont pas de tradition de coopération, sauf lors d'alliances ponctuelles.

Dans le cas de la Ville de Montréal, même si les maires Jean Doré et Pierre Bourque sont d'accord sur les valeurs à atteindre (notamment, l'équité et la compétitivité), leur manière d'atteindre ces objectifs est très différente. Le premier pense à un pacte régional (une ville-région), tandis que le second a plutôt une vision réformatrice à un niveau. Selon le maire Bourque, le bien commun de Montréal doit être limité par une seule frontière politique et administrative, celle de la Ville de Montréal après la fusion de toutes les municipalités de l'île. Selon le maire, *une île, une ville* n'est

pas un simple modèle théorique ou une formule technocratique : c'est « une passion » (Bourque, 2002), « le projet du millénaire » ou encore, « un projet de société » (Bourque, cité par Chartrand et Vastel, 1999). Ce rêve n'est applicable qu'à Montréal selon le maire Bourque : la ville-centre doit faire face à des problèmes spécifiques et uniques qui requièrent la solution institutionnelle qu'il propose. Cela explique pourquoi Pierre Bourque ne considère pas nécessaire de chercher l'appui du maire de Longueuil : la ville-centre de la Rive-Sud est encore vue par le maire comme une banlieue de Montréal. En outre, le maire Bourque a déjà des alliés : le Groupe des six villes-centres, un lobby très puissant et en contact direct avec le premier ministre (Belley, 2003b).

Nous constatons la même « passion » chez les élus de la banlieue de Montréal, mais pour la préservation de leurs municipalités. Selon une perspective très proche de celle des choix publics, les municipalités représentent un bien commun à protéger parce qu'elles sont les garantes des valeurs essentielles à leur communauté : la démocratie et l'efficacité (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996). Cette identification avec la municipalité se retrouve aussi chez les élus des autres municipalités de banlieue, comme nous l'avons vu à la section précédente. Cependant, dans le cas de la banlieue de Montréal (et aussi de Longueuil), il y a une raison supplémentaire : l'attachement à la municipalité est particulièrement fort au sein de la communauté anglophone, majoritaire dans plusieurs villes du *West Island*. Selon Boudreau (2003b), les Montréalais d'origine anglophone conçoivent le gouvernement local comme leur *community* ou l'échelle privilégiée d'appartenance politique et d'exercice de la démocratie. La municipalité n'est pas seulement une instance de gestion : elle reflète la volonté des citoyens de vivre ensemble. L'extrait suivant, provenant du groupe des municipalités de banlieue de Montréal du début du siècle, exprime cette idée : « *Municipal government when properly carried out [...] is sufficient in itself to warrant the happiness of the community [...] Municipal government means [...] public service in all things pertaining to the social welfare of the community* » (Wright, 1928, p. 3).

Au Québec, les anglophones forment une communauté minoritaire après avoir occupé une position majoritaire et dominante, tant sur le plan économique que démographique (Sancton, 1985 ; Linteau, 2000). Le refus opposé des municipalités du *West Island* à la réforme Harel doit être interprété à la lumière d'un ensemble de facteurs politiques, linguistiques, identitaires, culturels et économiques. Après la montée du nationalisme québécois, la reconnaissance du français et la tenue de deux référendums sur la souveraineté du Québec, la municipalité serait devenue l'institution permettant à la communauté anglophone de se sentir « maître chez elle » (Levine, 1990). Le statut bilingue des municipalités de la banlieue de Montréal permet d'offrir des services publics en langue anglaise ; dans

plusieurs cas, la langue utilisée dans l'administration locale est l'anglais. Même si, selon Radice (2000), la communauté anglophone se sent à l'aise à Montréal, la peur de perdre un aspect essentiel de leur qualité de vie, notamment la possibilité de recevoir des services en anglais, explique leur refus des fusions municipales (Boudreau, 2003a ; Sancton, 2004 ; Lemire *et al.*, 2005). Bérubé (2008) signale en outre l'importance des pratiques culturelles et associatives spécifiques aux banlieues bourgeoises comme celles de l'ouest de Montréal. Selon l'auteur, ce qui distingue ces banlieues anglophones est avant tout leur culture politique et civique, idée soutenue par Pierrevelcin (2007). Cette culture prend ses racines dans la conception anglo-saxonne du gouvernement local et le mouvement réformiste du début du xx^e siècle. Elle reflète un idéal de la communauté du point de vue social et politique, mais aussi physique traduit par un aménagement local harmonieux qui doit être préservé à tout prix et qui ne peut être assuré que par un gouvernement local autonome. Pour Prémont (2001), il ne faut pas oublier la dimension économique de l'effort des municipalités de banlieue montréalaises pour protéger l'autonomie locale. D'après cet auteur, les municipalités représentent des refuges fiscaux et des communautés homogènes, ce qui témoigne d'une volonté d'exclusion du reste du Québec. En fait, il existe des grands écarts (plus de 300 000 \$) entre les différentes municipalités de l'île en ce qui a trait à la richesse foncière et aux revenus des familles (pour les détails, voir Prémont, 2001, p. 756).

L'ensemble de ces facteurs explique l'attachement à la municipalité chez les anglophones, ainsi que leurs stratégies au cours du xx^e siècle pour empêcher la fusion municipale. À plusieurs reprises, ils se rallient autour d'un modèle fédératif et décentralisé de gestion métropolitaine qui permet de prendre en charge certaines responsabilités sans procéder à des annexions (pour les détails, voir Pineault, 1998 ; Ville de Westmount, 1971 ; Wright, 1928, 1947). Dans les années 1990, les municipalités de la banlieue de Montréal associent la vision localiste en ce qui concerne les questions de démocratie et d'efficacité à une représentation régionaliste du développement économique. En effet, ils pensent que la région métropolitaine est l'échelle appropriée pour augmenter la compétitivité économique ; ils soutiennent donc la création d'une autorité métropolitaine de concertation souple. Cet organisme, qui ne devrait pas impliquer de changements au sein des structures municipales ni être une administration trop complexe, permettrait d'assurer la compétitivité internationale du Grand Montréal et de rallier tous les élus locaux. La stratégie du support métropolitain réside justement dans l'espoir de préserver le bien commun le plus précieux à leurs yeux : la municipalité.

La même logique s'applique dans le cas des élus des sept villes de la banlieue de Longueuil. Les questions de l'identité territoriale et communautaire, du sentiment d'appartenance très fort à la municipalité et d'une

meilleure imputabilité des élus locaux sont présentes dans leur discours. La municipalité représente aussi pour eux la réalisation du bien commun, à protéger à tout prix. Cette citation de la Ville de Boucherville atteste cette vision :

La Ville de Boucherville n'est pas une banale statistique, une unité administrative ou une simple création juridique de l'État. C'est avant tout une communauté d'humains qui partagent une identification à un lieu, à une culture, à une vie sociale, à une Histoire, à un réseau de bénévoles, d'entraide, de solidarité. Une communauté d'humains qui veulent conserver un contrôle sur la qualité d'un milieu de vie pour leur famille et leur descendance pour leur permettre de s'épanouir (Ville de Boucherville, 2000, p. 1-2).

De la même façon que les élus de l'UMBM, ils soutiennent la création d'un organisme métropolitain afin d'empêcher les regroupements municipaux. Cependant, ils n'ont ni les mêmes moyens ni la même capacité de leadership. En fait, un manque de cohésion caractérise le groupe des municipalités de la Rive-Sud, qui ont une dynamique différente de l'île de Montréal et de la Couronne Nord. Selon Collin et Poitras (2002), cela s'explique par les caractéristiques disparates des municipalités de cette région.

Le débat entre la ville-centre et les municipalités de banlieue est semblable à celui qui prévaut sur l'île de Montréal. La Ville de Longueuil réclame la reconnaissance de sa position de «ville-centre de l'ensemble urbain Rive-Sud» ainsi que des solutions permettant de résoudre les problèmes résultants de cette situation (Ville de Longueuil, 1996). La priorité de Claude Gladu est l'équité sociale et fiscale dans l'agglomération de Longueuil (Ville de Longueuil, 2000). En effet, le maire de la ville-centre considère que celle-ci assume toute seule les coûts des services qui bénéficient à l'ensemble des citoyens de sa zone d'influence : la Rive-Sud. Comme Pierre Bourque, le maire Claude Gladu pense aussi qu'il faut encourager le développement économique dans sa municipalité et faire de Longueuil une ville attractive (Ville de Longueuil, 1997). La question de la compétitivité métropolitaine est aussi soulevée : il est important pour la région métropolitaine d'être compétitive sur le plan international. Le maire de Longueuil et les sept municipalités de sa banlieue essaient de collaborer en ce sens en promouvant une vision polycentrique du Grand Montréal. Cette représentation régionaliste conçoit la région métropolitaine comme un ensemble qui ne se structure plus autour d'un noyau central (Montréal), mais autour de trois centres interdépendants (Montréal, Laval et Longueuil) (voir à cet égard le mémoire de la MRC de Champlain, 1996).

Cette représentation ne fait pas l'unanimité chez les autres municipalités de la Rive-Sud, qui sont divisées entre une perspective régionaliste et une approche localiste des problèmes urbains. Certains élus souhaitent participer à une structure de concertation dans le Grand Montréal, si

l'interdépendance de Montréal et de la banlieue est acceptée. Le mémoire de la Ville de Chambly en est un exemple : « Il existe déjà une nécessaire complémentarité entre la ville-centre qu'est Montréal et sa banlieue. Cette complémentarité exige que chaque partie accepte des compromis, des arrangements susceptibles de leur permettre respectivement de grandir et de progresser » (Ville de Chambly, 1996, p. 3). Cette perspective encourageant la valeur de la compétitivité métropolitaine est complémentaire à l'efficacité et au développement économique à l'échelle locale. En effet, les municipalités de la Rive-Sud veulent conserver leur autonomie municipale, mais accepteraient toutefois une coordination métropolitaine légère.

Une telle représentation régionaliste contraste avec la vision localiste de l'autre groupe d'élus de la Rive-Sud. La raison principale de leur opposition à une coordination métropolitaine est la peur à perdre le contrôle sur le développement économique et l'aménagement du territoire, et ce, au-delà des questions d'efficacité et de démocratie locales. En effet, la valeur la plus importante à leurs yeux est la capacité du développement économique de la municipalité. Citons l'avis de Normand Ménard, préfet de la MRC de Vaudreuil-Soulanges, qui s'exprime ainsi par rapport à la création de la CMM : « Dans notre cas, 73 % de la population, soit les trois quarts du territoire, feraient partie de la nouvelle communauté métropolitaine. Nous ne voulons pas que notre territoire soit divisé. On veut rester maître chez nous et rester maître de notre aménagement » (cité par Gagnon, 2000).

Ce manque de cohésion interne, qui sera explicite au moment de la réforme Harel, n'est pas nouveau. Il est déjà apparent en 1963, lors de la mise en place d'un premier organisme régional, la Commission intermunicipale de la Rive-Sud, dont le mandat est d'étudier les enjeux de coopération dans les 16 municipalités de l'agglomération. Selon Collin et Poitras (2002), depuis le début, il y a affrontement entre ceux qui veulent doter la Commission de plus de pouvoirs et ceux qui sont favorables à l'autonomie municipale. La Commission ne survivra que cinq ans, faute de financement de la part des municipalités. Ensuite, le gouvernement provincial crée un groupe de travail – la commission Lemay – pour traiter des enjeux de la coopération au centre de l'agglomération et des possibles regroupements. Malgré la publication des deux rapports de la Commission et quelques intentions de régionalisation, les rivalités entre les municipalités persistent et un consensus régional n'est pas possible (Collin et Poitras, 2002). Entre 1990 et 1992, les municipalités se regroupent au sein de la Conférence des maires de la Rive-Sud, mais cette alliance ne peut se poursuivre, faute d'accord sur les priorités de l'association.

Chez les élus de la Couronne Nord, on observe un refus absolu de participer à une structure métropolitaine. Dans l'analyse de leur discours, nous constatons qu'ils ne se sentent ni membres de la région métropolitaine ni semblables aux autres municipalités de banlieue : ils s'autodéfinissent

comme une région autonome qui se situe dans la zone périurbaine du Grand Montréal et non pas dans la zone urbaine de celui-ci. Pour eux, la banlieue est «un milieu urbain de moyenne densité caractérisé par une plus forte dépendance à la ville-centre, tissu limitrophe à la ville-centre et prolongement contigu» (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 10). En revanche, la zone périurbaine, avec laquelle ils s'identifient, représente la jonction de l'urbain et du rural. Elle a une densité plus faible et jouit d'un mode de vie communautaire et sécuritaire dans un espace rural, un milieu privilégié qu'il ne faut pas modifier : «un territoire autonome, un milieu de vie avec des racines, des traditions démocratiques, une vie communautaire [...] capable de s'organiser et de se mobiliser vers l'atteinte d'un idéal collectif» (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 11).

Comme le reste des élus des municipalités de banlieue, ceux de la Couronne Nord estiment que leurs communautés permettent de réaliser la meilleure démocratie et efficience (Conférence des maires de la Rive-Nord de Montréal, 1993). En outre, ils croient que la coopération intermunicipale doit être volontaire et libre de toute contribution fiscale. Comme les autres maires de banlieue, ils veulent préserver la notion de municipalité en tant qu'expression du bien commun. Cependant, leur vision est fondée avant tout sur une rationalité économique, leurs valeurs les plus importantes étant la compétitivité et l'efficience à l'échelle locale. Ils s'opposent ainsi à la création d'une structure métropolitaine dotée de pouvoirs en matière d'aménagement du territoire et de planification du développement puisqu'elle pourrait nuire à leurs intérêts économiques et fiscaux. Ainsi, ils affirment que : «L'inclusion de la Couronne Nord dans la CMM affaiblira le dynamisme et causera une ponction fiscale qui fera une pression pour la localisation d'entreprises en marge de cette zone. Il ne faut pas contrecarrer et limiter le développement économique» (Table des préfets et des maires de la Couronne Nord, 2000, p. 15).

Cette représentation est la plus localiste parmi celles que l'on observe chez les élus locaux, y compris ceux de la Rive-Sud, plus ambigus dans leurs discours et leurs actions. Nous pensons que cette différence d'attitude est principalement attribuable à l'histoire des relations entre les rives et l'île de Montréal. En effet, historiquement, la Rive-Sud entretient un lien beaucoup plus direct avec Montréal que ne le fait la Couronne Nord. Il ne faut pas oublier non plus la proximité physique de Longueuil avec le centre-ville de Montréal. De plus, la croissance de la Rive-Sud est directement liée à celle de Montréal depuis le début de l'industrialisation et l'urbanisation. En revanche, les relations entre l'île de Montréal et le Nord passent d'abord par Laval et ensuite par les municipalités de la Couronne Nord (Collin et Poitras, 2002). L'initiative prise dans les années 1960 par le gouvernement libéral de Lesage reflète cette idée. En effet, il met en place trois

commissions d'enquête afin de traiter de la question métropolitaine : une pour l'île de Montréal (commission Blier), une pour l'île Jésus (commission Sylvestre) et une dernière pour la Rive-Sud (commission Lemay). À ce moment-là, la Couronne Nord n'est pas considérée comme faisant partie de la région métropolitaine ; elle est la dernière banlieue à être incluse dans la délimitation du Grand Montréal. Jusqu'à la mise en place de la CMM, les diverses municipalités des couronnes n'ont pas de lieux de rencontre et de discussion. Bref, ce cumul de circonstances (socioéconomiques, géographiques, politiques) explique leur représentation métropolitaine (localiste et proche de celle des choix publics).

Enfin, le cas de Laval est intéressant puisque le maire Vaillancourt, réélu depuis 1989, passe d'une représentation proche de celle des choix publics à une vision plus régionaliste. Gilles Vaillancourt modifie son discours antistrukture métropolitaine et adopte une position favorable à une structure souple vouée au développement économique métropolitain qui assurerait la représentation de Laval en tant que ville-centre au sein de la CMM. Dans son mémoire, publié conjointement avec Longueuil et la Couronne Sud, nous constatons sa volonté d'être reconnu comme un acteur important de la région métropolitaine, en proposant une répartition institutionnelle des ensembles urbains avec une représentation égale pour chacun des blocs (Ville de Laval, Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000, p. 4).

Nous pensons que le changement d'attitude de Gilles Vaillancourt répond à la logique du développement urbain, qui implique une redéfinition constante du centre et de la banlieue. Ainsi, depuis la Deuxième Guerre mondiale, Laval représente pour les Montréalais la banlieue par excellence, et connaît une croissance accélérée. Après 1965, elle-même devient *une île, une ville*, résultat de la fusion de 14 municipalités, et développe sa propre banlieue, sur la Couronne Nord. À partir du moment où les couronnes nord et sud sont comprises dans le territoire métropolitain, Laval se transforme de « banlieue de Montréal » à l'un des trois pôles autour desquels gravite l'agglomération (avec Montréal et Longueuil). Ce facteur permet de comprendre l'adoption progressive par le maire d'un discours similaire à celui des villes-centres :

Une ville de près de 350 000 personnes comme Laval, dont la population fait deux fois celle de la ville de Québec et plus de cinq fois la population des villes de Hull ou de Chicoutimi, ne peut pas ne pas avoir des caractéristiques de ville-centre. Ses échanges avec la région, la masse de population de toutes origines qu'on y trouve, la diversité de ses quartiers en font une ville-centre (Ville de Laval, 1998, p. 23).

Malgré la transformation du discours du maire Vaillancourt, son souci pour l'efficacité et sa crainte de la bureaucratisation et de la lourdeur administrative d'une nouvelle structure, propres à la vision des municipalités de banlieue, ne disparaissent pas. Nous constatons l'importance de la

valeur de l'efficiencia dans tous les mémoires des représentants lavallois et le refus d'une superstructure métropolitaine. Déjà en 1993, Vaillancourt prône la création d'un colloque de maires pour discuter du développement économique et pour modifier les attitudes des élus sans ajouter de nouvelles structures (Ville de Laval, 1993). Alors que se préparait la mise sur pied de la CDM, le maire se manifeste ainsi: «Nous réaffirmons que la solution pour la métropole ne passe pas par la création d'une nouvelle structure, mais bien par un renforcement des liens de concertation et de partenariat qui existent actuellement sur le territoire» (Ville de Laval, 1997, p. 1). Dans le débat sur la CMM, cette inquiétude persiste: «La CMM doit être une structure souple et légère de planification: elle ne remplace pas et ne succède pas à la CUM. L'île devra avoir sa propre structure régionale» (Ville de Laval, Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000, p. 6). Une fois la CMM créée, dans un article publié dans le journal *Le Devoir*, le maire affirme: «Il faut surtout éviter que la création d'une structure se substitue au vrai débat qui doit continuer de se faire, c'est-à-dire, celui sur la qualité et les coûts des services à la population et sur la manière la plus efficace d'organiser et de fournir ces services» (Vaillancourt, 2000). Bref, nous pensons que, malgré le changement d'attitude du maire de Laval, sa représentation propre à la ville-centre ou clairement régionaliste n'est pas complètement développée. Cela confirme la force des identités spatiales et des représentations, et leur difficulté à se transformer. D'où l'importance des valeurs dans l'institutionnalisation des pratiques de coopération métropolitaine.

En résumé, chaque groupe d'élus possède sa propre hiérarchie de valeurs et sa propre définition du bien commun. Le tableau 3.2 montre la priorité (numéros 1, 2 et 3) que les divers groupes d'élus accordent à chacune des quatre valeurs liées à la gestion métropolitaine – la démocratie, l'efficiencia, l'équité et la compétitivité – et aussi à quelle échelle doivent s'accomplir ces valeurs selon eux – locale ou métropolitaine.

Le débat métropolitain corrobore l'idée que les valeurs des élus appartenant aux catégories de la banlieue et de la ville-centre ne sont pas homogènes. En effet, nous constatons une différence entre les visions d'une partie d'élus des municipalités de la Rive-Sud et de la Couronne Nord et celles des élus de la banlieue de Montréal et de Longueuil. Pour les premiers, la municipalité leur permet d'atteindre la compétitivité et l'efficiencia à l'échelle locale: il s'agit d'un *bien commun économique*. Pour les seconds, la municipalité assure les valeurs de démocratie et d'efficiencia, mais elle est surtout le lieu d'expression d'une culture politique et civique spécifique: il s'agit d'un *bien commun culturel*. Même si les quatre groupes luttent pour l'autonomie municipale, ils le font pour des raisons différentes: la maîtrise du développement économique sur leur territoire pour les uns et la préservation de la culture politique et de la vie communautaire pour les autres.

Tableau 3.2.
La hiérarchie des valeurs des élus locaux

	Équité		Démocratie		Efficience		Compétitivité	
	Locale	Métropolitaine	Locale	Métropolitaine	Locale	Métropolitaine	Locale	Métropolitaine
Ville de Montréal	1	1*					2	3
UMBM			1		2			3
Ville de Longueuil	1						2	3
Municipalités de la banlieue de Longueuil			1		2			3
Municipalités de la Rive-Sud 1			1		2			3
Municipalités de la Rive-Sud 2			3		2		1	
Municipalités de la Couronne Nord			3		2		1	
Ville de Laval					1		2	3

* L'équité sociale, selon Jean Doré.

Du côté des villes-centres, l'efficacité et la compétitivité à l'échelle locale sont les valeurs à protéger pour la Ville de Laval : nous constatons dans ce cas l'existence d'un *bien commun gestionnaire*, puisque le maire Vaillancourt fait l'éloge de la capacité lavalloise de gérer les services et d'assurer une qualité de vie incomparable. Pour les villes de Longueuil et de Montréal, il y a d'abord la question de l'équité. C'est l'élément fondamental de leur définition du bien commun, vu les inégalités dont souffrent les deux villes-centres par rapport à leurs banlieues. Les maires Pierre Bourque et Claude Gladu partagent l'idée du *bien commun égalitaire*, mais ils considèrent leurs problèmes comme spécifiques à leur ville, et ne cherchent pas l'appui de l'autre.

Pour chaque groupe, il s'agit de valeurs non négociables, notamment celles qui sont au sommet (1) de leur hiérarchie de valeurs. Au moment de la réforme Harel, tous les groupes essaient de protéger les valeurs qu'ils jugent prioritaires selon leurs représentations. Cependant, ils sont prêts à faire des concessions en échange du respect de leurs valeurs primordiales. C'est le cas par exemple des banlieues de Montréal et Longueuil, qui préfèrent payer pour des services métropolitains plutôt que perdre leur autonomie locale. Nous comprenons aussi l'adhésion de la presque totalité des élus à la création d'une CMM à vocation stratégique, puisque la compétitivité métropolitaine est la troisième valeur (3) dans leur hiérarchie et celle qui est la plus partagée par les élus locaux. L'exception vient des élus de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive-Sud. Ceux-ci craignent que, au-delà de la promotion internationale du Grand Montréal, la CMM signifie un contrôle sur le développement économique et l'aménagement de leur territoire, pouvoirs qu'ils ne sont pas disposés à perdre.

En définitive, nous constatons que chaque groupe a sa propre définition du bien commun, non seulement en ce qui concerne les valeurs, les objectifs et les moyens, mais aussi par rapport à la dimension territoriale de ce bien commun (l'île de Montréal, la grande municipalité, la petite municipalité). Toutefois, la région métropolitaine n'apparaît pas comme l'échelle de réalisation de leurs valeurs les plus importantes (en premier ou deuxième lieu dans leur hiérarchie). Selon notre hypothèse, la coopération sera plus facile si les divers groupes partagent la même vision de l'agglomération, c'est-à-dire s'ils sont capables de faire des compromis autour de valeurs qui doivent être privilégiées et d'accepter l'existence d'un bien commun métropolitain. Dans le cas de Montréal, l'adhésion des élus locaux à une communauté d'intérêts à l'échelle métropolitaine ne se produit pas de façon « naturelle » ou de la volonté propre des élus locaux. Le gouvernement provincial intervient donc de façon contraignante et décide d'une réforme pour transformer les structures municipales. Le paysage institutionnel dans la région métropolitaine de Montréal à la suite de la réforme

Harel – avec la CMM et un nombre réduit de municipalités à la suite des fusions – devrait ainsi encourager, selon le gouvernement, le développement de pratiques plus favorables à la coopération métropolitaine.

2. LA GESTION MÉTROPOLITAINE SELON LES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Si dans notre analyse, nous accordons une importance majeure aux acteurs du milieu institutionnel, ils n'agissent cependant pas isolément. Sont-ils les seuls à ne pas « penser métropolitain » ? Quelle est la position des autres acteurs locaux ? En nous appuyant sur la revue de la littérature et les entretiens que nous avons menés, nous avons choisi de limiter notre analyse aux associations les plus significatives dans chaque catégorie d'acteurs : le milieu des affaires, les syndicats, le milieu communautaire, les experts et les médias. Avec les élus locaux, ces différents acteurs ont participé dans la plupart des commissions parlementaires traitant de la question métropolitaine (voir tableau 3.3). Nous présentons ci-dessous un résumé de leurs positions vis-à-vis de la gestion métropolitaine (pour une analyse approfondie, voir Tomàs, 2007).

Les élites économiques francophones participent aux débats sur la question métropolitaine et sont favorables à la révision du mode de gouvernance métropolitaine de Montréal (Hamel et Poitras, 2004). Parmi les acteurs économiques, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) est très active dans le débat métropolitain : elle a participé à presque tous les groupes de travail et commissions parlementaires et a commandé plusieurs études sur la question métropolitaine. La CCMM a traditionnellement maintenu des liens étroits avec les élus (Pineault, 2000) ; ces liens s'intensifient sous le mandat de Pierre Bourque (1994-2001). La position de la Chambre sur la question des modèles de gestion métropolitaine à Montréal a été spécialement visible pendant la période 2002-2004, sous la présidence de Benoît Labonté (qui fera plus tard le saut en politique municipale).

Les mémoires de la CCMM centrent la problématique métropolitaine sur la question de la compétitivité : assurer le développement économique et l'attractivité de Montréal, à l'échelle de la Ville de Montréal, mais aussi à l'échelle métropolitaine. Nous avons d'abord observé une évolution dans l'approche de la gestion métropolitaine très semblable à celle du gouvernement provincial (d'un discours clairement régionaliste dans les années 1990 à un discours réformiste en 2000). La CCMM croit que la simplification des structures administratives de la région, qui nuisent selon elle au développement économique, est nécessaire. Elle croit également à la nécessité

Tableau 3.3.
Le nombre de mémoires déposés par les différents types d'acteurs (1992-2003)

	GTMR		Forum métropole		CDM		CNFFL *		CAT134		CAT170*		CAT9*	
	Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés		Nbre mémoires déposés	
	Absolu	%												
Acteurs du milieu institutionnel	30	33,71	40	51,28	28	63,64	20	31,75	9	69,23	15	34,09	15	26,79
Provincial	6	6,74	7	8,97	4	9,09	4	6,35	3	23,08	1	2,27	4	7,14
Local	24	26,97	33	42,31	24	54,55	16	25,40	6	46,15	14	31,82	11	19,64
Acteurs corporatifs	12	13,48	15	19,23	11	25,00	14	22,22	1	7,69	11	25,00	17	30,36
Milieu des affaires	7	7,87	8	10,26	4	9,09	6	9,52	0	0,00	2	4,55	4	7,14
Syndicats et associations de travailleurs	5	5,62	7	8,97	7	15,91	8	12,70	1	7,69	9	20,45	13	23,21
Acteurs du milieu communautaire	28	31,46	11	14,10	3	6,82	16	25,40	0	0,00	13	29,55	20	35,71
Professeurs universitaires et experts	15	16,85	12	15,38	2	4,55	8	12,70	3	23,08	3	6,82	1	1,79
Autres	4	4,49	12	15,38	0	0,00	5	7,94	0	0,00	2	4,55	3	5,36
Total	89	100,00	78	100,00	44	100,00	63	100,00	13	100,00	44	100,00	56	100,00

* Seulement les acteurs de Montréal.

de développer une vision métropolitaine (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1992, 1993, 1996, 1997, 1998). En outre, la CCMM se montre très critique à l'égard des acteurs politiques. D'une part, elle dénonce la lenteur avec laquelle le gouvernement provincial traite du dossier métropolitain et manifeste son désaccord sur la manière dont il est pris en main : elle accuse le gouvernement de ne pas savoir faire de choix par peur de devoir faire face à des opposants (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1996). La Chambre dénonce aussi le manque de traitement spécifique pour la métropole : elle exhorte le gouvernement à simplifier les structures de la région métropolitaine et à mettre fin à sa « vision multirégionaliste » pour l'ensemble du Québec (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 1997, p. 6). D'autre part, elle reproche aux élus locaux d'être incapables de faire émerger une vision régionale et de rester attachés à leurs intérêts locaux. Elle affirme la nécessité de créer des mécanismes permettant la prise de décisions dans une optique régionale pour les grands dossiers régionaux. Le milieu des affaires montréalais, représenté par la CCMM, soutient ainsi la réforme péquiste de 2000.

Les syndicats d'employés municipaux les plus importants – la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) – se sont montrés favorables à la réforme Harel, malgré leurs inquiétudes concernant le futur des conventions collectives. À cet égard, leur mobilisation est apparue surtout après les fusions municipales, au moment d'organiser les nouvelles villes. Nous constatons qu'ils tendent, en ce qui concerne le modèle de gestion métropolitaine, à soutenir les propositions du gouvernement provincial. Ils participent à tous les groupes de travail et commissions parlementaires sur la gouvernance métropolitaine de Montréal, mais leurs mémoires se concentrent presque exclusivement sur leurs champs d'intérêt habituels (les conventions collectives, les planchers d'emploi, etc.). Ils se montrent critiques à l'égard du gouvernement provincial en raison de son indécision et de sa lenteur à passer à l'action dans le dossier municipal (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 1996), mais ont été des alliés importants du gouvernement dans la réforme Harel (voir chapitre 4).

Les positions des deux grandes centrales syndicales diffèrent légèrement en ce qui concerne le rôle des arrondissements montréalais. Pour la FTQ, ils ne doivent pas avoir de compétences dans la définition des planchers d'emploi (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2000), tandis que pour la CSN, il faut que la Ville de Montréal soit plus décentralisée et que les arrondissements aient plus de compétences en ce qui concerne l'aménagement des conditions de travail. En outre, la CSN estime qu'il ne faut pas limiter l'équité fiscale à la Ville de Montréal, mais l'élargir à l'ensemble de la région métropolitaine (Confédération des syndicats nationaux, 2000). Ce syndicat soutient aussi la création d'un système de *tax base*

sharing et l'élection directe d'une structure métropolitaine (Confédération des syndicats nationaux, 1998). La CSN reconnaît donc l'importance des trois niveaux de gouvernance (infralocal, local et métropolitain) et les intègre dans son discours, tandis que la FTQ exprime une préférence pour l'accomplissement de l'équité et de la démocratie à l'échelle locale (les nouvelles villes issues des fusions municipales).

En ce qui concerne le milieu communautaire, celui de Montréal se caractérise par l'existence d'une multitude d'associations et de groupes civiques opérant à l'échelle locale et infralocale (quartier, arrondissements) (Germain et Rose, 2000). Il s'agit d'une catégorie d'acteurs très hétérogène et qui inclut des thématiques diverses telles que le logement, le patrimoine, l'environnement, la démocratie locale, la langue, la culture, l'économie sociale, les communautés culturelles, la place des femmes dans la politique, l'éducation. La participation de ces groupes aux commissions parlementaires sur la gestion métropolitaine est intermittente : au total, ils sont présents en grand nombre, mais nous observons un manque de régularité dans la participation.

En règle générale, ces groupes privilégient les niveaux de gouvernance locaux et infralocaux ainsi que la réalisation des valeurs qu'ils considèrent comme nécessaires : l'équité et la démocratie. Par conséquent, la question métropolitaine est secondaire dans leur raisonnement. La majorité des groupes se montrent plutôt inquiets par rapport aux effets des fusions municipales et de la décentralisation vers les arrondissements, tandis que la création de la CMM passe inaperçue. En effet, une partie des organismes communautaires montréalais sont surtout implantés à l'échelle du quartier ou de la municipalité ; c'est le cas notamment des Corporations de développement économique communautaire (CDEC). La réforme Harel suppose pour ces acteurs une redéfinition de leurs territoires et de leurs espaces d'action, non pas par la création de la CMM, mais surtout par la nouvelle division de la Ville, qui établit 27 nouveaux arrondissements avec plus de pouvoirs que ceux qui existaient auparavant, et l'intégration d'autres acteurs (ceux des anciennes villes de banlieue). Le cas des CDEC illustre une tendance commune dans plusieurs collectifs montréalais : l'absence de l'échelle métropolitaine dans leurs discours en faveur de l'échelle locale et infralocale (Fontan *et al.*, 2006). En ce sens les mouvements sociaux montréalais seraient incapables de nouer des alliances selon une stratégie métropolitaine (Boudreau *et al.*, 2006), surtout après la création des arrondissements, une nouvelle réalité territoriale à laquelle ils s'adapteraient difficilement (Trépanier et Alain, 2008).

C'est aussi le cas des groupes de femmes, qui ont concentré les enjeux de la réforme Harel autour de la place des femmes dans la vie politique locale (Conseil du statut de la femme, 2000). Le collectif Femmes et restructurations municipales, créé au moment de la réforme du PQ et regroupant

plusieurs associations féministes du Québec et spécialement celles de la région de Québec, a provoqué un débat sur la question de la représentation des femmes au sein des conseils municipaux et a fait part de son inquiétude vis-à-vis de l'accès futur des femmes aux postes de pouvoir décisionnel (Collectif Femmes et restructurations municipales, 2000). En effet, l'une des conséquences des fusions municipales est la diminution du nombre d'élus et de conseillers municipaux, tant à l'échelle des MRC que des municipalités elles-mêmes, et la concentration du pouvoir décisionnel entre les mains d'un plus petit nombre d'individus (Brais, Lee-Gosselin et Collectif Femmes et restructurations municipales, 2001 ; Lee-Gosselin *et al.*, 2002).

Les groupes des femmes partagent d'autres inquiétudes avec plusieurs organismes communautaires, notamment la crainte qu'une diminution des mesures sociales au niveau municipal ne menace l'équité au sein de la nouvelle ville (Frohn, 2001 ; Giroux, 2001). Ils craignent que la nature des services et des programmes municipaux ne soit pas affectée par la décentralisation des pouvoirs et ne mène à la privatisation de certaines mesures (Brais, 2000). La question de l'avenir du logement social dans les nouvelles villes (en raison d'une augmentation de la population susceptible d'en profiter) est aussi présente dans leurs écrits. En outre, les collectifs s'interrogent sur la qualité de la démocratie locale, vu qu'il y aura, en moyenne, moins d'élus par électeur, et sur l'avenir des conditions des travailleurs dans les nouvelles villes, notamment celles des femmes (Brais et Frohn, 2002). Bref, les groupes de femmes considèrent comme prioritaires les valeurs de l'équité et la démocratie, qui doivent se réaliser notamment à l'échelle locale.

La question de la démocratie locale a suscité la création de plusieurs groupes de citoyens dans le but de protester contre les fusions municipales. Parmi ceux-là, l'un des plus actifs a été *DémocraCité*, une plate-forme anti-fusions composée de citoyens des municipalités de la banlieue de Montréal. Ce groupe maintient des liens très étroits avec les élus municipaux des municipalités dans l'ouest de l'île de Montréal et d'autres groupes antifusion tels que le Comité pour la préservation de Montréal-Ouest (Boudreau, 2003a). *DémocraCité* s'est créé spécifiquement en réaction aux fusions municipales et a poursuivi ses activités pendant la campagne référendaire et le processus de défusion de 2004, toujours avec la même requête : la préservation des municipalités comme échelle de réalisation des valeurs d'efficacité et de démocratie.

Le milieu culturel se mobilise aussi face à la question des fusions et de la décentralisation vers les arrondissements à Montréal. Une panoplie de groupes liés au développement culturel (musées, théâtre, patrimoine, danse, musique, etc.) se rassemblent autour du Conseil des arts de la Communauté urbaine de Montréal – une commission permanente de financement des activités culturelles sur l'île – et, dès 1994, autour du comité de culture du Conseil régional de développement de l'île de Montréal. Durant

les années de débat métropolitain, plusieurs groupes du milieu culturel ont présenté des mémoires. Une notion commune à ces groupes était la reconnaissance du rôle de la ville-centre de Montréal comme principal pôle de développement des arts et de la culture au Québec (Grands ballets canadiens, 1993; Regroupement des professionnels de la danse du Québec, 1993; Forum des milieux culturels de la métropole, 1997).

Au moment de la réforme municipale du PQ, le milieu culturel montréalais se rassemble au sein d'un nouvel organisme, Culture Montréal, qui a comme mission la promotion de la culture dans la métropole. Leur discours en ce qui concerne la réforme s'articule autour de la reconnaissance de la valeur et de l'apport de la culture dans la ville et de l'importance de Montréal comme métropole culturelle de caractère international. Ils font référence à la notion d'attractivité, mais plutôt à l'échelle locale (la nouvelle Ville de Montréal). Le groupe craint que la distribution de compétences en matière de culture entre les divers paliers (arrondissements, ville, CMM) n'affecte le Service de la culture de la Ville de Montréal, chargé du réseau de bibliothèques et des maisons de culture et du soutien aux organismes culturels. Le milieu culturel est aussi préoccupé par l'accessibilité aux services culturels sur l'ensemble de l'île. En effet, même si la loi 170 sur la réorganisation municipale prévoit une uniformisation de la tarification des services municipaux, Culture Montréal craint une situation d'iniquité entre les arrondissements et demande une politique culturelle d'ensemble, et non pas au palier infralocal (Culture Montréal, 2001). En définitive, l'échelle municipale est privilégiée en tant qu'espace de réalisation de l'équité et la compétitivité, tandis que l'échelle métropolitaine est plutôt absente du discours.

Parmi tous les organismes communautaires, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) est celui qui intègre le plus la région métropolitaine comme espace d'accomplissement de leur principal objectif: l'accès au logement. Ainsi, la réforme Harel doit, selon cet organisme, régionaliser l'enveloppe consacrée au logement social et obliger toutes les municipalités de la CMM à payer leur part, et ce, proportionnellement à leur richesse foncière. Dans leur perspective, l'équité (sociale et fiscale) ne doit pas se réaliser seulement à l'échelle municipale: elle doit s'élargir à la région métropolitaine. Même si le groupe est d'accord sur le fait que ce sont les gouvernements supérieurs qui disposent des outils fiscaux et budgétaires nécessaires pour répartir la richesse et permettre l'accès au logement, il souligne le rôle des municipalités dans le respect de l'équité (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 1999, 2000a). En effet, le FRAPRU dénonce le fait que la facture municipale du logement social se retrouve concentrée entre les mains de certaines villes, en particulier les villes-centres (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b). Pour cet organisme, la réforme Harel représente donc une opportunité de

développer une solidarité métropolitaine et de permettre à tous les citoyens d'avoir accès au logement social sur l'ensemble du territoire. Finalement, le FRAPRU s'inquiète au sujet de deux éléments déjà observés chez d'autres groupes. D'une part, le FRAPRU s'inquiète du risque de créer des iniquités au sein de la nouvelle Ville de Montréal en permettant aux arrondissements d'avoir recours à la tarification pour l'utilisation des biens, services ou activités qui relèvent de leurs responsabilités. D'autre part, cet organisme craint les effets de la réorganisation municipale sur la qualité de la démocratie locale et demande la création de mécanismes de consultation sur les sujets concernant le cadre de vie des populations concernées (Front d'action populaire en réaménagement urbain, 2000b).

En ce qui concerne la communauté d'experts (professeurs universitaires, chercheurs et spécialistes de la gestion municipale et métropolitaine), on ne peut pas parler d'une position unique. En effet, le processus de rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale et la réforme Harel dévoilent des positionnements différents vis-à-vis de la gestion métropolitaine. L'existence de représentations opposées est visible lors des consultations tenues dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170 (Bherer et Lemieux, 2002) et dans les entretiens réalisés pour cette recherche. Nous distinguons deux positions principales face à la réforme du gouvernement du PQ.

Il existe un premier groupe d'experts, majoritairement montréalais, qui se montre très sceptique à propos de la réforme de 2000. Au sein de ce groupe cohabitent deux représentations différentes de la gestion métropolitaine. D'une part, un petit groupe de spécialistes critique le gouvernement provincial pour sa conception réformiste de la gestion métropolitaine et considère la fragmentation municipale et l'existence des municipalités de petite taille comme la bonne solution pour la gestion métropolitaine (Desbiens, 1999; Bergevin *et al.*, 2004). D'autre part, la critique la plus répandue au sein de la communauté scientifique opposée à la réforme Harel est l'accent mis sur les fusions au détriment du palier métropolitain. Selon leur conception de la gestion métropolitaine, la démocratie, l'efficacité, la compétitivité et l'équité doivent se réaliser à l'échelle métropolitaine, moyennant des mécanismes à la fois réformistes (création d'un gouvernement métropolitain) et néorégionalistes (formule de partage de la richesse foncière) (Dansereau *et al.*, 2000; Décarie, 2000; Des Rosiers, 2000; Fischler et Wolfe, 2000b; Desrochers, 2003).

Une deuxième position que l'on retrouve chez les experts, plus minoritaire et plus répandue chez les experts non montréalais, est favorable à la réforme Harel et considère les fusions municipales comme la solution optimale pour résoudre les problèmes de Montréal et ceux des autres grandes villes du Québec (Quesnel, 1998b; Tellier, 1998; Boyer et Dacosta, 1999; Klein et Lefebvre, 2000; Prémont, 2005a). Ces deux positions ne sont

pas nouvelles : elles se manifestent lors des débats des années précédant la réforme et sont particulièrement perceptibles lors de l'élaboration du rapport *Pacte 2000*, qui envisage à la fois les scénarios d'un gouvernement métropolitain élu et de regroupements municipaux. Il y a pourtant un point sur lequel les experts se retrouvent : ils critiquent le manque de volonté politique nécessaire à la réalisation de réformes complètes ou la mise en place de « demi-mesures » (Hamel *et al.*, 1999). Les spécialistes considèrent que le gouvernement provincial essaie de satisfaire tout le monde, et que des modèles compliqués de gestion métropolitaine en sont le résultat (Klein et Lefebvre, 2000).

Enfin, les médias écrits, notamment les principaux journaux, ont pris les positions suivantes sur la réforme Harel ; *Le Devoir* et *La Presse* se sont montrés favorables à celle-ci, tandis que *The Gazette* y était totalement opposé (Quesnel, 2000). Ces positions sont clairement apparues dans la revue de presse des trois journaux réalisée durant les moments culminants de la réforme. Les éditorialistes des journaux francophones apportent leur appui à la réforme Harel, même si à certains moments ils critiquent le gouvernement (notamment durant la période de l'élaboration du livre blanc). *Le Devoir* est le journal le plus favorable au projet *une île, une ville*, ce qui est révélé par les écrits de l'éditorial du journaliste Robert Sansfaçon (1999a), qui depuis le début du processus de rédaction du livre blanc a défendu cette idée. Du côté de *La Presse*, les éditorialistes Mario Roy (2000) et Michèle Ouimet (2000) soutiennent la réforme du gouvernement. Même s'ils sont moins convaincus des bienfaits de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal, ils finissent par la soutenir. En ce qui concerne la création de la CMM et des arrondissements, ils ont moins fait la une des journaux que les fusions municipales, sauf pendant la rédaction du livre blanc (voir chapitre 4). Bref, le raisonnement des deux journaux vis-à-vis de la gestion métropolitaine s'inscrit dans la ligne gouvernementale.

Le journal de référence pour les Montréalais anglophones, *The Gazette*, quant à lui, a mené pendant la période de la réforme (1999-2001) une lutte contre les propositions du gouvernement. La prise de position contre la réforme Harel a été formulée en particulier par l'éditorialiste Henry Aubin, qui est devenu la voix des groupes antifusions (et plus tard, prodéfusions) (Aubin, 2004). L'approche de la gestion métropolitaine est celle que nous avons reconnue chez le groupe *DémocraCité* et que nous retrouverons aussi chez les élus des municipalités de banlieue : la fragmentation municipale assure une meilleure efficacité et une meilleure démocratie. De même, la compétitivité peut être encouragée à l'échelle métropolitaine, sans pour autant limiter la capacité de développement économique des municipalités. Le discours de *The Gazette* est resté stable pendant la réforme et a servi de plate-forme aux voix s'opposant aux fusions municipales.

En définitive, les positions face à la réforme des principaux acteurs de la société civile montréalaise se distinguent en fonction de l'élément de la problématique montréalaise qui les préoccupent : l'attractivité et le développement économique, la culture, la démocratie, les conditions de travail, la situation des femmes, le logement, etc. L'analyse de leurs discours montre l'existence de priorités diverses quant aux valeurs à atteindre (équité, démocratie, efficacité et compétitivité) et sur les échelles de réalisation de ces valeurs (infralocale, locale et métropolitaine). Le tableau 3.4 synthétise les composantes des valeurs privilégiées par les divers groupes d'acteurs selon les échelles affectées par la réforme Harel.

En analysant les représentations métropolitaines des divers groupes d'acteurs de la société civile, nous constatons que l'échelle métropolitaine est notamment perçue comme le territoire privilégié pour favoriser la compétitivité de Montréal. En effet, comme c'était le cas pour les élus locaux, la plupart des groupes d'acteurs acceptent que « penser métropolitain » est plus avantageux en ce qui a trait à la compétitivité internationale. Cependant, ils ne conçoivent pas la région métropolitaine de Montréal comme l'espace de mobilisation collective et de réalisation de la démocratie et de l'équité. Seuls la CSN et un groupe d'experts considèrent qu'il est nécessaire de créer un palier métropolitain avec des compétences et des représentants élus directement par la population. À ce groupe s'ajoute le FRAPRU, qui considère qu'il faut traiter de l'équité à l'échelle métropolitaine et non seulement aux niveaux local et infralocal.

La municipalité est ainsi perçue par la majorité des groupes comme l'espace permettant d'exercer la démocratie et l'équité, avec des divergences d'opinion quant à la définition de l'échelle locale (les nouvelles villes post-fusions ou les municipalités de petite taille). En ce qui concerne le rôle des arrondissements, peu nombreux sont les acteurs qui se montrent favorables à une grande décentralisation des compétences. En effet, la majorité des acteurs préfère que la ville conserve les pouvoirs nécessaires à la prise de mesures assurant l'équité sociale et fiscale. Dans les cas où les acteurs discutent des arrondissements, ceux-ci sont censés favoriser la participation des citoyens, vu la grande taille des nouvelles villes.

CONCLUSION

Les pratiques de coopération métropolitaine constituent la troisième variable permettant d'expliquer le choix en faveur d'un modèle de gestion métropolitaine. Les acteurs locaux encouragent-ils la coopération métropolitaine par leurs stratégies et leurs valeurs ? À Montréal, les acteurs les plus concernés par cet enjeu sont les élus locaux, que nous avons divisés en sept groupes. Les années 1990 se caractérisent par l'effort de certains groupes d'élus

Tableau 3.4.

Les composantes des valeurs exprimées à chaque échelle touchée par la réforme Harel par les acteurs de la société civile

	Échelle infralocale	Échelle locale	Échelle métropolitaine
CCMM		Dév. économique Équité fiscale	Compétitivité
FTQ		Équité	Dév. économique
CSN	Participation	Équité	Démocratie Équité Dév. économique
Femmes		Démocratie Équité sociale	
Culture Montréal		Équité Compétitivité	
DémocraCité		Démocratie Efficience Dév. économique	Compétitivité
FRAPRU	Participation	Équité Démocratie	Équité
Experts 1 (antifusions)			Compétitivité Équité Démocratie
Experts 2 (profusions)		Équité Efficience Démocratie	Compétitivité
Le Devoir La Presse		Équité Démocratie Efficience	Compétitivité
The Gazette		Démocratie Efficience Dév. économique	Compétitivité

locaux pour trouver une voie de concertation, comme en témoigne la création de la Table des maires et des préfets du Grand Montréal, dirigée par les maires de Laval, de l'UMBM et de la Couronne Nord. Ces élus se rapprochent d'une vision régionaliste de la gestion métropolitaine sans pourtant réussir à la transformer en option partagée par tous les autres élus, et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, les élus locaux ne parviennent pas à adhérer à une vision commune, cela à cause de la pluralité des motivations menant à cette mobilisation : éviter les fusions municipales (pour les élus des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal), éviter la création d'une structure métropolitaine lourde (pour le maire de Laval), et éviter les fusions municipales et la création d'une structure métropolitaine (pour les élus de la Couronne Nord et une partie des élus de la Rive-Sud). Les différentes stratégies servent à préserver les valeurs les plus importantes à leurs yeux : la démocratie, l'efficacité et la compétitivité à l'échelle locale, respectivement. En même temps, le rôle mineur tenu par le maire de Montréal s'explique du fait qu'il conçoit la gestion métropolitaine sous un angle réformiste et ne considère pas que ce modèle permettra l'accomplissement des valeurs qu'il juge essentielles (l'équité sur l'île de Montréal en premier lieu). Quant aux élus de Longueuil et de la Rive-Sud, ils n'ont pas de position claire quant au modèle de gestion métropolitaine qu'il faudrait au Grand Montréal. Le manque de leadership et la divergence des représentations expliquent le rôle secondaire de ce groupe d'élus et son adhésion partielle à une alliance régionaliste. Il faut donc comprendre la mobilisation des élus en faveur du ou contre le changement en fonction de leurs représentations. Malgré le fait qu'ils aient ponctuellement suivi une stratégie commune, les motivations motivant la coopération diffèrent selon les groupes d'élus. Cela explique que cette mobilisation, malgré le fait qu'elle soit animée d'un même objectif, échoue et qu'au moment de la réforme Harel, chaque groupe suive sa propre stratégie pour tenter d'influencer le choix du gouvernement. Comme Boisvert et Hamel le constatent :

La question des représentations est incontournable [...] Pour le développement urbain ou le développement local, les représentations ont souvent autant sinon plus de poids que la réalité elle-même. En outre, les représentations permettent de construire des lieux de reconnaissance sociale où s'expriment les identités et les sentiments d'appartenance et autour desquels peuvent se négocier les compromis [...] Les innovations ou les changements institutionnels interfèrent, même lorsque c'est par anticipation, avec des pratiques, des intérêts, des valeurs qui correspondent à des choix et à des compromis entre les individus et la collectivité (Boisvert et Hamel, 1998, p. 77-78).

Nous constatons en effet une multiplicité des représentations chez les élus locaux et, surtout, l'absence d'une vision commune de l'agglomération. En effet, l'analyse des positions des élus révèle en premier lieu une opposition entre les représentations propres à « la ville-centre » et à « la banlieue ». Le débat sur la gestion métropolitaine peut donc être vu comme un dialogue de sourds entre les élus de ces deux catégories. Pourtant, les représentations ne sont pas complètement homogènes au sein des deux groupes. Derrière les positions publiques des élus se cachent des définitions diverses du bien commun et de la dimension territoriale de ce bien commun. Les élus ont non seulement une hiérarchie de valeurs (équité, démocratie,

efficience, compétitivité), mais aussi une idée de l'échelle adéquate pour la réalisation de ces valeurs (infralocale, locale, métropolitaine). Le fait que les élus ne partagent pas les mêmes priorités rend difficile l'adoption de pratiques favorables à la coopération métropolitaine : ils sont incapables de renoncer à leurs intérêts et aux valeurs qu'ils considèrent essentielles au nom d'un bien commun métropolitain.

On retrouve aussi une grande hétérogénéité de positions chez les acteurs de la société civile, qui partagent avec les élus locaux l'idée qu'il faut coordonner les efforts en matière de développement économique à l'échelle métropolitaine afin de faire de Montréal une métropole plus compétitive. En ce sens, nous observons une normalisation du discours régionaliste ou l'acceptation par la majorité des acteurs locaux montréalais que la valeur de compétitivité métropolitaine est souhaitable (Boudreau et Keil, 2006). La question des regroupements municipaux divise davantage les élus locaux, tandis que la question des arrondissements est surtout contestée par les groupes communautaires montréalais. Ils craignent que l'équité sociale et fiscale soit menacée par la division de la nouvelle ville en arrondissements.

Le cas de Montréal illustre l'importance des représentations et des valeurs dans le cadre des pratiques de coopération métropolitaine. Même si les variables lourdes (les institutions formelles) expliquent en grande partie le modèle de gestion métropolitaine créé lors de la réforme Harel, celui-ci ne peut pas se comprendre sans tenir compte des variables faibles (les institutions informelles), grâce auxquelles les acteurs développent des attitudes plus ou moins favorables à la coopération. Ces pratiques sont difficiles à modifier, puisqu'elles sont légitimées quotidiennement par les acteurs, et parce qu'elles sont encouragées par des incitatifs provenant des institutions – dans ce cas, le gouvernement provincial. Le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine s'explique donc en deuxième lieu par l'attitude hésitante du gouvernement provincial durant cette période : il n'est pas cohérent dans l'application des recommandations et ne se décide pas en faveur d'une approche régionaliste de la gestion métropolitaine. Ni le Conseil métropolitain, proposé par le Groupe de travail sur Montréal et sa région, ni la structure souple de concertation, incarnée par la Commission de développement de la métropole, ne voient le jour. Dans le cadre des règles du jeu métropolitain québécoises, marquées par la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale et le manque de reconnaissance constitutionnelle des municipalités, il s'agit d'une contrainte d'envergure.

Après cette période de vaines tentatives, le gouvernement provincial décide de lancer un vaste effort de transformation des institutions municipales à l'échelle du Québec et ainsi permettre l'émergence, sur des bases renouvelées, de pratiques plus favorables à la coopération. La réforme Harel ne s'implante pas sur un terrain vague : elle a lieu dans un contexte qui

hérite des expériences passées de coopération, dans ce cas le manque d’ancrage d’une vision métropolitaine partagée par les élus locaux montréalais. Le chapitre suivant examinera l’interrelation des diverses variables explicatives des modèles de gestion métropolitaine (l’organisation de l’État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine) au moment culminant de ce processus de construction métropolitaine : la réforme du gouvernement du Québec mise en œuvre entre 1999 et 2001 qui donnera lieu à un modèle de gestion métropolitaine à Montréal à trois paliers. Nous examinerons la contribution des acteurs locaux à l’élaboration de ce modèle et la manière dont ils sont influencés par le cadre institutionnel.



LA CONSTRUCTION DU MODÈLE DE GESTION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Contraintes et opportunités pour les acteurs locaux

1. LES STRATÉGIES DES ÉLUS LOCAUX MONTRÉALAIS DEVANT LA RÉFORME HAREL

Dans les chapitres précédents, nous avons distingué les composantes du cadre institutionnel (perspective macro) des logiques des acteurs (perspective micro) afin de pouvoir mieux saisir l'importance de chacune de ces forces. Selon les auteurs du courant de pensée néo-institutionnel, la relation entre les acteurs et les institutions est bidirectionnelle : le cadre institutionnel fixe les règles pour l'action individuelle et collective et, en même temps, les sujets eux-mêmes contribuent au maintien de ces règles. De petits changements ont lieu, mais très lentement, en raison de la sédimentation des choix – la notion de *path dependence* de Pierson (2000) – et des comportements – la notion de *logique of appropriateness* de March et Olsen (1989). Les institutions ne sont jamais complètes : elles évoluent en permanence malgré leur stabilité apparente (Jessop, 2001).

Les changements institutionnels provoquent le positionnement des acteurs et mènent souvent à une radicalisation des positions parce qu'ils supposent l'altération des rapports de pouvoir : certains groupes se sentent menacés et veulent éviter la réforme à tout prix, alors que d'autres y voient une occasion de faire valoir leurs intérêts. Heinz (2004) distingue deux types de positions des acteurs devant la question de la coopération métropolitaine :

les initiateurs et partisans, d'une part, et les opposants et critiques, d'autre part. Selon l'auteur, il existe une régularité dans les coalitions ou groupes d'acteurs et d'intérêts qui se forment autour de la nécessité d'institutionnaliser la coopération métropolitaine. Face à la réforme du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard, on retrouve un classement similaire (voir tableau 4.1).

Tableau 4.1.

La position des acteurs face à la coopération métropolitaine

Partisans	Opposants
Gouvernements centraux	Gouvernements intermédiaires
Villes-centres et associations de gouvernements locaux	Municipalités de banlieue
Acteurs de l'industrie et du commerce	Groupes de citoyens
Syndicats et groupes communautaires	

Parmi les partisans ou initiateurs, il y a d'abord le gouvernement du Québec et plus concrètement le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), dont le responsable politique est Louise Harel. Ensuite, le Groupe des six villes-centres du Québec, formé par les villes de Montréal, Québec, Hull, Trois-Rivières, Sherbrooke et Chicoutimi, appuie la réforme, tout comme les acteurs économiques, notamment la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM). Nous avons ajouté à cette liste les syndicats – la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) – et quelques groupes communautaires – comme le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Du côté des opposants et des critiques, on retrouve les groupes qui craignent des pertes ou des désavantages spécifiques à la suite du changement institutionnel. Il s'agit des gouvernements intermédiaires, tels que les municipalités régionales de comté (MRC) de Montréal et de Québec : dans ces deux agglomérations, les MRC sont réticentes à la création de communautés métropolitaines. En ce qui concerne les municipalités de banlieue et les groupes de citoyens, on constate une opposition à la réforme. Contrairement à la typologie de Heinz, les unions municipales principales – l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) – appuient la réforme Harel. À cette typologie, il faut ajouter que le principal parti à l'opposition, le Parti libéral du Québec (PLQ), est opposé à la réforme, tandis que les experts et les médias écrits sont divisés en deux groupes (pour et contre).

Le modèle de gestion métropolitaine prévu pour Montréal implique une grande institutionnalisation et signifie le retour au sentier réformiste caractérisé par les fusions municipales en milieu urbain. L'accent mis sur le changement des limites administratives fait éclater des tensions entre les élus locaux, qui se positionnent clairement pour ou contre la réforme et préparent leurs stratégies pour l'appuyer ou la freiner. Comme l'expliquent March et Olsen (1989), le changement institutionnel mène à une radicalisation des positions, puisqu'il touche aux valeurs et aux identités. Ces changements révèlent des conflits latents et rendent les positions des différents acteurs plus claires :

The processes of change include the mundane, incremental transformations of everyday life as well as the rarer metamorphoses at breaking points of history – when a society's values and institutions are challenged or shattered. These are situations where citizens are more likely to become aware of the values, concepts, beliefs, and institutions by which they live (March et Olsen, 1989, p. 166).

Dans le cas de Montréal, il n'existe pas une base solide de coopération entre les élus locaux, cela est dû notamment à la divergence des représentations, et ce, non seulement entre les villes-centres et les banlieues, mais aussi au sein de chaque catégorie. Le manque de tradition de coopération et les paramètres de la réforme empêchent la formation des coalitions plaidantes ou *advocacy coalitions*. Selon Sabatier et Jenkins-Smith (1993), le système de croyances est le facteur déterminant pour expliquer la coopération des acteurs dans un moment de changement. Les coalitions sont formées par divers acteurs à l'intérieur d'un sous-système de politiques publiques (par exemple, les politiques sur l'éducation ou sur l'environnement) qui partagent des valeurs communes. Celles-ci s'organisent autour d'un système de croyances, qui est composé de trois couches (un noyau élémentaire, un noyau adjacent et des valeurs secondaires) (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993, p. 31). Dans le cas de Montréal, le noyau primaire diffère selon les élus locaux. Ces derniers définissent le bien commun à partir d'un élément différenciateur : le milieu de vie, le développement économique, l'efficacité, l'équité. Les élus des banlieues sont d'accord pour préserver les municipalités (ce qui correspondrait au noyau adjacent et aux valeurs secondaires de l'analyse de Jenkins-Smith et Sabatier), mais ne partagent pas les mêmes valeurs essentielles. Le but commun (par exemple, éviter les fusions municipales) est insuffisant pour créer une stratégie commune face à la réforme Harel.

Les différents groupes d'élus montréalais prennent ainsi position par rapport aux deux principales propositions du gouvernement : la création d'une structure métropolitaine et les fusions municipales. Selon notre cadre d'analyse, les diverses stratégies des élus locaux devant le changement institutionnel prennent quatre formes. Ils réagissent pour ou contre le changement, de façon réactive ou proactive : les élus de la région métropolitaine

de Montréal se comportent comme des agents, des entrepreneurs, des résistants ou des boycotteurs (voir tableau 4.2). Les acteurs réagissent aux initiatives du gouvernement ou des autres groupes (ce que nous avons appelé mobilisation réactive): comme l'est la présentation d'un mémoire lorsque l'on est invité à participer à une commission parlementaire. Ils peuvent aussi s'avancer et prendre les devants (mobilisation proactive). Dans ce cas, les acteurs prennent des initiatives pour promouvoir leur préférence: des réunions avec les responsables politiques, la diffusion de leurs idées par des articles de presse, des manifestations et des rassemblements ou des pressions informelles. Ils n'attendent pas d'être invités, mais s'organisent pour influencer sur les décisions.

Tableau 4.2.

Les élus locaux face à la réforme Harel selon leur position et leur mobilisation

	Structure métropolitaine	Fusions municipales
Ville de Montréal	Agent	Entrepreneur
Banlieue de Montréal	Entrepreneur	Boycotteur
Ville de Longueuil	Agent	Agent
Banlieue de Longueuil	Agent	Boycotteur
Rive-Sud	Agent/résistant*	Résistant
Ville de Laval	Agent	(Pas concerné)
Couronne Nord	Boycotteur	Boycotteur

* Il y a une division des stratégies chez les élus de la Rive-Sud en ce qui concerne la mise sur pied d'une institution métropolitaine.

Les représentants de la Ville de Montréal et de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM) sont des entrepreneurs: ils prennent l'initiative et proposent d'autres options afin de changer l'équilibre politique. L'époque Bourque représente un virage dans l'approche de la gestion métropolitaine par rapport à celle de Jean Doré, initiateur du concept de la ville-région. À partir de 1999, le maire de Montréal – réélu en 1998 – agit de façon proactive afin de réaliser son modèle de gestion métropolitaine, soutenu par le directeur général de la Ville, Guy Coulombe, l'un des grands artisans de la Révolution tranquille. Être entrepreneur n'équivaut pourtant pas à être innovateur. La stratégie de Pierre Bourque est ce que Lowndes appelle *institutional borrowing* ou l'utilisation de ressources institutionnelles et de rhétoriques anciennes dans des nouveaux

contextes (Lowndes, 2005, p. 300). Le maire Bourque ressuscite le slogan, *une île, une ville*, lancé par Jean Drapeau dans les années 1960, mais qui avait déjà été utilisé en 1893 (Bédard, 1965). La rhétorique est la même (une grande ville est plus efficace et démocratique), mais actualisée pour correspondre à l'époque de la mondialisation (une grande ville est plus compétitive à l'échelle internationale). À titre anecdotique, mais néanmoins symbolique, le maire présente son projet devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, comme Jean Drapeau l'avait fait en 1961 (Bédard, 1965, p. 21). Pierre Bourque se réfère également à la décision du gouvernement ontarien d'imposer la fusion des villes pour former la nouvelle Ville de Toronto et y voit une inspiration pour le Québec (Ville de Montréal, 1999).

La campagne de la Ville de Montréal, avec un budget de 900 000 \$ (Desrosiers, 2000), se déroule entre juin 1999 et décembre 2000 et inclut plusieurs actions. D'abord, Pierre Bourque donne des conférences dans tous les quartiers montréalais pour promouvoir son projet auprès de la population. Il réalise aussi une tournée au Québec afin de faire connaître son « projet de société » pour Montréal. Le 4 décembre de 1999, la Ville de Montréal organise à l'Université du Québec à Montréal une journée d'étude sur le projet *une île, une ville* pour promouvoir son idée auprès des intellectuels et spécialistes. À ces actions s'ajoutent du porte-à-porte, des appels téléphoniques, des annonces dans les journaux, une collecte des signatures de soutien, etc. Pendant une année et demie, et ce, malgré les commentaires défavorables du gouvernement provincial à propos du projet du maire (Lévesque, 1999a), Pierre Bourque prend constamment des initiatives pour vendre son modèle de gestion métropolitaine. Quant à l'organisation de la nouvelle ville, la conception du maire n'inclut pas la décentralisation en 27 arrondissements, mais une déconcentration administrative en neuf arrondissements qui permettra de maintenir la vie de quartier.

Le maire Bourque se mobilise beaucoup moins pour la CMM, c'est pourquoi nous le considérons comme un agent et non comme un entrepreneur. Il est favorable à la création d'une structure de planification et de coordination légère, mais à condition qu'elle soit accompagnée d'un renforcement du centre de l'agglomération (Ville de Montréal, 2000a). Comme l'affirme un fonctionnaire qui a coordonné la Table ronde des villes-centres du Québec: « *Les maires des villes-centres sont les leaders économiques de leur région, ils sont déjà des porte-paroles connus [...] Ils ont demandé des solutions aux problèmes des villes-centres, mais à partir des villes-centres. Ils n'ont pas demandé de structure métropolitaine.* »

Quant à l'UMBM, son caractère entrepreneur n'est pas exclusif à la réforme Harel. Tout au long du xx^e siècle, les maires de banlieue proposent des modèles alternatifs de gestion métropolitaine, ce qui devient un facteur de fierté: « La CMBM a accepté cette vision régionale faisant ainsi mentir la caricature que l'on fait souvent des maires de banlieue comme

ayant une mentalité de clocher et des vues étroites» (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998a, p. 4). L'association participe à toutes les commissions et à tous les groupes de travail, et est à l'origine du Colloque des maires de la Grande région de Montréal. De plus, elle devient la porte-parole de l'Agence de gestion des interventions régionales du Grand Montréal, une autorité métropolitaine de concertation, qui devait être le moteur du développement d'une vision métropolitaine (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1996). Cet organisme permettrait d'«éliminer une fois pour toutes la menace de regroupement et ainsi mobiliser tous les acteurs municipaux de la région métropolitaine» (UMBM, 2000a, p. 14).

Nous découvrons chez les élus de l'UMBM une double stratégie : ils associent à une attitude favorable à la concertation métropolitaine un refus total des fusions municipales. Certes, les élus de la banlieue de Montréal changent d'attitude durant la période d'existence de la Communauté urbaine de Montréal (CUM), où ils tiennent un discours régionaliste, et ils entreprennent plusieurs actions pour promouvoir une concertation métropolitaine. Néanmoins, nous pensons que les municipalités de banlieue de Montréal pensent métropolitain pour protéger le local. S'ils soutiennent la coopération métropolitaine, c'est essentiellement pour prévenir la perte de leur autonomie locale. Deux éléments confirment cette hypothèse. En premier lieu, la mobilisation conjointe de ces municipalités s'organise lors de la création de la CUM et fluctue en fonction de la menace de fusions. Dans un contexte d'incertitude, les municipalités coopèrent : «La conservation de l'autonomie municipale suppose alors une plus grande solidarité» (Divay et Collin, 1977, p. 209). En deuxième lieu, face à la possibilité des regroupements, les élus de l'UMBM vont jusqu'à accepter de contribuer économiquement aux besoins de la ville-centre. Ils participent financièrement à la Commission métropolitaine de Montréal, la Corporation du Montréal métropolitain, la CUM et plus récemment le Conseil d'agglomération. Ils refusent la mise en place de structures comme la CUM, mais comme l'affirment Divay et Collin :

Les municipalités de banlieue essaient d'éviter au maximum tout effort fiscal pour des questions métropolitaines ; mais [...] placées dans le dilemme la bourse ou la vie, elles choisissent la vie, c'est-à-dire qu'elles sont prêtes à payer pour ne pas perdre leur autonomie par la fusion ou par l'annexion à la ville centrale (Divay et Collin, 1977, p. 66).

Cette concession répond à la volonté de protéger la municipalité, qui est l'institution leur permettant d'atteindre leur définition du bien commun. À cette attitude entrepreneuriale se joint donc une stratégie de boycott de l'option des fusions. Pour contrer les fusions annoncées dans le livre blanc, l'UMBM organise une campagne antifusions avec un fonds commun de 4 M\$ (Desrosiers, 2000) menée dans chaque ville et rassemblant une grande partie de leur population. Plusieurs actions sont menées :

organisation de journées d'étude (UMBM, 2000b), financement de plusieurs études dénonçant les mythes des « mégavilles » (comme celle de Sancton, 2000), manifestations dans les villes, envois systématiques de lettres aux résidents des municipalités, tenue de référendums pour montrer que les citoyens ne veulent pas appartenir à la Ville de Montréal¹, campagne d'information et d'affichage dans les résidences, campagne à la télévision et auprès des radios (Girard, 2000), publication de nombreux articles dans *The Gazette* contre le maire de Montréal et contre le gouvernement (notons celui de Trent, 2000), etc. La campagne s'achève par une grande manifestation le 10 décembre 2000 au centre-ville de Montréal qui réunit près de 40 000 personnes, surtout de Montréal, mais aussi de la Rive-Sud et de la banlieue de Québec (Roux, 2000). Sous le slogan de « Je marche pour ma ville », les élus essaient de faire changer le gouvernement d'avis, une semaine avant l'approbation du projet de loi 170. Leur boycott de la fusion se poursuit après l'adoption de la loi. D'une part, 18 municipalités de l'UMBM contestent la réforme devant les tribunaux : ils se rendent devant la Cour supérieure du Québec pour demander, sans succès, l'annulation de la loi 170 sur les fusions². D'autre part, plusieurs élus essaient d'empêcher le fonctionnement du comité de transition de la nouvelle Ville de Montréal, qui se réunit durant l'année 2001. Ainsi, entre les mois de mai et de juin, ils retirent leurs fonctionnaires des sous-comités ou des groupes de travail du comité de transition. Certains de ces élus continuent leur boycott une fois la nouvelle Ville de Montréal créée, le 1^{er} janvier 2002 (voir chapitre 5).

Les élus de la Couronne Nord sont des boycotteurs, et ce, tant par rapport à la création d'une structure métropolitaine que par rapport aux regroupements municipaux. Tout au long de la période 1990-2000, ils forment un bloc favorable au statu quo : il ne faut surtout pas créer plus de structures ni changer celles qui existent. Leur mobilisation, constante et unifiée, est surtout manifeste entre 1999 et 2000. Sous le leadership d'Yvan Deschênes, maire de Rosemère, les élus mènent une campagne systématique de discréditation de la réforme Harel : journées d'études, apparition dans les médias (Deschamps *et al.*, 1999), manifestations et tenue de référendums consultatifs contre la création de la CMM³, boycott des réunions de l'UMQ, pressions sur les députés péquistes (Lévesque, 1999b). Les élus et leur porte-parole profitent de toutes les occasions pour exprimer leur

1. Les résultats des référendums oscillent entre 94 % et 98 % contre les fusions, avec un taux de participation qui se situe entre 42 % et 80 % (Boudreau, 2003a, p. 191).
2. En juillet 2001, la loi 170 sur les fusions municipales au Québec est déclarée valide par le juge Maurice Lagacé. Le 15 octobre 2001, la Cour d'appel du Québec confirme la constitutionnalité de la loi 170 sur les fusions municipales.
3. Le référendum tenu dans 27 municipalités de la Couronne Nord en juin 2000 répond « Non » à 97,6 % à l'inclusion de la Couronne Nord dans le territoire de la CMM. La participation fut de 99 590 personnes, soit un taux de participation de 37,8 % (Pelchat, 2000a).

mécontentement vis-à-vis du changement ; c'est pourquoi ils sont considérés par la majorité des personnes interviewées comme le groupe le plus opposé à une coopération métropolitaine.

Dans le cas de Laval, il n'y a pas de stratégie quant aux regroupements puisque cette ville est déjà le résultat de la fusion municipale de 1965. Par rapport à la concertation métropolitaine, nous avons vu le changement graduel de l'attitude de Gilles Vaillancourt, maire de Laval depuis 1989 et homme politique très habile d'après les personnes consultées. Gilles Vaillancourt n'est pas favorable à la création d'un gouvernement métropolitain ou d'une « superstructure » (Ville de Laval, 1997, p. 8). La priorité de l'efficacité et la crainte des structures bureaucratiques sont toujours présentes dans les discours du maire. Toutefois, devant la volonté gouvernementale de plus en plus évidente de créer une structure de concertation, le maire de Laval décide de se comporter comme un agent et d'assurer une représentation satisfaisante au sein de la CMM. Ainsi, il coécrit un mémoire avec le maire de Longueuil et les élus de la Rive-Sud dans le cadre de la Commission parlementaire sur le projet de loi 134 sur la création de la CMM. L'objectif est clair : éviter que la Ville de Montréal n'obtienne la majorité des sièges dans la nouvelle structure et faire en sorte que ceux-là soient repartis de façon égale entre les autres villes de la région métropolitaine, y compris la Ville de Laval (Ville de Laval, Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000).

Enfin, l'attitude des élus dans l'ensemble de la Rive-Sud est plutôt mitigée, sauf en ce qui concerne les fusions des municipalités de banlieue, notamment celles de l'agglomération de Longueuil. L'opposition au regroupement est très forte chez les élus des sept villes de la banlieue de Longueuil : ils sont des boycotteurs. Sous le leadership de la mairesse de Boucherville, Francine Gadbois, ils participent aux commissions parlementaires, exercent des pressions et mènent une campagne antifusions (Dufour, 2000). Lors du débat d'approbation du projet de loi 170 sur la réorganisation municipale du Québec, conscients que la lutte contre les fusions est perdue, ils essaient de convaincre les députés que le modèle d'arrondissements prévu dans la loi est trop restreint. Ils réclament un pouvoir décisionnel à l'échelle infra-locale en matière d'urbanisme, d'émission de permis, de voirie locale, d'aménagement des parcs et des loisirs, ainsi qu'un pouvoir de tarification (Ville de Boucherville, 2000, p. 23-24). Tout comme les élus de la banlieue de Montréal, ils pensent métropolitain pour protéger le local. Cependant, ils n'ont ni les ressources ni la capacité de leadership de l'UMBM : celle-ci compte 28 municipalités membres, dispose d'un financement généreux et peut compter sur une tradition de coopération et d'organisation que n'ont pas les sept municipalités de la banlieue de Longueuil. Dans la pratique, ces sept municipalités seront des agents de la création d'une structure métropolitaine : elles la soutiennent, mais sans se mobiliser de façon proactive.

Le maire de la ville-centre n'est pas caractérisé par une attitude entrepreneuriale. Claude Gladu, maire entre 1994 et 2001, ne s'engage pas de façon proactive dans la réalisation des fusions. Certes, le maire de Longueuil se manifeste en faveur de la reconnaissance de sa position de «ville-centre de l'ensemble urbain Rive-Sud» ainsi que de solutions pour résoudre les problèmes résultants de cette situation et atteindre une meilleure équité (Ville de Longueuil, 1996). Claude Gladu est un agent du changement et participe aux commissions et groupes de travail, sans pourtant proposer une solution de rechange ou un modèle original. Cette idée est renforcée par plusieurs personnes interviewées, qui soulignent le manque de leadership de la ville-centre de la Rive-Sud. Le maire de Longueuil a la même attitude en ce qui concerne la concertation régionale. Il est favorable à la création d'un organisme métropolitain léger de coordination, reflet de la réalité de la région métropolitaine, qui n'est plus fondée sur un seul centre (Montréal), mais sur trois pôles: Montréal, Laval et Longueuil (MRC de Champlain, 1996a). Dans le mémoire rédigé avec les élus de la Rive-Sud et le maire de Laval (Ville de Laval, Ville de Longueuil et Couronne Sud, 2000), Claude Gladu demande une répartition fidèle à cette vision polycentrique de la région métropolitaine.

La position des autres municipalités de la Rive-Sud vis-à-vis de la concertation régionale est ambiguë et se situe entre l'agence et la résistance. D'une part, sous le leadership du maire de Chambly, Pierre Bourbonnais, plusieurs maires approuvent la vision régionale et se montrent prêts à collaborer (ils présentent par exemple un mémoire conjoint avec Longueuil et Laval). D'autre part, d'autres maires se montrent opposés à toute tentative de création d'un organisme métropolitain, dans l'idée qu'il limiterait le développement économique local. Bien qu'ils ne soient pas aussi radicaux que les élus de la Couronne Nord, ils refusent de participer au début des négociations du comité Bernard: le représentant de celui-ci, Pierre Bourbonnais, pris entre les deux positions, abandonne le comité de façon temporaire. Leur attitude ambiguë à l'égard de la question métropolitaine contraste avec leur positionnement unanime devant deux autres thèmes. En premier lieu, ils s'opposent aux fusions municipales, notamment en faisant pression sur les députés péquistes de leurs circonscriptions. En deuxième lieu, ils croient que les MRC accomplissent un rôle essentiel en matière de développement économique et qu'il ne faut pas remettre en question leur existence. Ces traits communs ne permettent cependant pas de créer un front solide ni une stratégie ferme face à la réforme Harel. Comme dans le passé, l'alliance entre les élus sur la Rive-Sud échoue.

En définitive, l'analyse des stratégies des élus locaux au moment de la réforme Harel confirme leur attachement aux municipalités et le caractère idéologique de la gestion métropolitaine. Comme l'affirme Immergut: «*Not just government, but culture, language, and symbols may provide*

interpretative frames that facilitate political mobilization » (Immergut, 1998, p. 20). Les stratégies des élus ne peuvent être séparées de leurs visions du bien commun et de leur volonté de protéger les valeurs qui, d'après leur conception, apparaissent comme les plus importantes. Chacun essaie d'influencer le gouvernement afin que ce dernier adopte le modèle de gestion métropolitaine qui répond le mieux à leurs intérêts. Les stratégies des élus locaux sont aussi limitées par le cadre institutionnel, puisque le gouvernement provincial établit les règles du jeu : les orientations du livre blanc stipulent les axes de la réforme et les étapes de sa réalisation. Néanmoins, les acteurs locaux disposent, tout au long du processus, de l'ouverture d'espaces permettant d'influencer la réforme et d'atteindre à leurs objectifs. Cela est évident à au moins deux moments clés de la réforme : la rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale et la formation du Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal.

2. LES RÈGLES DU JEU MÉTROPOLITAIN

Les institutions représentent à la fois des contraintes et des opportunités pour les acteurs, et elles dictent les règles du jeu métropolitain. Les règles se comprennent par rapport à un contexte institutionnel donné et incluent divers éléments qui encadrent les stratégies des acteurs : l'organisation de l'État – distribution des compétences, système électoral et des partis, structure du gouvernement local, etc. – et la culture politique – conception des municipalités, sentiment d'appartenance, participation politique, etc. (Lowndes, 2005). Les règles du jeu incluent aussi la dynamique politique et partisane, notamment le calendrier électoral, la localisation des clientèles électorales et l'appui d'autres acteurs (syndicats, milieu des affaires, groupes communautaires). Il existe également des variables plus conjoncturelles, telles que les relations personnelles entre les acteurs et leur capacité de leadership (Négrier, 2005). Dans le cas de Montréal, les règles du jeu sont d'emblée marquées par la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale et permettant de changer le modèle de gestion métropolitaine. En outre, le processus de réforme se comprend dans le cadre des relations complexes entre le gouvernement provincial et les municipalités.

D'une part, le gouvernement ne parvient pas à faire des acteurs municipaux et régionaux de véritables partenaires dans la conception et la direction des politiques publiques relatives au développement urbain et régional (Belley, 2005, p. 220). D'autre part, les élus locaux, rassemblés au sein des unions municipales – l'UMQ et la FQM –, sont incapables de maintenir une position commune. Ce fut le cas en 1971, lors du débat sur les fusions volontaires (Meynaud et Léveillé, 1973), en 1996, lors de la politique

de consolidation des communautés locales ou encore en 1997, lors de la négociation du pacte fiscal (Quesnel, 1997). Les municipalités ne parviennent pas à suivre une stratégie claire ni à concrétiser leurs demandes, qui sont difficiles à déchiffrer pour le gouvernement et pour le ministère des Affaires municipales (MAM). Dans ce contexte, le représentant du gouvernement provincial en matière d'affaires municipales se retrouve dans une position ambiguë, entre l'imposition et la négociation. Jacques Léveillé (1998) résume ainsi les règles du jeu métropolitain :

[Le gouvernement provincial] ne sait pas, ne veut pas ou ne peut pas articuler une position ou initier une action trop tranchée ou trop favorable à l'un ou l'autre bloc d'intervenants. Cette hésitation contribue pour beaucoup à maintenir vivantes les interrogations sur la nature de la gouverne métropolitaine qu'il importe de favoriser dans la région métropolitaine (Léveillé, 1998, p. 137).

La citation de cet auteur s'applique à la perfection à la réforme Harel. La période la plus importante de la réforme – entre la publication du rapport *Pacte 2000* (avril 1999) et l'approbation du projet de loi 170 sur la réorganisation municipale (décembre 2000) – se caractérise par une volonté politique à la fois décidée et hésitante. D'une part, et tel que noté dans la plupart des entretiens menés pour cette recherche, le premier ministre Lucien Bouchard et la ministre des Affaires municipales et de la Métropole Louise Harel sont déterminés à réaliser une réforme. Comme l'affirme un attaché politique de la ministre : « *Le point de départ était le changement. Le statu quo n'était plus possible.* » La ministre a le mandat d'effectuer une réorganisation municipale dans des délais serrés (deux ans), ce qui coïncide à peu près avec la première moitié de la législature péquiste (Bouchard a été élu le 30 novembre 1998). Nous relevons d'emblée deux contraintes pour les acteurs : la résolution à changer le système municipal et le calendrier fixé à l'avance.

Mais, d'autre part, les personnes interviewées signalent toutes que la ministre n'avait pas une idée très claire de ce qu'il fallait faire. L'équipe de Louise Harel poursuit plusieurs lignes d'étude simultanément et considère différents scénarios possibles (gouvernement métropolitain, fusions municipales, ententes intermunicipales). C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'analyse que fait Faure (2003) de la réforme Harel et de sa « méthode PowerPoint » : le changement est indiscutable, mais pas la forme de celui-ci. L'attitude hésitante du gouvernement provincial n'est pas interprétée de la même façon par toutes les personnes consultées. Elle est considérée de manière positive par un membre de son cabinet, selon lequel : « *C'est un modèle à tiroirs. On présente plusieurs options qui mènent à plusieurs choix possibles. Par exemple, on présente un scénario, un tiroir : une CMM légère. En contrepartie, on ouvre un autre tiroir : les fusions. C'est un jeu d'équilibres, de compromis.* » Par contre, pour un dirigeant de l'UMBM, la logique gouvernementale qui tend à laisser tous les scénarios ouverts sauf celui du

statu quo ne crée que de la confusion chez les élus locaux, qui s'inquiètent des divers messages envoyés par le gouvernement. Selon un fonctionnaire de la Ville de Montréal, l'attitude du gouvernement provoque une stratégie défensive de la plupart des élus locaux, notamment ceux des banlieues, qui réagissent avec prudence devant le manque de clarté des consignes. La réforme reflète, selon un maire de la Couronne Nord, «*la politique de l'autruche*» du gouvernement. En ce sens, l'ambiguïté de ce dernier est une autre contrainte pour les acteurs parce qu'elle limite leurs stratégies.

En même temps, l'hésitation du gouvernement crée ce que Lowndes appelle *creative spaces*, c'est-à-dire des opportunités permettant l'adaptation des règles selon les intérêts des acteurs concernés (Lowndes, 2005, p. 306). Ces espaces s'ouvrent davantage dans le cas de réformes institutionnelles, moment de changement de certaines règles du jeu métropolitain telles que le territoire d'application des politiques publiques et l'imputabilité des élus (Feiock et Carr, 2001). C'est le moment pour les acteurs d'essayer d'influer sur la réforme afin de faire valoir leurs objectifs : le projet *une île, une ville*, l'autonomie municipale ou le statu quo. Le modèle final de gestion métropolitaine ne peut pas se comprendre si l'on ne tient pas compte de leurs demandes et de leurs actions. Cependant, les acteurs n'ont pas les mêmes opportunités d'influence, puisque les règles du jeu favorisent certains groupes et légitiment certaines représentations, plutôt que d'autres, aux yeux du gouvernement (Immergut, 1998).

Nous distinguons deux moments où l'ouverture des espaces permet aux acteurs locaux d'influencer la réforme Harel : le processus de rédaction du livre blanc et les travaux du Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal (ou comité Bernard). Ces épisodes reflètent l'importance de chacune des variables – organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine – pour comprendre pourquoi un modèle de gestion métropolitaine si inédit qui inclut une communauté métropolitaine, des fusions municipales et des arrondissements a été mis en place à Montréal.

2.1. LA RÉDACTION DU LIVRE BLANC

L'épisode de la rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale illustre l'idée relevée par plusieurs analystes selon laquelle les diverses phases des politiques publiques ne se déroulent pas de façon linéaire (Mény et Thoenig, 1989; Fontaine et Hassenteufel, 2002). Dans les premières étapes du processus (la définition du problème et la recherche de solutions), qui correspond à la rédaction des orientations de la réforme Harel, il y a souvent des effets non prévus et des changements par rapport aux objectifs établis à l'avance. C'est le cas du contenu du livre blanc : les lignes directrices du

document sont rédigées plusieurs fois, sa version finale étant assez différente de l'originale. L'exercice s'avère plus compliqué que prévu, puisque les propositions gouvernementales ne font l'unanimité ni auprès des députés péquistes ni auprès des élus locaux.

L'objet de la discorde est précisément le modèle de gestion métropolitaine des grandes agglomérations, notamment celui de Montréal. Au début de l'exercice, Louise Harel et son équipe pensent à un modèle de gestion métropolitaine afin de combattre l'absence de vision métropolitaine et la fragmentation institutionnelle dont souffre la métropole. Une première version du modèle de gestion métropolitaine de Montréal est présentée au Conseil des ministres du 22 juin 1999 (Harel, 1999). La ministre choisit la création d'un gouvernement métropolitain (le Conseil métropolitain de Montréal), avec des compétences en matière de planification, un pouvoir de taxation et des membres élus directement par la population. Le Conseil métropolitain serait formé de 25 membres élus au suffrage universel, chacun représentant un district d'environ 120 000 habitants, et de cinq maires, notamment ceux de Laval, Longueuil et Montréal, un maire représentant la Rive-Sud et un autre la Couronne Nord, ces deux derniers étant désignés par leurs pairs. Le président de l'organisme serait choisi parmi les conseillers et désigné par ceux-ci (Harel, 1999, p. 8). Le Conseil remplacerait la CUM et les MRC sur le territoire de la région métropolitaine, assumerait des fonctions de type stratégique et prendrait en charge un nombre de services courants pour lesquels une gestion à l'échelle régionale serait plus adéquate. La création de ce conseil entraînerait un nouveau découpage des régions administratives afin de regrouper le territoire métropolitain en une seule région. Quant au territoire cerné, il ne correspondrait pas à la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, mais à son noyau central. Cette délimitation pourrait être agrandie progressivement selon des critères objectifs comme la densité d'occupation des territoires adjacents ou le taux de croissance de leur population.

La mise en place du Conseil métropolitain de Montréal ne s'accompagnerait pas nécessairement de fusions municipales. En effet, la ministre adopte une approche graduelle, qui prend comme exemple le cas de Toronto, où la fusion des municipalités s'est faite en plusieurs phases. Dans la lignée du rapport Pichette, Louise Harel pense que la création d'un organisme métropolitain pourrait être considérée comme un premier pas vers une démarche ultérieure de fusions massives des municipalités de la région. La ministre suggère de nommer un mandataire qui ferait des recommandations à cet égard, mais l'option de la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal n'est pas formulée explicitement. Pour l'instant, l'option des fusions n'est pas prioritaire ni souhaitable : c'est l'échelle métropolitaine qui est privilégiée.

Le financement du Conseil métropolitain est très proche de celui proposé dans le rapport *Pacte 2000*. Ainsi, les sources de revenus du Conseil seraient autonomes, provenant de la taxation foncière, la tarification, les taxes réservées liées au transport en commun et le partage régional de l'assiette foncière. Une fiscalité d'agglomération serait mise en place selon deux axes : 1) la prise en charge par l'instance supramunicipale du financement et de la gestion des activités, services et équipements à portée métropolitaine ; et 2) la mise en place d'un mécanisme de péréquation sur le territoire (*tax base sharing*). La fiscalité d'agglomération permettrait d'améliorer l'équité du financement des services publics locaux et régionaux, de réduire la concurrence intermunicipale et de favoriser l'émergence d'un sentiment de solidarité et d'une dynamique de coopération à l'échelle métropolitaine (Harel, 1999).

La proposition de la ministre correspond à une approche de la gestion métropolitaine réformatrice à deux niveaux : la création d'un palier métropolitain autonome et le maintien des municipalités locales. Après des années d'allers-retours en ce qui concerne la question métropolitaine, il semblerait donc que le gouvernement provincial ait décidé de reconnaître la spécificité montréalaise et choisi l'institutionnalisation maximale de la coopération métropolitaine. Toutefois, la direction choisie par la ministre ne sera pas réalisée, faute d'appui à l'interne et à l'externe. Le 25 août 1999, les journalistes Kathleen Lévesque du *Devoir* et Martin Pelchat de *La Presse* publient les orientations du livre blanc, plus précisément, le chapitre consacré au modèle de gestion métropolitaine de Montréal. Selon plusieurs personnes interviewées, un député du PQ a fourni ces informations à un élu municipal qui a pris contact avec les journalistes. Cette fuite provoque l'émergence de positions opposées à la création d'un gouvernement métropolitain directement élu et remet en question la politique de la ministre.

Le refus du modèle proposé dans cette première version du livre blanc est total. Plusieurs députés péquistes et libéraux des banlieues de la région métropolitaine, les élus locaux et les associations municipales manifestent leur objection à la création du Conseil métropolitain de Montréal. Le président de l'UMQ, Mario Laframboise, exige que la question du pacte fiscal, et non la création d'un gouvernement métropolitain, soit la priorité du ministère. Le maire de Laval s'exprime en ce sens et critique le fait que le gouvernement provincial n'ait pas négocié avec le monde municipal. Quant à l'Union des municipalités régionales de comté, la présidente Jacinthe Simard s'oppose à la disparition pure et simple des MRC (Lévesque, 1999c). Enfin, le Groupe des six grandes villes-centres réitère son opposition aux super-structures et demande à la ministre d'imposer des fusions (Pelchat, 1999a). Le journal *Le Devoir* s'exprime aussi contre le projet dans plusieurs éditoriaux. Dans celui du 20 novembre 1999, par exemple, on lit que : « Montréal veut "une île, une ville", la banlieue veut le statu quo, mais

personne ne veut d'un gouvernement régional» (Sansfaçon, 1999b). Les syndicats se manifestent également contre la création d'une structure régionale et se positionnent en faveur des fusions municipales (Pelchat, 1999b). Le PLQ est également opposé à cette idée, qui «*n'est pas dans nos traditions politiques*», selon un député libéral interviewé. Seule la présidente de la CUM, Vera Danyluck, soutient l'idée d'un gouvernement métropolitain directement élu (Danyluck, 2000).

Les critiques à la «super-structure régionale» sont diverses. Chez les élus montréalais, on évoque d'abord la question de l'élection directe des conseillers métropolitains: ils ne veulent pas de nouveaux élus qui décideraient du développement de leurs municipalités. Sur ce point, tous les élus, tant ceux de la ville-centre que ceux de la banlieue, sont d'accord. Un deuxième aspect qui déplaît particulièrement aux élus des couronnes est la question de la fiscalité d'agglomération: ils s'opposent à l'idée de voir leurs villes entrer dans le territoire du futur Conseil métropolitain et aux nouvelles factures que cela présuppose (Deschamps *et al.*, 1999). En outre, les élus de la Couronne Nord – qui sont ceux qui se sont manifestés le plus ouvertement contre le projet – craignent que la mise en place d'une nouvelle structure ne se fasse au détriment des municipalités. En effet, selon leur point de vue, si le Conseil métropolitain assume les compétences prévues, le rôle des municipalités se limitera aux services de proximité (le service des loisirs, le déneigement, l'entretien des rues et trottoirs, la collecte des ordures). Enfin, ils ont peur de la «structurite», qui créerait une grosse machine bureaucratique, un «monstre» comme l'affirme Yvan Deschênes, maire de Rosemère et porte-parole des municipalités de la Couronne Nord (Lévesque, 1999c). Selon un fonctionnaire du MAM interviewé, il faut y ajouter l'opposition prévisible des citoyens, puisque la création d'une nouvelle structure entraînerait l'introduction d'un autre compte de taxes.

Les députés ont surtout peur du changement dans l'équilibre politique de la région, changement qui serait causé par l'élection directe des représentants métropolitains. En ce sens, le découpage du territoire concerné par le Conseil métropolitain est très critiqué et interprété par les élus locaux comme le fruit de pressions politiques et un manque de cohérence. Ainsi, certaines municipalités de la Rive-Sud sont exclues du territoire, même si statistiquement elles correspondent à la définition de la région métropolitaine de recensement (RMR) (par exemple, Varennes et la Vallée du Richelieu) (Lévesque, 1999d). La question métropolitaine ne fait pas l'unanimité au sein du PQ, qui trouve dans les banlieues des couronnes un fort soutien électoral. Comme l'affirme un membre du cabinet de Louise Harel: «*Montréal est divisée, moitié bleue, moitié rouge. C'est dans la banlieue 450, où se divise le vote péquiste et libéral, que se jouent les victoires. Les députés ont fait l'objet de beaucoup de pressions et c'était difficile.*» Le système électoral du Québec – scrutin majoritaire uninominal

à un tour – favorise l'établissement d'un lien entre les électeurs et les députés : ceux-ci craignent que l'adoption d'une mesure si impopulaire ne provoque un vote sanctionnant le PQ.

Devant cette opposition, Louise Harel se retrouve prise en tenaille entre les élus locaux, les députés et le Conseil des ministres. Elle regrette le manque de soutien et de coopération des élus locaux et est surprise par une telle réaction. La ministre s'exprime ainsi au cours de notre entrevue qui s'est déroulée le 25 août 2005 :

Jamais dans ma vie j'avais vu autant d'opposition, de la part de tous. Personne ne soutenait le projet; les médias non plus [...] On ne peut pas faire passer un projet s'il y a désaccord. Pour faire une réforme, il faut des alliés. On avait travaillé sur cette option, mais elle s'est révélée impossible [...] Un autre palier de gouvernement était impossible. On avait déjà un gouvernement provincial et fédéral, tout le monde était opposé à l'addition d'un autre niveau. Il ne s'agissait pas seulement du mode d'élection des élus, mais aussi de l'alourdissement de l'administration, de la fonction publique. En outre, il n'y avait pas d'économies d'échelle, mais au contraire une augmentation des coûts. Bouchard ne voulait pas de ça. Il fallait surtout faire des économies !

Cet extrait révèle les priorités du gouvernement. Pour Lucien Bouchard, la réalisation d'économies est capitale, comme en atteste la politique du « déficit zéro », politique incontournable en 1998. Il y a deux autres aspects qui empêchent l'acceptation d'un gouvernement métropolitain. En premier lieu, la peur du gouvernement provincial de donner trop de pouvoirs à la métropole du Québec, qui regroupe la moitié de la population. Cet extrait d'un mémoire déposé par les municipalités de la banlieue montréalaise illustre la dualité Montréal-Québec :

Cette instance ne peut pas et ne doit pas être un gouvernement métropolitain. Pour les banlieues, c'est inacceptable; ça l'a été pour la CUM, ce le sera pour cette instance. Pour tout gouvernement du Québec, qu'il soit péquiste, libéral, bleu, blanc ou rouge, ce l'est aussi, parce que compte tenu du poids de la métropole, ce serait un État dans l'État (Conférence des maires de banlieue de Montréal, 1998b, p. 4).

En deuxième lieu, l'introduction d'un nouveau palier de gouvernement est considérée comme contraire à la culture politique et à la tradition canadienne (Sancton, 2001). Comme l'affirme un élu municipal : « *Un quatrième palier de gouvernement n'est pas possible, c'est trop. Fédéral, provincial, local c'est assez. Il n'y a pas la place pour un autre niveau de représentation.* » Cette conception est soutenue par les élus locaux, qui protègent l'imputabilité locale.

Ces facteurs forcent la ministre à modifier son approche, ce qui explique pourquoi l'option du gouvernement métropolitain directement élu est écartée. Le ministère travaille dès lors sur d'autres possibilités, soit une CUM élargie aux municipalités les plus proches, soit une Communauté

métropolitaine légère avec des regroupements municipaux. Une conséquence inespérée du refus au gouvernement métropolitain est le renforcement du projet *une île, une ville*. Tant les députés que les élus de la Couronne Nord découvrent les avantages du projet du maire Bourque : il ne touche qu'une minorité de circonscriptions péquistes et leur évite l'insertion des municipalités des couronnes (Lévesque, 1999e). En outre, *une île, une ville* est une image familière aux acteurs : elle a été utilisée à plusieurs occasions et paraît moins insolite qu'un gouvernement métropolitain.

D'autres complications se poseront dans la rédaction du livre blanc, dont une autre fuite en décembre 1999 (Pelchat, 1999c). Les réactions négatives réapparaissent et Lucien Bouchard décide de créer un nouveau comité ministériel afin que la publication du livre blanc ne soit plus repoussée et pour s'assurer de contrôler le dossier métropolitain. À la fin de 1999, l'opinion publique présume qu'il n'y aura pas de réforme municipale (Sansfaçon, 1999c), comme cela fut le cas en 1977, alors qu'un livre blanc n'avait jamais été rendu public en raison d'une forte opposition à la suite de la publication d'extraits du projet dans un journal (Pelchat, 1999d). Au mois de février 2000, de nouvelles rumeurs concernant la création d'un conseil métropolitain pour le Grand Montréal font surface. L'opposition se manifeste à nouveau et le malaise par rapport à la manière d'agir du gouvernement s'accroît (Pelchat, 2000b). Le manque de volonté politique nécessaire à la réalisation de réformes (les « demi-mesures ») est critiqué par certains groupes d'experts, qui se manifestent à plusieurs occasions dans les médias écrits (Hamel *et al.*, 1999; Dansereau *et al.*, 2000).

Finalement, après de multiples versions et plusieurs ajustements, le livre blanc est présenté en avril 2000. Il prévoit une réforme à l'échelle du Québec fondée sur le renforcement du palier supramunicipal (MRC et communautés métropolitaines) et des agglomérations urbaines (par l'entremise des fusions municipales). L'évolution du contenu de ce document montre l'importance des règles du jeu institutionnel (compétences, culture politique) et de l'intervention des acteurs. On observe une modification progressive des orientations de la politique gouvernementale en ce qui concerne la réorganisation municipale. Comme l'affirme un fonctionnaire du MAM : « *La réforme n'était pas planifiée, c'était une stratégie évolutive, sans idée préconçue. C'est le fruit d'un ensemble de décisions, de réflexions, de discours, d'actions.* » Les espaces pour l'influence des acteurs ont donc existé et ont été utilisés pour introduire des options alternatives (les fusions) et éviter des projets inacceptables (un gouvernement métropolitain).

Le manque d'unanimité sur l'approche à la gestion métropolitaine est particulièrement apparent chez les fonctionnaires du MAM que nous avons interviewés. Il s'agit d'un groupe d'une dizaine de personnes qui, sous le leadership de la ministre Louise Harel, ont conçu et appliqué la réorganisation municipale de 2000 : ils se connaissent bien, la plupart entre eux

ayant fait carrière au sein du ministère et vécu ensemble toutes les étapes du débat métropolitain. Au cours des entretiens, on remarque qu'ils ne partagent pas la même conception de la gestion métropolitaine et qu'ils sont conscients de cette pluralité au sein du ministère.

Un groupe de fonctionnaires expriment explicitement leur accord avec les objectifs et la forme de la réorganisation municipale. Ils soutiennent les regroupements municipaux comme étant la meilleure manière de résoudre les problèmes de Montréal et de toutes les villes-centres du Québec. Pour les personnes appartenant à ce groupe, les fusions municipales sur l'île de Montréal sont logiques, et ce, d'autant plus qu'elles conçoivent l'île de Montréal comme le seul centre de l'agglomération, sans vraiment tenir compte des autres composantes de l'agglomération. La fusion de toutes les municipalités montréalaises apparaît donc logique aux yeux de ces personnes : c'est la solution la plus simple et la plus efficiente, parce qu'elle élimine la fragmentation institutionnelle et fait coïncider la nouvelle Ville de Montréal avec la région administrative numéro six. Ce groupe conçoit en effet le territoire québécois à travers le schéma mental des régions administratives : pour ces fonctionnaires, la région métropolitaine de Montréal n'existe pas en tant qu'entité politique. Le Québec est conçu à partir de la région administrative de l'île de Montréal, de Lanaudière, de la Montérégie, etc. Cette idée est renforcée par la présence de cartes des régions administratives du Québec dans les bureaux des personnes interviewées, alors que les cartes incluant les communautés métropolitaines étaient plutôt rares (nous en retrouvons à la CMM). C'est un indice symbolique, mais important, selon nous, puisque les représentations du territoire font partie de ce que l'on considère comme normal et adéquat, légitimant ainsi certaines options politiques parmi toutes les autres possibles (March et Olsen, 1989).

Certains fonctionnaires, au contraire, appuient la création d'un gouvernement métropolitain puissant plutôt que les regroupements municipaux. Ils considèrent la formule fédéraliste à deux paliers comme la plus adéquate pour résoudre les problèmes, tels l'étalement urbain ou les inégalités sociales et fiscales, qui ne sont pas de nature locale, mais métropolitaine. Selon ces personnes, la création d'une instance politique avec des compétences et des ressources permettant de résoudre ces problèmes est la solution optimale, d'autant plus que les fusions municipales ne résolvent pas ces problèmes et ne contribuent pas au développement de la métropole. Nous notons donc l'existence de deux représentations réformistes qui sont déjà apparues lors de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL) et qui permettent de comprendre le choix gouvernemental pour certaines fusions municipales (représentation réformiste à un niveau) jumelées avec la création d'une nouvelle instance métropolitaine (représentation réformiste à deux niveaux).

À ces deux conceptions, nous ajoutons une représentation régionaliste, selon laquelle la région métropolitaine est un tout dont les parties sont liées et interdépendantes – comme l'illustre l'avis d'un fonctionnaire interviewé : « *Toutes les municipalités de la région métropolitaine sont des quartiers de Montréal* » – et sur laquelle il faut agir en utilisant des mécanismes flexibles de coordination. Comme nous l'avons noté dans le premier chapitre, le courant de pensée du nouveau régionalisme est très hétérogène, et cette diversité est aussi présente chez les fonctionnaires interviewés. Par exemple, en suivant le modèle des communautés d'agglomération françaises, il s'agit, selon un fonctionnaire, de doter la région métropolitaine d'un outil efficace de développement « *tout en gardant l'autonomie municipale et en ayant des pouvoirs en planification en ce qui concerne l'agglomération* ». Cette vision régionaliste, qui vise notamment l'amélioration de la coordination institutionnelle, contraste avec la vision d'une autre personne interviewée, qui soutient une conception régionaliste « *à l'américaine* ». En effet, il s'agit d'une représentation métropolitaine axée sur la compétitivité économique : il faut surtout trouver les moyens adéquats – comme les partenariats publics-privés et la planification stratégique – pour rendre la métropole compétitive à l'échelle internationale. Cette vision régionaliste ne réussit pas à se consolider vis-à-vis d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine, mais existe et devient plus visible au milieu des années 1990.

Bref, l'évolution du gouvernement métropolitain vers une CMM légère s'explique de plusieurs façons. D'abord, elle est expliquée par les pressions politiques des élus locaux sur les députés et par la localisation des soutiens électoraux, puis par le manque d'ancrage dans la culture politique d'un palier de gouvernement métropolitain et par la peur d'un renforcement politique de la métropole du Québec et enfin, par l'inconvénient de créer une structure lourde qui présuppose des coûts supplémentaires pour les contribuables et alourdit l'administration. Finalement, l'option consistant à doter la région métropolitaine de Montréal de pouvoirs et d'imputabilité n'obtient pas de soutien et n'est pas incluse dans les plans du gouvernement. En revanche, l'option d'une structure souple de concertation a été mentionnée plusieurs fois dans les années 1990. Elle est cohérente avec le discours gouvernemental sur la mondialisation et est l'option la mieux acceptée par les élus locaux montréalais (ou la moins rejetée). La ministre est décidée à trouver une formule de coopération métropolitaine : même si sa première option est le Conseil métropolitain, celle d'une structure métropolitaine légère est au moins un saut qualitatif dans le contexte québécois, puisqu'elle tient compte du territoire fonctionnel de la région métropolitaine.

L'introduction des regroupements municipaux et d'une approche réformiste à un niveau se comprend par la volonté de réaliser une réforme à l'échelle du Québec et de moderniser le système municipal. Ce n'est pas

une idée nouvelle : elle se retrouve dans l'histoire municipale québécoise et plusieurs fonctionnaires et députés la soutiennent. En outre, depuis la mise en place en 1994 de la Table ronde des villes-centres, la question des inégalités sociales et fiscales au sein des agglomérations est présente, et les villes-centres demandent les regroupements. L'option des fusions est donc considérée comme une solution à ces problèmes et comme un moyen de transformation politique.

Une fois les lignes directrices de la réforme décidées, la ministre appelle les élus locaux à travailler ensemble au sein d'un comité dirigé par un mandataire. Dans le cas de Montréal, il s'agit de Louis Bernard, un haut fonctionnaire de l'administration québécoise (et aspirant au poste de chef du PQ en 2005). Le processus qui se déroule entre les mois de mars et d'octobre 2000 montre encore une fois la relation bidirectionnelle entre les règles du jeu et les acteurs (Lowndes, 2005, p. 299). Les élus locaux mont-réalais subissent les contraintes du processus, mais trouvent des espaces permettant de l'influencer en fonction de leurs intérêts. Ils contribuent ainsi à la transformation institutionnelle et à la mise sur pied du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers.

2.2. LE COMITÉ BERNARD

Le Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal ou comité Bernard est formé de six élus auxquels s'ajoutent les six directeurs généraux de leur ville : les maires de Laval (Gilles Vaillancourt), de Montréal (Pierre Bourque) et de Longueuil (Claude Gladu), le président de l'UMBM (Georges Bossé, maire de Verdun), un représentant des maires et préfets de la Rive-Sud (Pierre Bourbonnais, maire de Chambly et préfet de la MRC de la Vallée-du-Richelieu) et un représentant de la Couronne Nord (Yvan Deschênes, maire de Rosemère et préfet de la MRC Thérèse-De-Blainville). Deux sujets accompagnés de délais stricts leur sont soumis par les représentants du gouvernement provincial : le financement des activités, services et équipements à portée supramunicipale et les modalités de partage de la croissance de l'assiette foncière, de mars à la fin juin 2000, et les regroupements municipaux souhaitables, de mars à la fin octobre.

Le gouvernement provincial invite les élus à trouver des consensus. Toutefois, les règles du jeu sont clairement dictées en ce qui concerne les membres, l'agenda et le calendrier. Le mandat de Louis Bernard, selon les personnes qui ont participé au processus, est très clair : faute de consensus, c'est lui qui décide. En outre, le mandataire détient une légitimité venant non seulement du gouvernement, mais aussi d'une série de rapports antérieurs réclamant une structure métropolitaine. Les élus locaux sont conscients de cette contrainte et savent à l'avance quelle est la position de

chaque groupe d'élus. Comme l'explique un fonctionnaire montréalais ayant travaillé au sein du comité : *« C'était un débat fermé. Les positions des élus étaient connues, on se connaissait tous, c'était la vieille garde [...] On avait vécu tous les échecs des réformes antérieures : le rapport Pichette, le rapport Bédard... On savait ce que chacun voulait. »*

Le mandataire décide de commencer par la question métropolitaine, qui est en principe moins conflictuelle. Le point de départ est une CMM légère, puisque l'option d'un gouvernement métropolitain a été écartée. Sur ce point, tous les élus sont d'accord. En outre, une structure légère de concertation, sans trop de compétences, ne s'attaque pas aux valeurs essentielles de chaque groupe. La valeur de compétitivité métropolitaine n'est la priorité d'aucun groupe d'élus, mais elle est acceptée par la majorité de groupes comme souhaitable. Le fait métropolitain, ayant émergé au milieu des années 1990, mais qui n'était pas parvenu à se consolider, est maintenant une réalité aux yeux des élus locaux et ils l'acceptent tacitement. Ils savent que le gouvernement provincial a décidé de créer une structure métropolitaine et qu'ils doivent trouver un accord minimal : *« Du point de vue des élus, la CMM était un mal nécessaire, inévitable. C'était une structure minimaliste »* (selon un fonctionnaire membre du comité). Cet avis est partagé par Louis Bernard, qui s'exprime ainsi au cours de l'entretien réalisé le 26 mai 2005 : *« Le mandat de la CMM était harmonieux. Tous les élus étaient d'accord pour une structure minimale de concertation, sauf ceux de la Couronne Nord [...] La CMM ne fut pas imposée par le gouvernement du Québec, elle est le fruit d'un consensus. »*

Cette interprétation n'est pas partagée par la majorité des élus interviewés. Ils affirment que la ligne d'action était fixée, mettant d'emblée sur la table le partage des coûts métropolitains. Cet élément devient effectivement le centre des négociations et suscite l'opposition des élus des couronnes nord et sud, qui abandonnent temporairement le comité (le boycott de la Couronne Nord dure jusqu'au mois d'août). Les municipalités situées sur les rives n'ont pas d'équipements considérés à portée métropolitaine et refusent de payer ceux qui sont désignés comme tels par le comité : le Biodôme, le Jardin botanique et le Planétarium de Montréal, et le Cosmodôme de Laval (Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal, 2000). Ce dernier est finalement inclus grâce à l'habileté du maire Vaillancourt.

Le besoin de trouver des accords sur le financement des équipements transforme le débat sur la CMM en une discussion entièrement monétariste. Finalement, la question du partage des coûts se résout de la façon suivante : les élus refusent une formule similaire au *tax base sharing* présentée dans le rapport *Pacte 2000*, mais proposent la création d'un fonds de développement métropolitain, qui prévoit le partage d'une partie de la richesse créée chaque année, mais repose surtout sur l'ensemble du rôle d'évaluation foncière. Cela est accepté par le gouvernement : la solution

décidée se retrouve donc à mi-chemin entre l'option désirée par le gouvernement (équité métropolitaine) et celle de la plupart d'élus (fonds de péréquation moins contraignant).

En ce qui concerne les compétences de la CMM, certaines sont très peu ouvertes à la négociation : c'est notamment le cas du logement social, une compétence imposée, selon les personnes interviewées, par la ministre Harel. Quant à l'insertion ou l'exclusion d'autres compétences, le gouvernement approuve les recommandations du comité, comme dans le cas de la culture et du transport en commun. Ce dernier point est extrêmement important, puisque le gouvernement accepte de maintenir l'Agence métropolitaine de transport en tant qu'entité distincte, avec les mêmes pouvoirs, mais rattachée au conseil de la CMM. Malgré les recommandations de nombreux rapports, le gouvernement provincial décide de ne pas doter la CMM d'une compétence exclusive en matière de planification et de gestion du transport en commun. D'après les personnes interviewées, la ministre aurait cédé aux pressions des élus des couronnes et des députés du PQ de ces circonscriptions. L'importance du facteur partisan émerge à nouveau.

L'objectif de la discussion sur la CMM est de trouver le « plus petit dénominateur commun » nécessaire à la coopération. Néanmoins, c'est le gouvernement qui a obligé les élus locaux à se réunir autour d'une table de négociation. L'affirmation que la CMM est fruit du consensus n'est donc pas entièrement vraie : elle est créée à l'initiative du gouvernement provincial et acceptée avec plus ou moins de satisfaction par les élus locaux. En même temps, la CMM n'est pas la question la plus importante pour les élus montréalais : ils sont conscients du fait que le « vrai » sujet de la négociation avec Louis Bernard, ce sont les fusions. Cette incertitude agit comme un « bruit de fond » pendant les débats du comité et influence les stratégies des élus, qui sont dès lors sur la défensive. Comme l'affirme un dirigeant de l'UMBM : « *La menace des fusions municipales était toujours là. Chaque fois que le gouvernement décidait de faire une réforme, on avait peur.* » Ce climat d'« équilibre de la terreur » permet au maire de Laval, qui n'est pas menacé par les regroupements, de tirer des profits des négociations.

Afin de traiter de la question des regroupements possibles à l'intérieur du territoire de la CMM, le mandataire, très habile d'après les personnes interviewées, décide d'engager directement les discussions avec les différentes municipalités concernées : celles des agglomérations de Longueuil et de Montréal. Dans les deux cas, le mandataire propose une solution aux élus, sans réussir à trouver un consensus entre les membres du comité, à la différence du dossier de la CMM, dont le comité présente des recommandations conjointes (deux rapports sont rendus au ministère les 16 et 29 juin 2000 et un rapport final le 30 septembre). Quant aux fusions, Louis Bernard présente ses propres recommandations dans un rapport rendu public le 11 octobre 2000.

En ce qui concerne l'agglomération de Longueuil, le mandataire suggère la fusion des municipalités, mais à partir d'une démarche par étapes qui permet aux élus de participer, pendant cinq ans, à la définition des modalités de la fusion (Bernard, 2000, p. 23). C'est une solution artificielle : Louis Bernard accorde cette responsabilité aux élus locaux, en sachant qu'il n'y a pas d'accord possible sur la question des fusions. Claude Gladu, maire de Longueuil, commente lors d'un point de presse : « C'est comme si on nous demandait de jouer dans un film dont nous ne sommes pas responsables du scénario et dont la fin est déjà connue » (cité par Gagnon, 2000). Le mandataire recommande ainsi de créer, sur la Rive-Sud de Montréal, la Ville de Champlain (renommée par le gouvernement Ville de Longueuil) par la fusion de huit municipalités (Bernard, 2000, p. 23).

À Montréal, Louis Bernard offre aussi une solution alternative au projet *une île, une ville* aux élus de l'UMBM. Le mandataire propose de créer une nouvelle Ville de Montréal divisée en 27 arrondissements qui conserveraient leur statut de municipalités autonomes, avec pouvoir de taxation, mais tout en transférant des compétences à la nouvelle Ville (Bernard, 2000, p. 10-11). Selon l'idée du mandataire, la transformation de la Ville de Montréal conduira à la création de neuf arrondissements, alors que les 18 autres seront issus des 27 municipalités de la banlieue. Dans les faits, Louis Bernard impose le regroupement des huit plus petites municipalités de l'île avec l'un ou l'autre des arrondissements proposés (Bernard, 2000, p. 7-8). Autrement dit, le mandataire demande aux élus de la banlieue, opposés aux fusions municipales, d'accepter une fusion volontaire. Cette proposition provoque un énorme conflit entre les maires des plus petites et des grandes municipalités au sein de l'UMBM. Les élus des petites villes voient ainsi comment certains de leurs collègues veulent leur imposer l'objet de leurs luttes communes : la fusion. Comme l'affirme un dirigeant de l'association municipale : « *Bernard leur a demandé de se suicider.* » Cependant, Louis Bernard a le mandat de réduire le nombre de joueurs sur l'île, et c'est la seule solution viable pour éviter la fusion de toutes les municipalités.

Les membres de l'UMBM décident de ne pas accepter l'offre du mandataire, convaincus que le gouvernement ne leur imposera pas *une île, une ville*. Ils se trompent pourtant dans l'évaluation de leurs forces : « *La banlieue a mal joué ses cartes, mais les règles du jeu étaient fixées d'avance. Ils n'ont pas eu le choix des cartes* » (selon un dirigeant de l'UMBM). En vertu de sa compétence exclusive en matière municipale, le gouvernement du Québec impose la fusion. Outre la perte de l'autonomie locale, l'expérience du comité Bernard envenime les relations entre les élus de la banlieue. Leurs stratégies ne seront plus concertées : certains décident de soutenir la nouvelle Ville et de rejoindre l'équipe de Gérald Tremblay, tandis que d'autres luttent pour récupérer « leurs villes » (voir chapitre 5).

Le comité Bernard cimente les bases de deux projets. D'une part, une structure de concertation légère, la CMM, dont les détails se concrétisent en juin 2000, lors de l'approbation du projet de loi 134. D'autre part, la création des nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, approuvées en décembre 2000 par l'adoption du projet de loi 170, qui prévoit des arrondissements chargés de la prestation des services de proximité. Le rapport Bernard n'est pas accepté dans sa conception décentralisatrice des arrondissements – qui étaient des entités autonomes. Toutefois, le gouvernement considère que la création du palier infralocal est nécessaire, car le projet du maire Bourque était trop centralisateur (entrevue avec Louise Harel réalisée le 25 août 2005). Cette décision est davantage prise en raison d'une contrainte institutionnelle : le respect des droits linguistiques de la communauté anglophone en accord avec la Charte de la langue française du Québec.

Fruit des trois variables explicatives de la gestion métropolitaine (organisation de l'État, culture politique et pratiques de coopération métropolitaine), le modèle montréalais à trois paliers ne satisfait aucun groupe d'élus. Même si les choix de certains groupes sont davantage pris en compte par le gouvernement, tous les élus doivent céder sur l'une de leurs revendications et leur modèle idéal de gestion métropolitaine.

3. LES GAGNANTS ET LES PERDANTS DE LA RÉFORME HAREL

Margaret Weir constate que les stratégies des acteurs sont plus productives quand elles sont accompagnées d'un programme ou de recommandations concrètes (Weir, 1992, p. 208). On le constate dans le cas de Montréal : les élus avec une idée très claire du modèle de gestion métropolitaine correspondant à leur définition du bien commun poursuivent des stratégies plus claires ; c'est le cas de Pierre Bourque, des élus de la banlieue de Montréal et de la Couronne Nord. Pourtant, le succès des mobilisations face à la réforme Harel dépend également des deux facteurs suivants : d'une part, des règles du jeu qui influencent le résultat de l'action et, d'autre part, de la propre dynamique du processus de changement institutionnel, qui libère des espaces permettant l'intervention des élus, notamment des entrepreneurs. Même si le choix du gouvernement provincial favorise certains groupes d'élus, notamment ceux des villes-centres, tous les élus réussissent à faire accepter certaines de leurs revendications et, en même temps, aucun d'entre eux n'obtient exactement ce qu'il demandait. Il y a pourtant un sujet qui satisfait tous les élus locaux : l'échec du projet initial de créer un gouvernement métropolitain, qui a suscité l'opposition d'une grande partie des acteurs.

Quant aux élus, Pierre Bourque voit la réalisation de «son» rêve d'*une île, une ville*. La décision du gouvernement de fusionner toutes les municipalités de l'île de Montréal ne s'explique pas seulement en raison de la campagne du maire. Celui-ci fait partie, depuis 1994, d'un lobby puissant : le Groupe des six villes-centres du Québec. Ce caucus de l'UMQ est dirigé par le maire de Québec, Jean-Paul L'Allier, qui est non seulement un homme politique habile, mais un proche de Lucien Bouchard et du PQ (Belley, 2005). Depuis 1993, ce groupe demande le regroupement des municipalités afin de résoudre les problèmes croissants des villes-centres (Groupe des six villes-centres du Québec, 1993). La situation dans la capitale de la province est caractérisée par un affrontement politique et personnel entre L'Allier et les élus de la banlieue, notamment avec la mairesse de Sainte-Foy (et ensuite mairesse de Québec), Andrée Boucher (Belley, 2003a). Le maire de Québec milite intensément en faveur de la fusion des 13 municipalités de l'agglomération de la capitale (Ville de Québec, 2000). Parallèlement, la mise sur pied de la Table ronde des villes-centres entre 1994 et 1996 permet d'élargir la problématique des six pôles urbains aux autres centres d'agglomération du Québec. À partir de 1996, la pression de ce groupe devient de plus en plus forte et il parvient à mettre la politique des regroupements au premier plan. En effet, ce n'est plus Montréal qui a besoin d'une réforme, ce sont toutes les agglomérations du Québec. Cet argument rend plus plausible la réforme municipale à l'échelle du Québec devant le Conseil des ministres.

Le Groupe des six villes-centres du Québec devient ainsi le principal allié de la ministre Louise Harel, tout comme les syndicats (Quesnel, 2000). Tant la CSN que la FTQ espèrent tirer des bénéfices par rapport au plancher d'emploi et aux conventions collectives (Faure, 2003). Selon un élu de la Couronne Nord : «*Le gouvernement provincial préfère fusionner et que les syndicats puissent améliorer leurs conventions collectives, plutôt que de donner aux municipalités le pouvoir d'avoir les moyens de diminuer le coût de la main-d'œuvre. Le PQ a fait un choix en faveur des syndicats au lieu des municipalités.*» En outre, la réforme peut compter sur l'appui de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM) et des deux principaux journaux du Québec : *La Presse* et *Le Devoir*. Toutefois, les personnes interviewées insistent sur le fait que la réforme n'aurait jamais eu lieu sans le leadership du premier ministre, Lucien Bouchard. Bref, la fusion des municipalités sur l'île de Montréal s'explique par plusieurs facteurs au-delà de la contribution de Pierre Bourque. L'idée d'*une île, une ville* n'est pas nouvelle et la question des fusions plane sur le débat politique depuis des décennies. Le maire de Montréal récupère la solution de Drapeau et la remet à l'agenda du gouvernement. Selon Pierre Bourque : «*Le timing était bon et la conjoncture politique aussi*» (entretien réalisé le 4 mars 2005).

Cependant, le maire de Montréal ne parvient pas à imposer sa conception de l'organisation de la nouvelle ville. En effet, le projet de Pierre Bourque prévoyait la division de l'île en neuf arrondissements avec moins de pouvoirs que ceux accordés par la loi 170 sur la réorganisation municipale au Québec, et il se montre en désaccord avec le modèle choisi. Le maire estime que le morcellement de la Ville nuit à l'équité et à l'accessibilité de tous les citoyens aux services. L'inquiétude quant à la distribution des compétences et l'équité au sein de la nouvelle Ville sont partagées par plusieurs groupes communautaires, comme Culture Montréal et le FRAPRU. Ainsi, les arrondissements ont des compétences en matière culturelle, alors que l'association culturelle avait demandé le regroupement de tous les services et institutions de soutien aux arts et au patrimoine dans la nouvelle Ville. Dans le cas du FRAPRU, la CMM compte parmi ses compétences la création d'un fonds de logement social, ce qui est applaudi par ce groupe.

Les maires et les préfets de la Couronne Nord parviennent à conserver l'autonomie municipale et les MRC. Selon un élu de cette région : *« On n'a pas réussi à arrêter la réforme, mais, au moins, on a réussi à épargner les fusions et le reste à nos villes. On aurait maintenant des conseils d'agglomération ! »* Les élus de la Rive-Sud, sauf ceux de Longueuil, évitent aussi les fusions municipales. Cette décision peut se comprendre politiquement, puisque les deux couronnes concentrent la majorité des votes péquistes dans la région métropolitaine et les députés provinciaux y sont très sensibles (Léveillé, 1998). En revanche, les élus des couronnes ne peuvent empêcher la création de la CMM, et ce, malgré leur boycott.

Le groupe d'élus de Longueuil, de Laval et les élus du groupe plus « métropolitainiste » sur la Rive-Sud, est favorable à une CMM qui assure une représentation équilibrée des différents pôles. La CMM est créée, mais sans refléter leur revendication. Le projet de loi 134 (loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal) prévoyait une distribution des sièges à parts égales entre les quatre composantes de la région métropolitaine : Ville de Montréal, banlieue de Montréal, Rive-Sud et Couronne Nord. Cependant, la composition de la CMM est bouleversée par le projet de loi 170 sur la réorganisation territoriale : une fois cette loi appliquée, la Ville de Montréal rassemble 50 % des membres (les sept de la Ville de Montréal et les sept qui correspondaient aux élus des municipalités de la banlieue de Montréal, maintenant fusionnées avec la Ville de Montréal). Le maire Bourque est satisfait par la reconnaissance d'un majeur poids politique du cœur de l'agglomération (la Ville de Montréal).

Parmi tous les élus, ceux de la banlieue des deux villes-centres (Montréal et Longueuil) perdent leur bataille contre les fusions. Dans le cas de Longueuil, la fusion relève plus de la recommandation de Louis Bernard que de l'action du maire Claude Gladu. L'objectif de la mesure est d'éliminer les disparités entre les municipalités de l'agglomération (la ville-

centre et les municipalités de la banlieue proche), dans un contexte de manque de consensus. À Montréal, aux soucis d'équité, il faut ajouter les conflits vécus entre la ville-centre et la banlieue pendant la CUM, qui ont laissé au gouvernement l'impression qu'une solution plus radicale est nécessaire. En outre, le fait que le *West Island* montréalais constitue un bloc favorable au PLQ et une zone de risque électoral insignifiante pour le PQ est une raison de poids pour décider d'aller de l'avant avec la réforme.

L'UMBM obtient pourtant certains gains avec la réforme, telle que la mise en place de la CMM, en faveur de laquelle l'association a investi beaucoup d'efforts et des moyens. La création d'une structure métropolitaine est sur la table pendant toute la décennie 1990 et bénéficie aussi du soutien de la CCMM, qui demande depuis longtemps la création d'une structure métropolitaine pour encourager le développement économique et la compétitivité de Montréal. Toutefois, la stratégie de promotion de la région métropolitaine des membres de l'UMBM pour écarter l'option des regroupements est un échec. Au sein du comité Bernard, ils ont l'occasion d'éviter la fusion de toutes les municipalités de l'île en acceptant une fusion partielle de huit municipalités, ce qui ne sera pas accepté par l'ensemble des maires de l'UMBM.

Le gain le plus important à moyen et long terme pour les municipalités de la banlieue de Montréal est d'avoir obtenu le fractionnement de la Ville de Montréal en arrondissements – une demande de la banlieue «réformiste» depuis les années 1920. En effet, les limites territoriales des nouveaux arrondissements montréalais correspondent pratiquement aux anciennes limites municipales, cela afin de respecter leur statut linguistique. Ce découpage facilite le maintien des élites politiques locales et de leur organisation. En outre, dès l'étape de la mise en place, au cours de l'année 2001, à la suite de la recommandation du comité de transition, l'organisation de la Ville de Montréal est modifiée et on assiste à une décentralisation accrue en faveur des arrondissements. Ce processus permet aux représentants des banlieues d'introduire certaines pratiques propres à l'administration des villes de banlieue dans les nouveaux arrondissements (Collin, Léveillé et Rivard, 2003). Enfin, il y a l'échec de Pierre Bourque aux élections pour la mairie de Montréal en novembre 2001 et la victoire d'un ancien ministre libéral – Gérald Tremblay –, soutenu par les élus de la banlieue.

Malgré les gains relatifs des élus de banlieue de Montréal, la réforme péquiste est très problématique pour ce groupe et pour les élus des banlieues en général. L'affrontement entre Harel et les maires de la banlieue de Montréal est violent: ceux-ci accusent la ministre Harel d'être un «dictateur» ou «antidémocratique» (Roux, 2000), et la réforme, de «génocide municipal», d'«urbanicide» ou de «mort de la démocratie» (Beaulieu et Cayouette, 2001). Plusieurs personnes interviewées qualifient le débat sur les fusions d'«émotif». Un exemple des répercussions de la réforme auprès

des élus de banlieues est illustré par l'affirmation suivante d'un dirigeant de l'UMBM: «*La banlieue de Montréal a été méprisée de la même façon que l'a été la campagne dans le reste du Québec.*» Quelques élus et fonctionnaires interviewés interprètent la réforme Harel comme une «*vengeance*» de Bouchard contre les élus des municipalités de la banlieue. Même pour les élus favorables à la réforme, l'attitude du gouvernement n'est pas adéquate: «*Oui, la réforme était inévitable, mais pas cette façon de le faire*» (entretien avec un élu de la Ville de Montréal).

La réforme péquiste témoigne de l'importance des représentations pour comprendre la question métropolitaine et aussi les processus de changement institutionnel. Chaque groupe d'élus locaux retient une conception de ce qu'il considère comme le bien commun ou l'intérêt général. Nous reprenons l'idée de François Rangeon, selon lequel la notion d'intérêt général est inséparable de l'idéologie de l'intérêt général qu'il voit comme «un système de représentation constituant la base de tous les discours de légitimation des formes sociales instituées. On pourrait alors la qualifier d'idéologie institutionnelle» (Rangeon, 1986, p. 10). Selon l'auteur, l'État n'a pas le monopole de l'idéologie de l'intérêt général: chaque groupe essaie de rendre légitime son propre discours. L'exemple de Montréal semble confirmer cette idée, puisque nous y retrouvons des discours différents sur le bien commun (qui mettent l'accent sur une des dimensions de la gestion métropolitaine) provenant d'une pluralité d'acteurs (les élus locaux) qui ne font pas partie du gouvernement provincial.

Néanmoins, nous constatons que certains groupes ne parviennent pas à faire accepter leur propre idéologie institutionnelle. C'est notamment les cas des élus de la banlieue de Montréal et de Longueuil, dont la vision de la municipalité en tant que bien commun à protéger ne coïncide pas avec celle du gouvernement du Québec. Pour les élus de ces banlieues, la municipalité exprime une identité territoriale très estimée et la valeur de la démocratie doit être sauvegardée en priorité. Toutefois, le gouvernement provincial n'a pas la même conception de la démocratie ni du sentiment d'appartenance des citoyens. La citation suivante de la ministre des Affaires municipales est très claire à cet égard:

Il ne faut pas faire de démagogie avec la démocratie [...] Chaque municipalité n'est pas une république qui peut décider de son sort en ne tenant pas compte de ses voisins. C'est une prérogative de l'Assemblée nationale, comme c'est une prérogative des provinces, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, que de fixer les frontières municipales [...] L'arbitrage du bien commun se décide dans notre démocratie parlementaire à l'Assemblée nationale (cité par Pelchat, 1999e).

Dans le contexte canadien, où les municipalités sont des créatures provinciales, l'idéologie de l'intérêt général du gouvernement provincial est forcément plus légitime que celle des élus locaux. Selon le gouvernement

provincial, l'introduction des arrondissements selon un découpage similaire à celui des anciennes villes permet le maintien d'un sentiment d'appartenance des citoyens et le respect de la démocratie locale. On considère que ce troisième pilier de la réforme permet d'éviter, ou du moins d'atténuer, l'opposition connue aux fusions, notamment de la part des municipalités de banlieue. Nous citons à cet égard un extrait tiré d'une entrevue réalisée avec Lucien Bouchard, parue dans *L'actualité* du 1^{er} janvier 2001 :

Il y a plusieurs niveaux d'identité. Il y a l'identité existentielle, humaine : on est des citoyens du monde, on baigne dans une culture universelle. Il y a le niveau national, dont les lignes ne sont pas toujours parfaitement claires. Il y a enfin un niveau d'identité municipal. C'est important, mais ce n'est quand même pas par rapport à ce dernier qu'on définit notre identité humaine, notre identité de citoyen. Ce n'est pas l'ambition de notre vie d'homme et de femme que d'être à l'intérieur d'un périmètre qui s'appelle X, Y ou Z au niveau municipal. Faut pas exagérer ! Les gens d'Outremont vont se retrouver ensemble, encore, autour des mêmes parcs, des mêmes bibliothèques (Beaulieu et Cayouette, 2001, p. 16).

Nous constatons chez le premier ministre une conception de l'identité conçue notamment à l'échelle nationale et une conception des municipalités en tant qu'instances de gestion des services de proximité. Cette définition de la municipalité est propre à la culture politique canadienne et québécoise. Néanmoins, cette représentation du rôle de la municipalité entre en conflit avec celle des élus des municipalités de banlieue, notamment ceux de l'île de Montréal, pour qui la municipalité est un palier significatif pour le développement du sentiment d'appartenance des citoyens et la réalisation de la démocratie. La réforme Harel bouleverse donc les échelles d'appartenance de certains groupes de citoyens. Dans le cas de Montréal, la réaction des élus est plus forte que celle à laquelle le gouvernement s'attendait : il a sous-estimé la force des représentations. La réforme Harel a justement permis de prendre conscience de l'importance de certaines valeurs, notamment celle de la démocratie locale, associée à des pratiques culturelles et politiques spécifiques aux municipalités de banlieue de l'île de Montréal. Comme le déclare un membre du cabinet de la ministre Harel : « *Peut-être nous n'avons pas gratté les fonds des valeurs individuelles, notamment la conception de la municipalité par les citoyens anglophones [...] Ça été un choc de valeurs, entre le bien commun et les valeurs individuelles.* »

CONCLUSION

L'une des critiques faites au néo-institutionnalisme est qu'il présume d'une influence réciproque entre les acteurs et les institutions, sans pourtant spécifier les moyens par lesquels se réalise cette double influence (Mény, 1993 ; Bogason, 2000). Autrement dit, la conception des institutions, à la fois

comme contraintes et opportunités pour les stratégies des acteurs devant le changement institutionnel, mérite une analyse plus approfondie dans le cadre de la théorie néo-institutionnelle (Jessop, 2001). L'objectif de ce chapitre a été de mieux clarifier la manière dont les acteurs participent à la transformation des institutions au cours de l'épisode de la mise en œuvre de la réforme Harel, qui débute en avril 1999 – moment de la publication du rapport *Pacte 2000* – et se conclut par la création de nouvelles villes le 1^{er} janvier de 2002. Concrètement, notre analyse examine les stratégies des élus locaux pendant l'année 2000 – moment de l'adoption des lois les plus importantes – et les influences du cadre institutionnel sur eux lors de la création du nouveau modèle de gestion métropolitaine pour Montréal. Ce nouveau modèle est fondé sur une institution supramunicipale de type stratégique – la Communauté métropolitaine de Montréal –, deux villes issues des regroupements municipaux – les nouvelles villes de Montréal et de Longueuil, qui forment avec la Ville de Laval les trois pôles de la région métropolitaine – et des instances infralocales pour la gestion des services de proximité dans ces deux nouvelles villes – les arrondissements.

Face au bouleversement de l'ordre institutionnel, les élus locaux se mobilisent davantage soit pour éviter que leurs priorités concernant la gestion métropolitaine ne soient altérées, soit pour essayer d'en introduire de nouvelles. Les élus des banlieues et des couronnes boycottent le processus des fusions municipales, alors que le maire de Montréal en est le principal entrepreneur. Sur ce point, la position du maire de Longueuil est ambivalente, et celle de Laval neutre, puisque cette ville est déjà *une île, une ville*. Quant à la concertation métropolitaine, le résultat final qu'est la CMM correspond à un certain consensus atteint dans le cadre d'un processus de négociation strictement dirigé par le mandataire du gouvernement, Louis Bernard. Le fait de ne pas partager les valeurs les plus essentielles rend difficile la création d'alliances : chaque groupe poursuit sa propre stratégie pour faire passer son modèle de gestion métropolitaine ou pour empêcher celui proposé par le gouvernement provincial.

Les acteurs n'ont ni les mêmes ressources ni les mêmes capacités à influencer la réforme, car elles sont établies par les règles du jeu institutionnel. Dans le cas du Québec, la compétence exclusive du gouvernement provincial en matière de réorganisation municipale est sans doute une contrainte majeure pour les acteurs. De plus, l'organisation institutionnelle et la culture politique favorisent la participation de certains groupes au détriment d'autres groupes et fixent les règles de cette participation. Toutefois, le jeu politique permet, à certains moments, l'ouverture d'espace permettant une certaine influence ou *creative spaces* (Lowndes, 2005, p. 306). Ces espaces existent parce qu'il y a toujours des zones d'ambiguïté dans la mise en œuvre des politiques publiques : l'ouverture de ces espaces augmente lors de réformes institutionnelles, moment de changement de certaines règles

du jeu métropolitain. Les élus locaux montréalais profitent de ce moment pour essayer de diriger le cours de la réforme, de même que d'autres acteurs tels le Groupe des six villes-centres du Québec, les syndicats et la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. La marge de manœuvre et la capacité des acteurs locaux d'influencer certaines orientations de la réforme peuvent être observées au cours du processus de rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale et de l'épisode du Comité des élus de la région métropolitaine de Montréal.

Le modèle de gestion métropolitaine à trois paliers satisfait certains élus plus que d'autres, mais aucun d'entre eux n'obtient la solution institutionnelle qu'il désirait. En effet, la culture politique rend légitimes certaines représentations au détriment d'autres : les discours sur le bien commun des élus locaux, analysés dans le chapitre précédent, ne se manifestent pas dans les mêmes conditions. Le bilan du processus est ambivalent : le gouvernement provincial n'impose pas la réforme « mur à mur » et les élus municipaux ne réussissent pas à obtenir ce qu'ils désirent. La réorganisation municipale péquiste se réalise donc entre la négociation et la contrainte : elle n'est réalisée ni avec une perspective complètement *top-down* (Sancton, 2006) ni *bottom-up* (Faure, 2003). Comme l'affirme un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales : « *Ce n'est ni noir ni blanc : dans la politique urbaine et les affaires municipales, nous sommes toujours dans une zone grise.* » La construction d'un modèle de gestion métropolitaine doit être comprise comme un processus où des acteurs avec des valeurs et des intérêts interagissent dans un contexte institutionnel donné, qui suppose à la fois des contraintes et des opportunités. En fonction de la culture politique et de l'organisation de l'État, certaines formules de coopération sont privilégiées, mais dans tous les cas, le rôle des acteurs locaux et leurs pratiques de coopération métropolitaine sont décisifs pour le développement d'une vision métropolitaine des enjeux urbains.



LA RÉFORME LIBÉRALE Le long et agité fleuve de l'agglomération

1. LE VIRAGE LIBÉRAL : ENTRE L'INNOVATION ET LA CONFUSION

Les chapitres précédents illustrent la pertinence des trois variables expliquant la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Le cas de Montréal montre l'écart entre les représentations de la gestion métropolitaine chez les élus locaux et l'incapacité de ces derniers à développer une vision métropolitaine commune. Cet écart témoigne aussi de la relation dialectique entre les acteurs et les institutions formelles et informelles. À la lumière du cadre théorique néo-institutionnel nous avons analysé la création du modèle de gouvernance montréalais à trois paliers mis en place entre 1999 et 2001 dans le cadre de la réforme Harel. À l'échelle métropolitaine, le gouvernement provincial intervient par l'entremise de l'institution de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), qui doit servir à améliorer la compétitivité, mais aussi à créer une communauté d'intérêts dans le Grand Montréal. De façon parallèle, il procède à des regroupements municipaux pour former 42 nouvelles villes – parmi lesquelles on retrouve neuf villes de plus de 100 000 habitants –, ce qui devrait assurer une meilleure équité et un développement concerté. Dans sept de ces villes, des arrondissements sont créés pour gérer les services de proximité et pour favoriser la participation citoyenne.

L'analyse de ce modèle de gestion métropolitaine est d'autant plus intéressante si l'on considère que ce modèle avait déjà évolué, et ce, deux ans seulement après sa création, le 1^{er} janvier 2002. La victoire libérale aux élections provinciales du 14 avril 2003 se traduit par un nouveau changement institutionnel, même si celui-ci est plus restreint que celui de la réforme péquiste. La transformation inattendue de notre objet d'étude fut l'occasion de reconsidérer la pertinence du cadre d'analyse. Quelle est l'importance de chacune des variables pour expliquer la transformation du modèle de gestion métropolitaine ? Comment les acteurs locaux ont-ils contribué à ce changement ? Constate-t-on une évolution des pratiques de coopération métropolitaine ? L'objectif de ce chapitre est d'identifier les éléments de continuité par rapport au modèle de gestion métropolitaine antérieur et de comprendre les facteurs ayant mené à cette évolution au-delà de la variable conjoncturelle du changement de gouvernement.

Lors de la victoire libérale, le ministre des Affaires municipales, du Sport et du Loisir, Jean-Marc Fournier, entreprend plusieurs actions sur le plan local. Après la réalisation d'un processus de décentralisation dans la Ville de Montréal, l'accent est mis sur la tenue de référendums afin de consulter les citoyens sur leur sentiment d'appartenance aux nouvelles villes (voir section 1.1). Ensuite, le gouvernement crée une nouvelle instance supra-municipale, le Conseil d'agglomération, pour assurer la gestion des services d'agglomération et maintenir une cohésion entre les diverses composantes de l'agglomération (voir section 1.2). Une autre innovation libérale est la création des conférences régionales d'élus, afin de consolider le rôle et le leadership des élus locaux dans le développement régional, ce qui renforce l'idée d'une conception différente de la démocratie (voir section 1.3).

1.1. LA DÉFUSION OU LA FIN D'UNE ÎLE, UNE VILLE

Au moment de la naissance officielle de la nouvelle Ville de Montréal, le 1^{er} janvier 2002, la majorité des maires de banlieue autrefois regroupés au sein de l'Union des municipalités de banlieue sur l'île de Montréal (UMBM) se retrouvent à la direction de l'Hôtel de Ville de Montréal, tandis que les représentants de l'ancienne Ville de Montréal ont été élus sous la bannière de Vision Montréal. Le nouveau maire, Gérald Tremblay, est lui-même associé à l'une de ces anciennes municipalités de banlieue enclavée dans l'ex-Ville de Montréal (la Ville d'Outremont). Il s'entoure d'un comité exécutif dont les anciens maires de banlieue forment la majorité (cinq membres sur neuf) et occupent, en outre, les postes les plus importants. C'est par exemple le cas de Frank Zampino, ex-maire de Saint-Léonard et ex-dirigeant de l'UMBM, qui occupe la présidence du comité exécutif. Un constat général chez les élus provenant de l'ancienne Ville de Montréal que nous avons interviewés est que « *c'est la mentalité de la banlieue qui a gagné* ».

Les élus provenant de l'UMBM étaient contre les fusions et ont appuyé le Parti libéral du Québec (PLQ), qui s'est opposé à la réforme Harel. Ainsi, lors du congrès général d'octobre 2000, une résolution est adoptée par laquelle le parti s'engage à revoir la légitimité populaire des fusions réalisées par le gouvernement péquiste. Cette promesse est assumée par plusieurs groupes – parmi lesquels se retrouve *DémocraCité* – qui continuent d'être actifs depuis «les fusions forcées», et ce, tant sur l'île de Montréal que sur les banlieues de Longueuil, de Québec et d'autres villes issues du regroupement municipal. Alors que le PLQ ne traite pas explicitement du futur des municipalités dans son Plan d'action antérieur à la campagne électorale (Parti libéral du Québec, 2002), les municipalités des banlieues rappellent que cette question est une condition importante de leur soutien à la candidature libérale. Avant les élections, un collectif de groupes de citoyens antifusions rend public un document (le rapport Poitras) qui démontre la viabilité d'un «retour en arrière». Les votes des citoyens mécontents de la politique municipale péquiste favorisent notamment le PLQ (Drouilly, 2003).

Deux ans à peine après la mise en place des nouvelles villes, le gouvernement du Québec invite, par la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* (projet de loi 1), les administrations municipales à présenter un projet visant à décentraliser certaines compétences au profit des arrondissements. Le maire de Montréal met en chantier la réorganisation des activités et des services de la ville et une équipe de fonctionnaires et de consultants entreprennent une démarche de consultation auprès des intervenants municipaux. Le résultat de ces travaux est un nouveau modèle d'organisation, présenté en septembre 2003, qui modifie la Charte de la Ville de Montréal : celle-ci est adoptée par le projet de loi 33 en décembre 2003. Au-delà des changements apportés à la structure administrative de la ville et des arrondissements, l'exercice se traduit par une véritable décentralisation des pouvoirs et responsabilités vers les arrondissements (Quesnel, Bherer et Sénéchal, 2005). L'exercice de décentralisation permet de clarifier le partage des compétences entre la ville centrale et les arrondissements et de déterminer précisément les responsabilités de chacun. Les compétences des arrondissements sont précisées et augmentées, sur quatre plans (financier, administratif, électoral et de la gestion des services) (pour les détails, voir Collin et Robertson, 2005 ; Bherer, 2006).

Le renforcement des arrondissements a eu pour effet une modification des alliances politiques. Depuis la réforme Harel, durant laquelle les élus des banlieues se sont définis comme des boycotteurs des nouvelles villes, les stratégies des élus des anciennes municipalités de banlieue ne sont plus homogènes. On distingue trois attitudes devant la nouvelle réalité politique. En premier lieu, certains maires d'arrondissement élus en novembre 2001 sous la bannière de l'UCIM deviennent des agents de la nouvelle Ville de

Montréal. Ces élus sont satisfaits des mesures décentralisatrices : ils ont vu s'accroître la portée de leur action politique et leur pouvoir de décision s'exercer à une échelle territoriale et budgétaire plusieurs fois agrandie, c'est pourquoi ils veulent éviter les défusions. C'est le cas des élus représentant les plus grandes ex-banlieues, telles que Saint-Laurent, Saint-Léonard ou Verdun.

Une deuxième stratégie, moins populaire, est adoptée par un groupe d'élus protagonistes de la lutte contre les fusions, comme Peter Trent, maire de Westmount. Ces élus décident de ne pas participer à la nouvelle ville et ne se présentent pas aux élections de 2001. Ils lutteront pour les défusions et le « retour en arrière », mais à l'extérieur de l'Hôtel de Ville. Enfin, les maires des arrondissements issus des anciennes petites municipalités de banlieue tentent, en règle générale, de protéger au maximum, voire de perpétuer, la réalité municipale de la banlieue dont ils avaient été le maire ou le conseiller. Malgré le renforcement de l'imputabilité locale grâce à l'élection des maires d'arrondissement, de la participation des citoyens et de l'autonomie financière, un troisième groupe d'élus de l'ancienne UMBM n'accepte pas cette « réforme pour séduire » (Bherer, 2007) : ils boycottent la nouvelle ville et militent pour que le gouvernement provincial organise des référendums et les consulte à propos des fusions. Ils profitent des espaces ouverts par l'hésitation du gouvernement et c'est ainsi que le débat sur la défusion prend le dessus sur tout autre dossier.

En effet, l'aspect le plus marquant du premier mandat libéral de Jean Charest est la question des défusions ou la reconstitution d'une partie des villes fusionnées, qui passe au premier plan de l'actualité politique et des débats publics. Le projet de loi 9, *Loi concernant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités*, approuvé en décembre 2003, fixe les modalités de la tenue des référendums dans les anciennes municipalités pour que les citoyens ratifient ou rejettent leur appartenance aux villes regroupées – 212 territoires municipaux regroupés en 42 nouvelles villes. Le projet de loi fait d'abord l'objet d'un examen public à l'Assemblée nationale dans le cadre de la Commission parlementaire de l'aménagement du territoire. L'analyse de cet épisode confirme la tendance que nous avons observée lors de la rédaction du livre blanc sur la réorganisation municipale en 1999-2000 : l'existence de relations complexes entre le gouvernement provincial et les élus locaux, qui se situent entre l'imposition et la négociation. Ainsi, le contenu final de la loi ne répond ni aux demandes des villes-centres ni aux demandes des municipalités de banlieue : le PLQ décide de permettre le démembrement des nouvelles villes, mais impose des conditions strictes pour que les défusions puissent avoir lieu.

Les étapes préliminaires comprennent la réalisation d'études d'impact (rendues publiques en avril 2004) et la signature de registres (entre le 16 et 20 mai 2004) par lesquels les électeurs demandent la tenue du référendum – à la condition qu'au moins 10 % des citoyens aient signé le registre. En outre,

le résultat du référendum doit satisfaire une double exigence : le nombre de votes pour la reconstitution du territoire en municipalité autonome doit représenter plus de 50 % des votes valides exprimés et au moins 35 % des personnes inscrites sur la liste référendaire doivent voter pour la reconstitution.

Les phases du processus et les conditions de réussite des référendums ne sont cependant pas définitivement établies au moment du dépôt du projet de loi. Il en va de même de la répartition des compétences, du partage des coûts et du système de péréquation qui doit résulter du démembrement de la ville en plusieurs entités autonomes. Entre le projet de loi déposé en juin et le texte adopté en décembre, plusieurs éléments de cette nouvelle architecture institutionnelle complexe sont définis. En effet, les nouvelles municipalités ne pourront pas négocier ou conclure des ententes de coopération comme elles le souhaitent. La liste des compétences d'agglomération et de proximité est strictement inscrite dans la loi et le partage des coûts et des budgets en découle directement. Une fois redevenues autonomes, les anciennes municipalités ne retrouveront pas leurs pouvoirs originaux – soit ceux d'avant le regroupement du 1^{er} janvier 2002. Si elles récupèrent une personnalité juridique et des pouvoirs de taxation directe, les nouvelles municipalités locales mises en place à la suite des référendums gagnants n'auront de compétences qu'à l'égard des services de proximité. Dans le cas de Montréal, à la suite de la loi 33 réformant la Charte de la Ville, les compétences des arrondissements et celles des municipalités reconstituées seront, à toutes fins, comparables. Pour l'exercice des compétences de portée urbaine ou métropolitaine plus large, elles feront partie d'un conseil d'agglomération (voir plus loin). Pourtant, les détails de cette institution ne sont pas fixés avant fin de 2004 par le projet de loi 75, *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*.

La persistance de l'attitude ambiguë du gouvernement vis-à-vis de la gestion municipale se reflète dans la plupart des mémoires présentés dans le cadre de la Commission de l'aménagement du territoire. Les discours des élus locaux expriment une position critique et un mécontentement général à l'égard du projet de loi. D'une part, ceux qui sont en faveur des défusions critiquent la longueur et la complexité des procédures établies et surtout les conditions exceptionnelles encadrant l'exercice du référendum, tels que les pourcentages minimaux imposés lors de la signature des registres – soit 10 % au lieu de 2 % – et pour valider le résultat du vote – c'est-à-dire un vote favorable de 35 % des électeurs inscrits sur la liste électorale. D'autre part, les défenseurs des nouvelles villes critiquent le contenu du projet de loi et dénoncent les effets négatifs que la période d'incertitude introduit par rapport à la gouverne des villes. Les intervenants ont l'impression que le gouvernement provincial hésite quant à la stratégie à suivre et veut encore une fois ménager la chèvre et le chou (une expression très utilisée par les personnes interviewées).

Dans une perspective historique, le choc de la loi 9 sur les défusions révèle une répétition des arguments et des discours précédents (pour une analyse en détail, voir Tomàs et Collin, 2005). Si nous les comparons avec les raisonnements exprimés pendant les fusions municipales, les arguments restent les mêmes chez les élus des ex-municipalités de banlieue et chez les élus des nouvelles villes. On assiste au même dialogue de sourds, les deux discours sur les vertus des grandes ou petites villes se faisant en parallèle, illustrant la permanence des valeurs et des représentations. Il est intéressant de constater qu'au-delà de la question des fusions et des défusions, nous retrouvons dans les mémoires trois éléments typiques de la relation entre les municipalités québécoises et le gouvernement. En premier lieu, les acteurs demandent une clarification de la répartition des compétences entre les diverses instances locales et infralocales. En deuxième lieu, les villes réclament une réforme de la fiscalité municipale, notamment par la diversification des sources de revenus des municipalités. La dépendance à l'égard des revenus fonciers est présentée comme un obstacle au développement économique des municipalités. Les villes critiquent leur peu de marge de manœuvre financière et l'impossibilité d'équilibrer leurs budgets selon les cycles économiques. Finalement, les villes les plus grandes revendiquent leur importance pour le développement du Québec. Pour être compétitives sur le plan international, elles réclament certaines réformes (réforme fiscale, octroi de plus de compétences, adoption d'une véritable charte). D'autre part, les villes de moyennes et petites dimensions veulent aussi jouer un rôle en tant que centres économiques et de développement et être reconnues par une politique spécifique à leur condition.

Lors du débat sur les défusions, nous constatons que le conflit entre les valeurs des villes-centres et des banlieues est encore présent. On peut en déduire que 16 mois – la période écoulée depuis la création officielle des nouvelles villes – n'ont pas été suffisants pour améliorer les pratiques de coopération des élus locaux, du moins sur l'île de Montréal. Cela est manifeste lors de la campagne pour les référendums sur les défusions, tenus le 20 juin 2004, pendant laquelle on remarque la différence entre la capacité de mobilisation des élus et citoyens des banlieues et ceux des villes-centres. Plusieurs associations, coalitions d'élus et groupes de citoyens entreprennent plusieurs actions pour promouvoir le vote du « Oui » au référendum : soirées de débat, financement d'études pour démontrer les désavantages économiques des fusions, disposition de pancartes et d'adhésifs sur les maisons et les voies publiques, campagne systématique dans les médias (voir par exemple l'article conjoint paru dans *La Presse* par Steinberg *et al.*, 2004), notamment dans *The Gazette* de la main d'Henry Aubin (voir à cet égard le recueil d'articles dans Aubin, 2004).

Figure 5.1.**Une affiche de la campagne des défenseurs des défusions**

Alors que du côté des défenseurs des nouvelles villes, il y a très peu de mobilisation, le président de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Benoît Labonté, demande une cohérence métropolitaine et une adhésion aux nouvelles villes (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2003). Une semaine avant les référendums, il rejoint un groupe de personnalités publiques – Coalition Montréal – qui milite publiquement en faveur de la nouvelle Ville de Montréal (Coalition Montréal, 2003). Néanmoins, la visibilité de ce groupe est insignifiante comparée à l'ardeur défusionniste. Dans le milieu culturel, Culture Montréal lutte aussi contre les défusions (Brault, 2004), mais sans conviction. Même Pierre Bourque est très discret (Cardinal, 2004). En général, les experts ainsi que les journaux *Le Devoir* et *La Presse* soutiennent la préservation des villes. Quant aux citoyens, leur attitude face aux nouvelles villes est indifférente : seule une association – péage.org, composée de deux personnes – organise des actions ponctuelles et symboliques pour rappeler les avantages des nouvelles villes (Théberge, 2004).

Figure 5.2.
Une affiche de la campagne des opposants aux défusions



Après la signature des registres, les référendums ont lieu le 20 juin 2004 dans 89 territoires; 32 se soldent par un vote positif en faveur du démembrement. Notons que plus de la moitié de ces cas surviennent au sein de deux villes seulement : Montréal (15) et Longueuil (4). Sur l'île de Montréal, parmi les 22 municipalités sur 28 où 10 % de signatures nécessaires avaient été obtenus, 15 ont satisfait à la double exigence. Ces 15 municipalités représentent près de 200 000 personnes sur l'ensemble de la population de l'île (1 871 774 habitants) (voir figure 5.3). Les sept municipalités restantes n'ont pas atteint la barrière du 35 %, mais ont obtenu plus de 50 % de votes favorables à la défusion. Sans l'existence de ce seuil exceptionnel, toutes les villes où se sont tenus des référendums dans l'île auraient défusionné. Autrement dit, la volonté explicite du gouvernement libéral de ne pas défaire au complet la réforme Harel agit comme un facteur explicatif du résultat partiel de la défusion. À Longueuil, la moitié des arrondissements de la nouvelle Ville ont opté pour le démembrement (Saint-Lambert, Brossard, Boucherville et Saint-Bruno). Ces villes renferment 40 % de la population et 53 % de la richesse foncière, ce qui mène à plusieurs conflits au sein du Conseil d'agglomération et à l'intervention de la ministre des Affaires municipales et des Régions à plusieurs reprises, et ce, par l'entremise d'un médiateur.

Le résultat des défusions semble confirmer la persistance des clivages socioéconomiques et linguistiques déjà observés pendant la mobilisation contre les fusions municipales. Les municipalités montréalaises qui ont choisi la défusion sont les plus nanties et celles qui concentrent la majorité de la population anglophone à l'extérieur de la Ville de Montréal (avec une exception, Montréal-Est) (Drouilly et Gagnon, 2004). Il faut ajouter à cela la question de la taille, puisque ce sont les citoyens et les élus des plus petites municipalités qui ont voté de façon positive au référendum (les taux de participation ont été spécialement élevés à L'Île-Dorval, Senneville et Baie-d'Urfé). En revanche, les anciennes villes plus peuplées comme Montréal-Nord, Saint-Laurent, LaSalle ou Saint-Léonard n'ont pas réussi à passer le seuil exigé. Ce fait est d'ailleurs spécialement célébré par le maire de Montréal : la Ville perd plusieurs membres, mais seulement 13 % de sa population totale. En définitive, soit à cause de la peur d'une diminution de la qualité des services et de l'esprit démocratique de leurs communautés (Boudreau, 2003a; Pierrevelcin, 2007), soit à cause de la peur d'une perte de privilèges fiscaux (Prémont, 2001), les résultats des référendums confirment une continuité dans les hiérarchies de valeurs d'une majorité d'élus des municipalités de banlieue. Ils ont beau savoir que la défusion présuppose une augmentation des taxes (en raison des coûts de l'agglomération montréalaise), ils préfèrent accepter de payer ce prix en échange de leur autonomie, même si celle-ci est réduite. Encore une fois, plusieurs municipalités de la banlieue montréalaise choisissent « la vie » au lieu de « la bourse » (Divay et Collin, 1977, p. 66).

En revanche, certains élus ont promu l'adhésion de leurs citoyens à la nouvelle ville. Nous reproduisons à cet égard un extrait de l'entretien que nous avons réalisé avec l'ancien président de l'UMBM et membre du conseil exécutif de la nouvelle Ville de Montréal, George Bossé. Le raisonnement exprimé reflète la permanence des représentations attachées à « la banlieue » et à « la ville-centre », mais témoigne aussi de l'évolution de la pensée d'un groupe d'élus de la banlieue montréalaise :

Moi, je n'étais pas d'accord avec les fusions forcées, ni comme modèle ni comme méthode. Ils ont pris la pire des formules possibles [...] Mais la nouvelle ville a des avantages : par exemple, le service des incendies est mieux coordonné. Les citoyens des banlieues ne se sont pas aperçus de la différence. Il y a aussi une meilleure cote financière et une meilleure organisation du territoire [...] Pour les citoyens de l'ancienne ville, il y a plus de consultation. Ils ont été les grands gagnants [...] Mais il y a aussi des inconvénients : la lourdeur et la lenteur. Auparavant, tout était beaucoup plus rapide. On prenait une décision et elle était exécutée très vite. Maintenant, avant d'exécuter une décision il faut passer par mille et un comités [...] Le débat des défusions a été stérile, il n'y a pas eu de pensée sur l'avenir global, mais sur l'avenir de leur communauté. Ça a été le chaos [...] Les conditions pour revenir à la ville défusionnée sont très mauvaises et c'est pourquoi je ne m'y embarque pas. Je préfère rester avec 87 % des votes et l'arrondissement de la loi 33 (entretien avec George Bossé réalisé le 21 mars 2005).

Nous constatons que les élus des banlieues influencent le PLQ, puisque celui-ci remet en question la réforme Harel et permet la défusion. Néanmoins, les conditions imposées – seuil minimal, autonomie partielle – représentent une contrainte très forte pour les élus. Cet épisode nous rappelle la complexité du rapport – inégal – entre les municipalités et le gouvernement provincial et la force de la variable institutionnelle lourde (organisation de l'État). La volonté gouvernementale de permettre la consultation des citoyens sans vouloir tout changer a pour effet des résultats partiels de défusion. Au 1^{er} janvier 2006, le nombre de municipalités passe de 1 110 à 1 141, dont 92 % ont moins de 10 000 habitants (Ministère des Affaires municipales et des Régions, 2005). Après la réforme Harel, qui marque la fin d'un cycle de lutte contre la fragmentation municipale (Collin, 2002), on assiste à un accroissement du nombre d'entités municipales. Cependant, le réseau de neuf villes majeures de 100 000 habitants prévu par le PQ se maintient et, en ce sens, la réforme libérale ne nuit pas à la conception d'un Québec articulé à partir de pôles urbains.

Selon la procédure établie par le gouvernement, la reconstitution des nouvelles villes se réalisera, comme ce fut le cas en 2000, par l'entremise d'un comité de transition pour chaque agglomération. Les comités se sont réunis durant l'année 2005 pour discuter de l'établissement des conditions pour la transition entre les administrations municipales, sans que les détails concernant les institutions sur l'île de Montréal soient fixés. Les membres du comité de transition sont très critiques face au manque de précision de

Nathalie Normandeau, la ministre des Affaires municipales et des Régions depuis février 2005 (Comité de transition de l'agglomération de Montréal, 2005). L'ambiguïté gouvernementale est interprétée comme une contrainte majeure à l'avancement des discussions. Le gouvernement provincial travaille en effet de façon parallèle pour déterminer comment se réaliseront la coordination institutionnelle et le partage des coûts au sein des nouvelles agglomérations (villes et municipalités liées). Les débats portent dorénavant sur la constitution d'une nouvelle institution supramunicipale : le Conseil d'agglomération.

1.2. LES CONSEILS D'AGGLOMÉRATION : ASSURER LA COHÉSION

Le prix à payer pour les villes des banlieues pour retrouver une personnalité juridique propre est double : politique et économique. D'abord, les municipalités montréalaises défusionnées se voient liées à la Ville de Montréal depuis le 1^{er} janvier 2006 par le Conseil d'agglomération, une institution qui ressemble à l'ancienne Communauté urbaine de Montréal (CUM), mais qui présente deux différences principales. En premier lieu, les compétences du Conseil d'agglomération sont plus larges et comprennent les champs suivants : l'évaluation foncière ; les services de sécurité, notamment la police, les pompiers et le 9-1-1 ; la cour municipale ; le logement social ; l'aide destinée aux sans-abri ; le plan de gestion des matières résiduelles, dont l'élimination et la valorisation des matières résiduelles et la gestion des déchets dangereux ; l'alimentation en eau et l'assainissement des eaux usées, sauf les réseaux de distribution locale ; le transport collectif des personnes ; la gestion des rues et des grandes artères ; la promotion économique, y compris à des fins touristiques, hors du territoire d'une municipalité liée ; et les parcs-nature. Cet élargissement des responsabilités signifie que le budget du Conseil d'agglomération gère 63 % de la masse budgétaire municipale.

En deuxième lieu, le poids politique des municipalités liées est inférieur à celui que les municipalités de l'UMBM avaient au sein de la CUM. En effet, le Conseil d'agglomération de Montréal, présidé par le maire de Montréal, est composé de 31 élus, représentant toutes les villes du territoire de l'île et se répartissant de la manière suivante : le maire de Montréal et 15 élus du conseil municipal de Montréal, désignés par le maire, 14 maires des municipalités de banlieue et un représentant supplémentaire de Dollard-des-Ormeaux (en raison de la taille de sa population), désigné par le maire de cette municipalité. Les représentants de la Ville de Montréal détiennent 87,5 % des votes au Conseil d'agglomération, tandis que ceux des 15 municipalités de banlieue obtiennent collectivement 12,5 % des votes. Ces pourcentages sont proportionnels au poids démographique respectif de chacune des municipalités de l'île de Montréal. Nous constatons que le

gouvernement provincial accorde une prépondérance à la ville-centre, dans la lignée des institutions mises en place ou recommandées au cours du xx^e siècle (voir chapitre 2).

Le Conseil d'agglomération demeure surtout un organe décisionnel qui ne dispose pas d'une fonction publique propre. Les services sous sa responsabilité sont en fait offerts par la ville-centre et payés par l'ensemble des propriétaires d'immeubles de l'agglomération. Ceux-ci ont d'ailleurs vu des changements à leurs avis d'impôt foncier en 2006, qui précise maintenant quelle est la portion allant à l'agglomération et celle allouée aux services de proximité. En effet, le deuxième prix à payer est monétaire. Pour le gouvernement de Lucien Bouchard, la réalisation du projet *une île, une ville* équivaut à une meilleure répartition du fardeau fiscal local entre les contribuables de l'ensemble de l'île de Montréal. Bien entendu cette plus grande équité fiscale ne peut se faire que graduellement, d'autant plus que la structure fiscale des municipalités fusionnées présente des différences structurelles quasi inconciliables (voir Ville de Montréal, 2004, p. 156). Le fait de permettre les défusions oblige le gouvernement Charest à déterminer la contribution des municipalités reconstituées aux coûts d'agglomération. Or, malgré les nombreuses péripéties qui l'auront marquée depuis l'élection municipale de novembre 2001, la réforme demeure inchangée sur ce point (il y aura plus tard des amendements à la loi, voir plus loin). Dans la loi donnant suite au démembrement des municipalités, dont celle de Montréal, le gouvernement provincial maintient sa ligne de conduite en ce qui concerne la fiscalité. En pratique, les banlieues défusionnistes – peu nombreuses – qui ont profité jusque-là des effets de l'harmonisation du taux moyen de taxation municipale, doivent renoncer à cet avantage. Mais surtout, et à l'inverse, celles qui devaient atteindre le taux moyen de taxation à l'horizon 2021 devront plutôt l'atteindre dès l'année fiscale 2006. Les études réalisées dans le cadre du débat référendaire du printemps 2004 estiment en fait que le compte de taxe d'une résidence de valeur moyenne dans les banlieues défusionnées devrait connaître pour l'année fiscale 2006 une augmentation variant d'environ 5 % à Montréal-Ouest à plus de 25 % à Baie-d'Urfé¹ (SECOR Conseil, 2004, p. 8-11).

En définitive, le troisième volet de la réorganisation libérale manifeste une volonté du gouvernement de conserver l'esprit des nouvelles villes du gouvernement précédent. D'une part, la ville-centre dispose d'un leadership accru au sein des conseils d'agglomération. C'est le cas de Montréal,

1. En 2005, des mesures fiscales permettant à une municipalité reconstituée d'atténuer l'augmentation du fardeau fiscal pour ses citoyens sont approuvées par le gouvernement. Ainsi, pour une période de cinq ans, soit de 2006 à 2010, une municipalité reconstituée pourra, si elle le souhaite, assumer une part de la hausse des taxes d'agglomération pour ses contribuables, si celle-ci excède 5 %, et recourir à un règlement d'emprunt, de façon à étaler cette hausse de taxes sur plusieurs années.

Québec, Gatineau, Sherbrooke et Lévis, Longueuil étant l'exception. D'autre part, la politique d'harmonisation fiscale continue à se réaliser. Comme l'affirme un fonctionnaire provincial, la réforme du PLQ est une continuité, pas une rupture :

Au fond, les lois 9 et 75 ont corrigé l'une des faiblesses de l'ancien gouvernement : l'aspect démocratique du processus, le fait d'avoir forcé la réforme et de ne pas avoir consulté les citoyens. Cela est réglé par les référendums [...] Les lois 9 et 75 consolident le rôle de Montréal, de la ville centrale, ne s'y opposent pas. Le gouvernement libéral avait une vision très concrète du futur, du comment le faire, c'est pourquoi on a mis la barrière de 35 %. Il a gardé toujours en tête les deux problèmes principaux à résoudre.

Pourtant, l'ensemble des opinions recueillies dans le cadre de cette recherche est plutôt négatif vis-à-vis de la réforme libérale. D'après les experts et les personnes interviewées, le gouvernement s'engage dans cette « contre-réforme » sans trop réfléchir à ses diverses composantes. Selon un fonctionnaire provincial : « *Il fallait accomplir la promesse électorale, et ils n'ont pas trouvé de meilleur modèle que ça [...] On n'a pas tourné la page et on devra vivre avec ça pendant des années [...] Ça n'a pas d'allure !* » Chez les acteurs politiques, la réforme du PLQ est jugée désastreuse, et ce, même par les élus favorables aux défusions et aux nouvelles villes. Certains révèlent un scepticisme majeur quant au futur des institutions montréalaises et craignent que de nouveaux changements soient nécessaires pour améliorer la gouvernance métropolitaine. Comme l'affirme un élu montréalais : « *The metropolitan reorganization of Montreal is a mess. On a besoin de stabilité, mais c'est la réorganisation permanente !* » Par ailleurs, la réforme libérale ne satisfait pas non plus les élus des banlieues, notamment en raison de la création des conseils d'agglomération : ils critiquent eux aussi la politique de Jean Charest et parlent de « *défusions ratées ou partielles* ». Selon un élu de la banlieue montréalaise :

Le bilan de la réforme municipale (fusions-défusions) est un fiasco. C'est un désastre [...] Ce que le PLQ a fait, c'est encore pire. Il s'est fait élire avec la promesse des défusions, mais ce qu'il a fait après, c'est catastrophique. Soit on défait tout, soit on ne touche à rien. Mais faire ce qu'ils ont fait... les gens sont déçus, des élus locaux et des élus provinciaux.

En 2008, le gouvernement libéral a essayé d'améliorer la gouvernance montréalaise par l'adoption du projet de loi 22, *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant Montréal*. Cette loi touche le Conseil d'agglomération ainsi que la Ville de Montréal. Elle peut s'interpréter comme une réponse à la fois aux demandes des municipalités de banlieue et à celle de la ville-centre, à la suite d'ententes avec le gouvernement. D'une part, la loi modifie la compétence exclusive du Conseil d'agglomération en ce qui a trait au réseau artériel des voies de circulation et elle remplace la liste des équipements, infrastructures et activités d'intérêt collectif pour

l'agglomération (qui devient plus courte). En outre, la loi prévoit qu'à compter de l'exercice financier municipal 2009, les dépenses d'agglomération seront financées par des quotes-parts exigées des municipalités liées. Elle prévoit que ces dernières pourront déterminer le plafond du taux de la taxe foncière applicable aux immeubles non résidentiels de leur territoire. Autrement dit, les citoyens ne recevront plus deux comptes de taxes, l'un pour la ville et l'autre pour l'agglomération, mais un seul compte : les municipalités décideront comment répartir les dépenses d'agglomération entre les contribuables. Enfin, la loi rend obligatoire la création d'un comité de vérification et institue le Secrétariat de liaison de l'agglomération de Montréal. La loi prévoit aussi la possibilité pour les municipalités liées d'obtenir des sommes destinées au remboursement de leurs dépenses de recherche et de secrétariat.

D'autre part, la Ville de Montréal a réussi à satisfaire deux revendications traditionnelles. En premier lieu, la loi octroie à la Ville de Montréal un pouvoir général de taxation sur son territoire, sous réserve de certaines restrictions et conditions. C'est la première fois qu'une municipalité québécoise se voit donner cette capacité. En outre, la Ville aura la possibilité de prélever des droits sur les mutations immobilières supérieurs à ceux prévus par la loi pour les transactions de plus de 500 000 \$. À cela, il faut ajouter d'autres ententes avec le gouvernement pour équilibrer le budget d'agglomération, comme la fin du statut fiscal particulier dont bénéficiait la Société du Palais des congrès de Montréal. En deuxième lieu, la loi introduit dans la Charte de la Ville de Montréal la reconnaissance du fait que la Ville de Montréal est la métropole du Québec et un de ses principaux acteurs en matière de développement économique. Ce n'est qu'une reconnaissance symbolique, mais elle survient pour la première fois.

On retrouve aussi d'autres nouveautés concernant le fonctionnement de la Ville de Montréal. D'abord, lorsqu'il estime qu'il en va de l'intérêt général de la ville, le conseil municipal peut se déclarer compétent, à l'égard de tous les arrondissements et pour une période qu'il détermine, relativement à l'exercice d'une compétence ou d'un pouvoir que la loi attribue aux conseils d'arrondissement. La loi donne aussi au conseil municipal de Montréal le pouvoir de prendre l'initiative d'une modification au plan d'urbanisme et prévoit la consultation publique sur un tel projet de modification. Enfin, la loi prévoit qu'à compter du 2 novembre 2009, le maire de la Ville de Montréal sera le maire de l'arrondissement Ville-Marie et que le directeur général de la Ville sera aussi le directeur de cet arrondissement. Bref, la loi accorde à la Ville de Montréal la possibilité de reprendre certains pouvoirs, mais finalement, cela dépendra de l'équilibre politique au sein du conseil municipal, où siègent aussi les maires d'arrondissement.

À propos de la gouvernance montréalaise, en mars 2010, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain rendait publique une étude pour dénoncer la mauvaise gouvernance et ses effets sur la compétitivité de la

métropole. La liste de recommandations est très longue, mais en gros vise à simplifier le fonctionnement de l'agglomération et propose un renforcement du rôle central de la Ville de Montréal (Chambre de commerce du Montréal métropolitain, 2010). En octobre 2010, la Ville de Montréal a mis sur pied le Service de concertation des arrondissements et des ressources matérielles, afin de coordonner de façon plus efficace certaines activités telles que le déneigement. L'un de ses mandats est également d'élaborer des stratégies de regroupements d'achats pour les arrondissements afin d'obtenir de meilleurs prix.

Pourtant, les mesures implémentées n'ont pas contribué à améliorer le fonctionnement de la Ville, selon Louise Harel, devenue chef de l'opposition à l'Hôtel de Ville et leader de Vision Montréal. Pour Louise Harel, la loi 22 a eu des effets positifs comme la simplification du fonctionnement des commissions au sein du Conseil d'agglomération. Cependant, le problème de Montréal continue d'être les arrondissements : il y en a trop et ils sont trop puissants, comme elle l'affirme lors d'une nouvelle entrevue menée le 14 juin 2011 :

La réforme libérale est un échec à Montréal. Il y a deux classes de citoyens [...] Il n'y a pas d'économies d'échelle : on a plus de paliers, plus d'élus. Montréal est ingérable. La ville va bien, la gouvernance va mal [...] Ce n'est pas la décentralisation, c'est la désorganisation. Les arrondissements sont de petites villes [...]. Ils [les maires d'arrondissement] ont découvert les vertus de la république.

Cet avis est partagé par l'ancien maire d'arrondissement de Ville-Marie et actuel député péquiste du centre-ville de Montréal, Martin Lemay, qui parle du manque de vision globale de la ville comme « *la maladie de Montréal* ». Lors de notre entretien du 16 juin 2011, il s'exprime ainsi : « *Les travaux publics, le déneigement, les ordures, les trottoirs... il faut que ça relève de la ville centrale [...] L'urbanisme, oui, c'est bien, ça répond à des traditions différentes. Mais il faut une vision globale [...] Maintenant ce n'est pas possible : Montréal a 20 maires !* » Tant l'ancienne ministre devenue élue locale que l'ancien élu local devenu député sont d'accord sur le fait que, même si la gouvernance de Montréal doit être améliorée, ni le PQ ni le PLQ n'ont d'intérêt à faire davantage de réformes. Même si son statut de métropole a été reconnu dans la Charte de la Ville, Louise Harel affirme : « *Montréal est la mal-aimée, ça a été toujours comme ça. Montréal n'est pas l'intérêt du PQ ni du PLQ.* » Selon Martin Lemay : « *On [le PQ] a déjà payé le prix de la réforme [Harel]. Personne ne veut ouvrir le dossier à nouveau.* » Un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire s'exprime dans le même sens : « *On ne touchera à ce dossier que dans 20 ou 30 ans. Il faut qu'il y ait une autre génération d'élus, mais aussi de fonctionnaires.* »

1.3. LA CONCEPTION LIBÉRALE DE LA DÉMOCRATIE

Comme la réforme péquiste, la réforme libérale se réalise à partir de l'expérimentation institutionnelle, cette fois moyennant la décentralisation, les défusions et la création du Conseil d'agglomération. Cependant, les réformes réalisées entre 2003 et 2005 témoignent, chez le PLQ, d'une représentation de la démocratie locale fondée sur l'autonomie, conçue comme le degré de pouvoir discrétionnaire des municipalités (Bherer, 2006). Alors que le discours péquiste est fondé sur la capacité des villes à développer des projets communs et à accroître leur compétitivité sur le plan international, le discours libéral veut redonner de nouveaux pouvoirs aux anciennes villes devenues des arrondissements². Il s'agit d'une conception autonomiste de la démocratie qui s'accompagne, selon Laurence Bherer, d'une individualisation de la démocratie. Celle-ci est illustrée par les référendums sur les défusions, où les citoyens se prononcent sur « leurs municipalités », sur leur réalité territoriale immédiate et « micro », alors que d'autres enjeux sociétaux ne font pas l'objet de consultation (Bherer, 2006).

Selon cette vision, le PLQ favorise une démocratie des élus, comme l'illustre le remplacement des conseils régionaux de concertation et de développement (CRCD) par des conférences régionales des élus (CRÉ). Les CRCD avaient pour mission d'institutionnaliser la concertation entre l'État, les élus et la société civile. Ils traduisaient l'un des principes fondamentaux du modèle québécois : la gestion concertée du développement au sein de structures de gouvernance implantées à la fois à l'échelle provinciale et infraprovinciale (Lévesque, 2003). Les CRÉ sont, quant à elles, des structures délibératives et décisionnelles qui ne reposent plus sur l'interaction entre les élus et les représentants de la société civile, mais qui se présentent comme d'autres forums de concertation des élus municipaux. Le gouvernement veut ainsi doter les élus locaux d'un leadership plus accentué (Rivard, Tomàs et Collin, 2004).

Laurence Bherer (2007) analyse le paradoxe de la réforme libérale, qui est présentée comme un exercice démocratique – laisser les citoyens s'exprimer sur leur sentiment d'appartenance aux villes et ainsi réparer l'« erreur » du PQ –, mais qui finit par complexifier l'organisation municipale et assombrir la vie politique locale. Selon l'auteur, la force défusionniste est sous-estimée à chaque étape, ce qui empêche le gouvernement de Jean Charest d'établir une cohérence claire entre les trois actes de la réforme. En effet, le feuilleton des sécessions municipales (Bherer, 2007) n'a aidé ni à une valorisation positive de la réforme chez les élus et les fonctionnaires ni à une meilleure compréhension chez les citoyens. La saga des fusions-

2. Un autre volet de la réforme libérale qui remet en question la politique antérieure du PQ est l'ouverture de la gestion des services locaux au secteur privé (voir Lévesque, 2004; Prémont 2005b).

défusions, la longueur (et la lenteur) du processus, l'instabilité et la complexité de la réforme risquent donc d'influencer durablement la vie démocratique montréalaise (Collin et Tomàs, 2004b). À ce titre, le taux de participation à l'élection municipale de novembre 2005 ayant permis la réélection de Gérald Tremblay a été, à Montréal, de 35 %. Dans les 15 municipalités reconstituées, on n'observe pas de résultats si différents : trois parmi elles ont eu un taux de participation inférieur à celui de la ville-centre – Dollard-des-Ormeaux, Pointe-Claire et Westmount – et, dans deux cas, tous les élus l'ont été par acclamation – Baie-D'Urfé et L'Île-Dorval. Dans les autres municipalités, la participation se situe en moyenne autour de 45 %. Les résultats de 2009 ne sont pas très différents, avec une légère augmentation de la participation à Montréal (39 %).

Les résultats des élections locales post-défusions semblent confirmer le raisonnement de Laurence Bherer (2006). Selon cet auteur, la conception démocratique autonomiste du PLQ, centrée sur le rôle des élus locaux unie à un manque d'engagement de la société civile, pourrait résulter en une situation de villes sans citoyens, où ce sont les municipalités qui ont des droits, et pas les citoyens. À cet égard, Louise Quesnel (2005) se demande si la vision de la démocratie du PLQ ne reflète pas une tendance vers un nouveau localisme, où les maires concentrent le pouvoir au détriment des conseillers municipaux et des citoyens. En définitive, l'évaluation que les spécialistes et les personnes interviewées font des effets des réformes municipales récentes sur la démocratie est similaire : ils sont préoccupés par l'atteinte aux droits des citoyens et s'inquiètent de leur futur engagement dans une structure politique locale alambiquée.

Comme noté dans les entretiens, la réalisation d'une réforme « partielle » est très critiquée, et ce, tant par les élus du Grand Montréal que par les fonctionnaires locaux et provinciaux, qui y voient encore une fois une manifestation de l'attitude ambiguë du gouvernement du Québec face à la gestion municipale et métropolitaine. Même si elle a été rédigée en 1977, l'analyse de Gérard Divay et Jean-Pierre Collin pourrait parfaitement s'appliquer à la situation vécue ces dernières années. Selon ces auteurs :

Si la régionalisation reste toujours à l'ordre du jour, on hésite à l'entreprendre et on ne sait pas comment le faire. Chaque geste qui est posé, chaque proposition qui est mise en avant ne constitue toujours qu'une tentative qui est rapidement mise en cause. En particulier, on a vu que l'organisation régionale dans l'île de Montréal est fortement tributaire de la conjoncture politique provinciale (Divay et Collin, 1977, p. 61).

Bref, le modèle montréalais de gestion métropolitaine passe après la réforme libérale à quatre paliers : arrondissements, municipalités (ville-centre et municipalités liées), Conseil d'agglomération, CMM. Il faut y ajouter les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions administratives. En outre, au lieu d'articuler les territoires des CRÉ avec celui

de la CMM, le gouvernement provincial a continué de prendre les régions administratives comme base du découpage, sauf sur la Rive-Sud, où la Montérégie a été divisée en trois nouvelles régions, mais sans tenir le moins compte du territoire de juridiction de la CMM. Finalement, loin d'être simplifiée, la mosaïque institutionnelle montréalaise semble, en pratique, avoir gagné en complexité et en imprécision.

Les débats sur la gouvernance à l'échelle de l'île de Montréal ont été centraux pendant la réforme libérale, tandis que la question de l'échelle métropolitaine reste absente des débats publics. Malgré cette invisibilité apparente, la CMM est dotée de compétences stratégiques en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de logement social, pour n'en citer que quelques-unes. Les a-t-elle exercées ? Quelle a été l'attitude des élus locaux du Grand Montréal, rassemblés pour la première fois au sein d'une institution compétente sur l'ensemble de la région métropolitaine ? Dans les chapitres précédents, nous avons constaté le manque d'ancrage d'une vision métropolitaine chez les acteurs locaux. C'est pourquoi une analyse de cette première période d'existence de la CMM peut révéler le pouls de la pensée métropolitaine et les possibilités d'amélioration des pratiques de coopération métropolitaine.

2. LES OBSTACLES À LA CRÉATION D'UNE VISION MÉTROPOLITAINE

Les premières années d'existence de la CMM sont capitales pour juger de son évolution future. En effet, selon une approche néo-institutionnelle, la dynamique créée lors de ce « moment zéro » laissera pour toujours son empreinte et influencera les tendances futures de l'institution (Kay, 2005). L'attitude des élus, la création d'une relation de confiance entre ses membres et la capacité de surmonter les obstacles constituent les premières bases pour la construction d'une vision métropolitaine partagée. En même temps, les compétences de l'institution et son degré d'acceptation politique tant par les élus locaux que par le gouvernement provincial sont très importants pour son développement futur.

Le contexte de création de la CMM révèle un premier trait de sa nature : c'est le gouvernement qui oblige les élus locaux à se concerter au sein de cette nouvelle institution. Les élus de la région métropolitaine acceptent l'imposition du gouvernement péquiste comme une réalité inévitable, au vu des débats et tentatives antérieures pour institutionnaliser la coopération métropolitaine. Néanmoins, la CMM est née « *orpheline, sans père adoptif* » (pour ainsi reprendre l'expression d'une personne interviewée), puisque la plupart des élus se sont davantage mobilisés par la question des fusions municipales. Le contexte postérieur n'est pas trop différent,

étant donné la place que la question des fusions-défusions a prise sur la scène publique. À ce premier élément marquant de la naissance de l'institution, il faut ajouter le fait que les élus locaux qui y siègent se connaissent déjà : ils ont coopéré dans le passé, soit dans le cadre d'une institution (la CUM), soit autour d'une table de concertation (la Table des maires et des préfets du Grand Montréal), soit par des alliances ponctuelles au sein d'associations municipales (comme les conférences des maires sur la Rive-Sud et sur la Couronne Nord). Toutefois, lors des élections de 2001, deux nouveaux maires sont nommés à des postes à la CMM : le maire de Montréal – qui n'est pas Pierre Bourque, mais Gérald Tremblay – et le maire de Longueuil – Jacques Olivier à la place de Claude Gladu. Le troisième homme fort de la CMM, le maire de Laval, est toujours Gilles Vaillancourt.

L'évaluation de cette institution par les élus et fonctionnaires interviewés se situe entre scepticisme radical et optimisme modéré. Un groupe de personnes estime que la CMM est une structure faible et sans soutien. Selon l'avis des plus sceptiques, la CMM n'a pas aidé à changer la mentalité des élus municipaux, notamment ceux des petites municipalités, toujours attachés à l'intérêt local. Selon cette vision, les élus locaux sont incapables de changer de chapeau – du local au métropolitain – et siègent à la CMM avec comme objectif de défendre les intérêts du territoire qu'ils représentent politiquement. Cette idée est illustrée par un maire d'une municipalité de l'ex-banlieue de Montréal et membre du conseil de la CMM qui s'exprime ainsi :

All politics is local. Le plus important, ce sont les votes. Pour être réélu, il faut que les gens voient des trottoirs propres, des rues déneigées, des services pour les enfants et les citoyens... Un plan de matières résiduelles ne se vend pas, c'est trop abstrait. En politique, il faut des choses concrètes, c'est pourquoi la région métropolitaine n'est pas intéressante.

Tant certains fonctionnaires que certains élus qualifient la politique locale « *de petite politique* » et prennent comme exemple la transformation de la perception des MRC. Selon un membre du conseil de la CMM : « *Avant, les MRC étaient vues comme les ennemies des municipalités. Depuis la création de la CMM, c'est la CMM l'ennemie et pas les MRC.* » En ce sens, les MRC de la Rive-Sud et celles de la Couronne Nord ont chacune engagé un conseiller métropolitain chargé d'analyser les dossiers de la CMM et d'orienter l'action des représentants des MRC au conseil métropolitain. La CMM devient ainsi la nouvelle arène de lutte politique municipale.

La majorité des personnes consultées s'exprime de façon ambiguë quant à la capacité de la CMM à structurer une vision métropolitaine. Selon un élu montréalais : « *On aime quand on connaît : la CMM est une structure politique, mais elle n'est ni connue ni aimée, elle est artificielle.* » Les personnes interviewées constatent également qu'il est trop tôt pour établir un

bilan, notamment en raison de l'instabilité politique vécue pendant les dernières années. En raison des défusions, le nombre de municipalités membres de la CMM a augmenté de 63 à 82 et la répartition des sièges du conseil s'est modifiée légèrement pour refléter le poids des nouvelles municipalités. Cependant, le rôle du maire de Montréal comme président de la CMM n'a pas été remis en question. Au début du premier mandat de la CMM, on fondait beaucoup d'espoirs dans la capacité de Gérald Tremblay à rallier les élus locaux autour du projet métropolitain. Cependant, le futur incertain de la Ville de Montréal a miné l'énergie et la force du leadership du maire montréalais. Selon plusieurs personnes interviewées, Gérald Tremblay est trop conciliant. Même s'il adhère à la CMM, il n'exerce pas un leadership clair ; par exemple, il n'a jamais utilisé son vote prépondérant. En même temps, plusieurs élus des couronnes continuent à voir la CMM comme un outil de domination au service de Montréal, tel que l'affirme un employé de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) : « *La CMM est perçue comme un outil de la Ville de Montréal, dominée par Montréal, avec les fonctionnaires qui sont dans la ligne des intérêts de Montréal, comme avant la CUM.* »

Le travail réalisé jusqu'à présent par la CMM est évalué, par la plupart des personnes interviewées, comme étant modeste, et ce, même si elle a accompli les tâches qui lui avaient été attribuées (voir à cet égard l'analyse faite par Lafortune, 2010) : le plan stratégique *Vision 2025*, le secrétariat métropolitain de mise en valeur des espaces bleus et verts, le plan de développement économique, le plan de gestion des matières résiduelles, les orientations en matière de logement et surtout, le projet de schéma d'aménagement du territoire (voir plus loin). Néanmoins, il nous semble que peu de personnes interviewées connaissent exactement l'activité de la CMM. Cette affirmation peut s'élargir à l'ensemble des citoyens du Grand Montréal, selon François Desrochers : « La CMM, comme avant elle la CUM, paraît davantage destinée à demeurer la "chose" des municipalités qui la composent, un utile forum de discussions, accessible par la voie commode de la cooptation ; un club sélect, pour maires seulement, assorti d'un rôle de planification » (Desrochers, 2003, p. 34). Comme l'affirme un employé de l'institution métropolitaine : « *Nous sommes un organisme de planification, pas de gestion. C'est sûr que cela n'intéresse pas madame et monsieur Tout-le-monde [...] La CMM est perçue comme ennuyante, technique.* » Dans le même sens, un fonctionnaire du MAM s'exprime ainsi : « *La région métropolitaine, ce sont seulement les élites éclairées qui pensent ça!* ». En effet, et différemment de Toronto, où il n'y a pas d'institution métropolitaine, l'échelle métropolitaine n'est pas devenue un espace de mobilisation collective à Montréal (Boudreau *et al.*, 2006, 2007a, 2007b). Les seuls exercices de consultation publique développés ont suscité un engagement et une participation très faible des citoyens à l'échelle du Grand Montréal (Fontan *et al.*, 2009).

Malgré ce bilan mitigé, le fait que les élus de la région de Montréal se réunissent autour de la même table pour la première fois est évalué favorablement. Autrement dit, malgré ses compétences limitées, on s'entend pour dire que la CMM peut devenir un instrument important de gouvernance régionale, en élargissant la vision métropolitaine jusque-là centrée sur le seul territoire de l'île de Montréal. Pour ce faire, il faudra un changement des mentalités des élus locaux siégeant à la CMM, un processus que la création de la CMM aura permis d'engager sérieusement et qui se poursuit. Les employés de la CMM interviewés constatent que « *l'apprentissage métropolitain* » est très lent et que certaines façons de faire « *localistes* » sont encore présentes. Les réticences existent aussi chez les élus locaux d'autant plus qu'ils représentent des municipalités très disparates quant à leur taille, population et activité économique. En outre, les conseillers de la CMM changent après chaque élection municipale, ce qui n'aide pas à consolider une vision commune : les élus qui sont arrivés en 2005 et après en 2009 doivent recommencer la tâche de « penser métropolitain ». Le fait d'avoir des représentants élus à l'échelle locale et dépendants d'une imputabilité locale rend difficile le renforcement politique de la région métropolitaine.

Cependant, les employés de la CMM interviewés (son équipe de direction est la même depuis sa création) attestent de petits changements dans la dynamique de confrontation entre les élus, comme le témoigne l'épisode de la rédaction du schéma métropolitain d'aménagement. En 2005, un projet de schéma métropolitain d'aménagement a été approuvé par le conseil de la CMM, mais, pendant le processus de consultation publique, il a fait l'objet de nombreuses contestations, notamment de la part des municipalités et des MRC des couronnes. Celles-ci n'étaient pas satisfaites du contenu du projet ni de son processus d'élaboration (pour les détails, voir Douay, 2008, Guay, 2009). La perte de compétences des MRC en matière d'aménagement du territoire (prévue par la loi de la CMM) était au cœur du conflit, et l'approbation finale du schéma fut bloquée. Vu l'échec du processus, la CMM a changé de stratégie et entamé un travail de définition de ce nouveau partage de compétences, selon lequel les MRC conserveraient leur rôle en matière d'aménagement du territoire et la responsabilité des schémas régionaux, tandis que la CMM serait responsable de l'élaboration d'un nouvel outil de planification à l'échelle métropolitaine, portant sur les facteurs de compétitivité et d'attractivité liés à l'aménagement du territoire. Cette proposition de la CMM a en gros été reprise par le gouvernement provincial (Lafortune, 2010), qui a adopté en juin 2010 le projet de loi 58, *Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et d'autres dispositions législatives concernant les communautés métropolitaines*.

La CMM a repris le dossier de l'aménagement du territoire, cette fois sous la forme d'un Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD). Après de nombreuses négociations avec les élus des

couronnes, le projet du plan fut approuvé en avril 2011. Après le processus de consultation publique en automne, le règlement édictant le plan métropolitain a été adopté le 8 décembre 2011. Ainsi, dans les deux ans qui suivront l'entrée en vigueur du PMAD révisé, le conseil d'une MRC dont le territoire est en tout ou en partie compris dans celui de la CMM devra adopter un règlement de concordance au plan métropolitain. Les municipalités disposeront ensuite d'une période de six mois pour assurer la concordance de leur réglementation d'urbanisme avec le schéma d'aménagement de leur MRC respective. Il s'agit donc un outil de planification clé pour le développement concerté du Grand Montréal.

Le processus de négociation du PMAD témoigne, selon les employés de la CMM interviewés, d'une évolution partielle des mentalités des élus opposés à la CMM. En effet, les élus de la Couronne Nord ont refusé de voter pour le projet et sont toujours très résistants à accepter le rôle de planification de la CMM. Leur attitude est critiquée par les chroniqueurs des journaux montréalais, qui soulignent l'importance de mettre fin à l'étalement urbain dans les couronnes (Cardinal, 2011 ; Sansfaçon, 2011). Selon un employé de la CMM: « *Les élus de la Couronne Nord bloquent tout [...] Le blocage est indépendant des personnes concrètes, c'est un habitus, il y a une culture politique d'opposition à la coopération métropolitaine. Cette attitude se reproduit, elle n'a pas changé.* »

Les élus de la Rive-Sud auraient adopté une attitude plus favorable à la coopération métropolitaine et plus homogène qu'en 2000, grâce notamment à la création de la Table des préfets de la Couronne Sud. Le processus d'élaboration du PMAD n'a pas été facile, car les élus des MRC de la Couronne Sud avaient leur propre conception du développement. Pourtant, ils seraient plus ouverts à la négociation que les élus de la Couronne Nord et ils ont voté pour l'approbation du Plan. Un changement d'attitude est aussi perçu à la Ville de Longueuil, qui est représentée depuis novembre 2009 par Caroline Sainte-Hilaire, plus proactive que Jacques Olivier, appelé « *le maire du silence* » par un employé de la CMM. Depuis son arrivée au conseil de la CMM, la mairesse de Longueuil essaie, par exemple, de négocier avec Montréal et Laval pour développer une stratégie conjointe avec l'Agence métropolitaine de transport (AMT) à propos de l'élargissement du métro.

Les élus des banlieues sur l'île de Montréal soutiennent le PMAD (même Henry Aubin a écrit en faveur du plan, voir Aubin, 2011), tandis que la Ville de Montréal défend publiquement la CMM, mais reste centrée sur ses propres problèmes de gouvernance. Enfin, le maire de Laval, Gilles Vaillancourt, qui n'est pas concerné par les défusions, a profité de l'espace laissé par le maire de Montréal pour montrer une attitude de plus en plus « métropolitaine ». Ainsi, son discours est clairement celui d'un maire d'une ville-centre (voir son projet *Évolucité* de 2011), ce qui renforce son poids politique à l'intérieur de la région métropolitaine et lui permet de

réclamer un traitement particulier, par exemple, en matière de logement social ou de transport public (la Ville de Laval est liée à la Ville de Montréal par le réseau de métro depuis 2007). Ce discours s'est accentué depuis 2005, lorsque Montréal a quitté le Caucus des municipalités de la métropole de l'UMQ³. La présidence du caucus a été prise par Gilles Vaillancourt qui, selon les personnes interviewées, profiterait du caucus pour négocier des accords avec les autres élus avant la tenue des conseils de la CMM, en devenant une sorte de contre-pouvoir. Par exemple, la proposition de partage de compétences entre la CMM et les MRC en matière d'aménagement du territoire aurait été élaborée au sein du caucus (Lafortune, 2010). Dans les faits, la position de Laval continue à être ambiguë par rapport à la CMM : même si son discours est favorable à l'institution et a changé depuis les années 1990, ses actes reflètent un manque de volonté de compromis, comme l'atteste l'absence du maire lors de la séance du Conseil métropolitain d'avril 2011 qui a voté l'approbation du projet de PMAD.

Trois autres éléments ressortent de l'analyse du mandat initial de la CMM : ils s'inscrivent en continuité avec ceux dont on a discuté au fil des chapitres précédents. Premièrement, les élus locaux ont l'impression que la Ville de Montréal est la grande bénéficiaire de la CMM : elle recevrait ainsi la majeure partie des fonds métropolitains voués au logement social et aux équipements métropolitains (voir à cet égard les travaux d'Apparicio, Séguin et Leloup, 2007). Cette perception consolide encore plus les préjugés que certains élus des banlieues ont concernant l'incapacité de la Ville de Montréal à se développer sans la collaboration financière du gouvernement du Québec et des autres municipalités.

Deuxièmement, la notion que le gouvernement du Québec ne tient pas compte de la spécificité montréalaise. Ainsi, on souligne que le fait d'avoir maintenu les structures existantes (MRC et régions administratives) paraît aller à l'encontre de l'exigence de simplification administrative sur le territoire du Grand Montréal tant réclamée par les diverses commissions et groupes de travail durant les années 1990. En outre, l'instauration des CRÉ sur la base des régions administratives introduit une fragmentation dans le secteur du développement économique, dont la CMM a la responsabilité de concevoir la stratégie pour la région métropolitaine. Le *blues* de la métropole s'étend aussi à la question du transport. Certains élus et fonctionnaires demandent au gouvernement provincial d'intégrer la CMM et l'AMT afin d'améliorer la coordination de cette compétence de nature métropolitaine.

Un dernier élément, récurrent dans le monde municipal québécois et qui témoigne de la complexité de la question métropolitaine, est soulevé par les employés de la CMM interviewés. Ils remarquent un double discours

3. Le 11 mai 2012, Gérald Tremblay a annoncé que la Ville de Montréal adhère à nouveau l'UMQ.

des élus locaux : ceux-ci sont résistants aux projets lancés par cette institution, mais, en même temps, ils critiquent son manque d'initiative. Selon l'un des cadres :

Les municipalités ont toujours un double discours. Quand elles viennent à la CMM, elles demandent de la prudence, de faire une chose à la fois, tranquillement. Lorsqu'elles rentrent chez elles, elles critiquent la CMM parce qu'elle ne fait rien. Souvent, les élus utilisent la CMM comme bouc émissaire. Ils veulent le statu quo [...] Il n'y a pas d'unité dans l'action des maires [...] Ce manque d'unité ne les rend pas légitimes aux yeux du ministère des Affaires municipales, qui les prend pour un groupe de fatigués qui se plaignent tout le temps. Mais le ministère n'intervient pas non plus pour changer l'attitude des élus locaux : il laisse les deux réalités coexister.

Bref, la CMM est une institution qui n'a pas pris son envol et qui n'a pas eu d'impact immédiat sur l'évolution des mentalités des élus locaux. Comme un fonctionnaire provincial l'affirme : « *Il n'y a eu ni recul ni progrès de la vision métropolitaine.* » Selon Louise Harel : « *La CMM n'est pas remise en question, mais elle n'a pas porté de fruits* » (entretien réalisé le 14 juin 2011). Nous constatons des résistances chez les élus locaux qui sont tout à fait compréhensibles si l'on tient compte de l'histoire de la gestion métropolitaine de Montréal : les pratiques de coopération métropolitaine tendent à s'institutionnaliser et les changements sont très lents (March et Olsen, 1989). On ne peut pas s'attendre à un changement des attitudes des élus locaux dix ans seulement après la mise sur pied de l'institution et après la saga des fusions-défusions. Malgré le rôle capital de la volonté de coopération chez les élus locaux, la potentialité de la CMM ne dépend pas exclusivement de ces derniers. Les variables institutionnelles – organisation de l'État et culture politique – expliquent aussi la nature de cette structure. La région métropolitaine de Montréal est caractérisée par de fortes fragmentations et superpositions institutionnelles ; la création récente des CRÉ n'a pas simplifié la tâche. En outre, le rôle de la CMM est plutôt discret sur le plan symbolique et le gouvernement provincial ne la promeut pas non plus. En définitive, même si la région métropolitaine reçoit pour la première fois une certaine reconnaissance institutionnelle, l'ancrage d'une vision métropolitaine découle d'un processus continu de recherche de légitimité de la part des acteurs locaux et provinciaux.

CONCLUSION

La réforme libérale peut être interprétée comme le résultat des trois facteurs explicatifs des modèles de gestion métropolitaine : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. En effet, certains éléments propres au contexte institutionnel du Québec influencent le modèle résultant de gestion métropolitaine. D'abord, la compétence

exclusive du gouvernement provincial quant aux affaires municipales explique la capacité du nouveau gouvernement libéral de changer la réorganisation municipale. Le vote de sanction à l'encontre du PQ à la suite de la réforme Harel, impopulaire dans plusieurs comtés, se traduit en 2003 par un vote libéral, favorisé par le système électoral et de partis. En effet, le système électoral uninominal majoritaire permet une proximité plus grande entre l'électeur et le candidat, alors que le système politique québécois tend au bipartisme entre 1992 et 2006, au moment où la majorité gouvernementale est détenue par le PQ et le PLQ. En outre, la réforme libérale se comprend par la force des institutions informelles : les façons de faire, la culture politique, les traditions. En effet, en ce qui concerne l'architecture institutionnelle, le gouvernement provincial joue sur l'expérimentation institutionnelle, ce qui est un trait typique de la culture politique québécoise. Les façons de faire du gouvernement vis-à-vis de la question métropolitaine et du dossier municipal s'inscrivent également dans les tendances historiques.

La transformation du modèle montréalais de gestion métropolitaine ne peut pas se comprendre sans analyser la contribution des acteurs locaux, sans analyser leurs valeurs concernant la coopération métropolitaine et de leurs stratégies face au changement institutionnel. La question des défusions a particulièrement mis en lumière l'importance de certaines valeurs chez les citoyens et les élus des municipalités des banlieues au Québec. En effet, la promesse libérale de tenir des référendums sur les fusions imposées par le PQ a maintenu l'espoir chez ce groupe d'acteurs de récupérer « leur municipalité » et n'a pas permis de consolider les nouvelles villes, notamment celles de Montréal et Longueuil. Au-delà de la localisation de clientèles électorales, qui influence les priorités gouvernementales, la mobilisation proactive des élus des banlieues explique la décision libérale de d'abord décentraliser les arrondissements et ensuite de tenir des référendums pour reconstituer des villes fusionnées. Les actions de boycott des nouvelles villes et les demandes d'une transformation du paysage municipal de la part des élus des anciennes municipalités de banlieue contrastent avec la faible mobilisation des défenseurs des nouvelles villes. À la Ville de Montréal, les élus des banlieues n'ont pas suivi de stratégie commune face au changement institutionnel : à cette occasion, une partie des élus de la banlieue ont adhéré à la nouvelle ville après la décentralisation des arrondissements et en sont devenus des agents. Le modèle final de gestion métropolitaine doit aussi inclure la lecture *top-down*, puisque les conditions imposées par le PLQ n'ont pas correspondu aux souhaits des élus des banlieues et ont provoqué une défusion partielle. Cette demi-réforme n'a plu à personne en plus d'avoir alimenté le découragement chez les intervenants montréalais.

La mise sur pied de plusieurs mesures parallèles visant à restructurer les échelles locale et infralocale a certainement généré de la confusion : la décentralisation accrue des arrondissements montréalais, la reconstitution

des anciennes municipalités regroupées pendant la réforme Harel, la création d'une nouvelle structure supramunicipale – le Conseil d'agglomération. On est un peu loin du projet initial péquiste d'une grande ville de Montréal, bouée de sauvetage de la compétitivité montréalaise grâce à une plus grande cohérence institutionnelle dans l'exercice des fonctions municipales sur le territoire de l'île et un leadership affirmé dans la planification stratégique à l'échelle métropolitaine par son rôle de leader de la CMM. En même temps, les changements institutionnels ne signifient pas non plus une négation absolue de la réforme Harel: il y a un effort pour favoriser l'équité et la coordination au sein des agglomérations visées par les fusions de 2000. La conception péquiste du Québec, organisé à partir d'un réseau de neuf grandes villes, se maintient au-delà des défusions, bien que la structure interne des villes de Montréal et de Longueuil soit bouleversée.

À l'échelle métropolitaine, la CMM s'est vue affectée indirectement par l'instabilité politique, puisque ses membres sont les élus locaux qui, enfermés dans le débat des fusions-défusions, doivent dessiner le projet métropolitain. Cette institution a été conçue afin de promouvoir un intérêt métropolitain permettant la compétitivité du Grand Montréal ainsi que la création d'une dynamique favorable à la coopération métropolitaine. Après dix ans, le bilan à cet égard est ambigu: elle n'a pas augmenté le malaise métropolitain, mais le germe de la coopération est encore très faible. L'approbation en 2011 du Plan métropolitain d'aménagement et de développement pourrait représenter un pas en avant, puisqu'il est le fruit de négociations entre les élus et constitue un outil structurant pour la région métropolitaine. En outre, l'implémentation du plan rendra plus visible la CMM.

Il faudra attendre quelques années pour mesurer l'effet réel de cette institution sur la construction d'une pensée métropolitaine chez les élus locaux montréalais. Celle-ci dépend des incitatifs du gouvernement provincial visant à renforcer la cohérence de cette institution, mais surtout de leur propre capacité à dépasser leurs intérêts locaux. Telle que la CMM a été conçue, sa réussite réside davantage dans la volonté des élus locaux à trouver des compromis. L'exemple de Montréal confirme donc que l'attitude des acteurs – agissant dans un cadre institutionnel donné – est déterminante dans la construction de la coopération métropolitaine. En définitive, ce nouveau chapitre de l'histoire québécoise de la gestion métropolitaine confirme la notion que l'agglomération n'est pas un long fleuve tranquille (Négrier, 2005), mais plutôt un processus permanent de médiation entre différents intérêts et de recherche de compromis.



CONCLUSION GÉNÉRALE

AU TERME DE CETTE RECHERCHE, IL CONVIENT DE REVENIR À NOTRE question initiale: quels sont les facteurs qui expliquent la construction des modèles de gestion métropolitaine et quelle est la contribution des acteurs locaux à ce processus? Notre travail, à la croisée des études urbaines et de la science politique, vise à approfondir la compréhension de la dimension politique de la métropolisation à partir d'une étude de cas: le modèle de gestion métropolitaine mis en place à Montréal dans le cadre de la réforme Harel (1999-2001). Pour ce faire, nous avons débuté par une exploration des caractéristiques des modèles de gestion métropolitaine. À cet égard, il existe trois courants de pensée principaux en Europe et en Amérique du Nord: l'école de la réforme, l'école des choix publics et celle du nouveau régionalisme. Chaque courant de pensée se fonde sur des prémisses différentes et donne lieu à des modèles distincts de gestion des régions métropolitaines, qui peuvent se classer selon le degré d'institutionnalisation de la coopération et selon l'approche plus ou moins régionale des enjeux urbains.

Dans la perspective réformiste, la coopération atteint l'institutionnalisation maximale: soit par la fusion des municipalités, ce qui élimine la fragmentation institutionnelle; soit par la création d'un gouvernement métropolitain, ce qui assure le développement des compétences et du bien commun métropolitain. Dans les deux cas, la vision réformiste est à la recherche d'une adéquation entre réalité politique et réalité fonctionnelle

afin de permettre l'équité, la démocratie et l'efficacité. Cette vision contraste avec celle défendue par l'école des choix publics, pour qui la fragmentation institutionnelle assure la démocratie, l'efficacité et la compétitivité des municipalités. Dans ce cas, il ne faut pas intervenir sur la réalité métropolitaine, mais laisser faire la volonté des élus locaux en ce qui concerne la coopération pour la gestion des services et des infrastructures qui, eux, ne tiennent pas compte des divisions administratives et politiques.

À mi-chemin entre les conceptions réformiste et localiste, le nouveau régionalisme apparaît comme un renouvellement des modèles de gestion métropolitaine. Il propose une vision régionale des enjeux urbains, mais au moyen d'une faible institutionnalisation. En effet, il n'est plus question de forcer la coopération, mais d'introduire des incitatifs flexibles qui mènent au partenariat et à la coopération horizontale. Ce courant de pensée, qui s'inscrit dans le passage du gouvernement à la gouvernance, demande à tous les acteurs de la région métropolitaine, publics et privés, de s'entendre sur un « plus petit dénominateur commun » afin d'assurer la compétitivité, mais aussi l'équité et la démocratie. Il s'agirait d'une sorte de *win-win* situation, puisque nous en serions tous des bénéficiaires. Nous avons constaté que le discours néorégionaliste est très varié et utilisé par les intervenants de plusieurs métropoles européennes et nord-américaines (Jonas et Ward, 2002), y compris par des intervenants de Montréal.

La comparaison des trois courants de pensée permet de formuler deux conclusions principales. En premier lieu, la rupture entre les « anciens » et le « nouveau » régionalisme n'est pas claire. Bien que le nouveau régionalisme coïncide avec le courant de pensée réformiste en ce qui concerne le besoin de coopération supramunicipale et de vision régionale, il propose des solutions flexibles et volontaires proches de celles du courant de pensée des choix publics. En deuxième lieu, les trois approches présentent une représentation normative de la gestion métropolitaine, un idéal à atteindre qui s'articule à partir de la combinaison de quatre valeurs (démocratie, efficacité, équité et compétitivité) et qui doit se réaliser à l'échelle locale ou métropolitaine. Nous soulignons ici l'importance du caractère idéologique de la gestion métropolitaine et le besoin de trouver une approche alternative qui puisse tenir compte des valeurs et des représentations dans la gestion métropolitaine sans pour autant rester attachés à des visions normatives.

Dans les dernières années (depuis 2006, selon Savitch et Vogel, 2009), de nombreux travaux ont développé une approche scalaire ou de reterritorialisation, selon laquelle les enjeux de gouvernance métropolitaine participent d'un processus plus large de recomposition des territoires étatiques dans un contexte de mondialisation économique. Selon cette lecture, les tentatives de renforcer l'échelle métropolitaine à travers le monde apparaîtraient comme une réponse aux pressions du capitalisme avancé (Brenner,

2004). Cette dernière approche de la gestion métropolitaine incarne la même préoccupation ayant caractérisé le débat néorégionaliste : après les questions d'équité et d'efficacité, c'est aujourd'hui la compétitivité internationale qui est au centre de l'analyse (Keil et Boudreau, 2005, Boudreau et Keil, 2006). Pourtant, le cas de Montréal montre que les questions d'équité et de démocratie se retrouvent au cœur des réformes métropolitaines récentes. Même si le discours sur la compétitivité des villes est l'un des arguments de la réforme Harel, ce sont les questions liées à la solidarité métropolitaine et au sentiment d'appartenance qui expliquent la mise en place et l'évolution du modèle à trois paliers. D'ailleurs, l'attitude défusionniste des municipalités de la banlieue de l'île de Montréal rappelle d'autres épisodes de sécession municipale, comme ce fut le cas à Toronto et Los Angeles (Boudreau et Keil, 2000 ; Keil, 2000 ; DeFronzo Haselhoff, 2002). Sans minimiser l'importance des effets de la mondialisation et de la transformation du système économique sur la gouvernance des régions métropolitaines, le cas de Montréal prouve que la compréhension des facteurs menant à l'adoption d'un modèle de gestion métropolitaine doit nécessairement inclure les variables d'ordre institutionnel, propres à un espace particulier (Kübler et Tomàs, 2010).

Une perspective néo-institutionnelle de la gestion métropolitaine offre une explication complète du phénomène politique métropolitain. Ce courant de science politique considère les institutions à la fois comme variables dépendantes et indépendantes. D'une part, les institutions sont des éléments matériels ou *institutional hardware* : les organes de l'État, les formules de division territoriale du pouvoir, les systèmes électoraux, etc. D'autre part, et c'est surtout cet aspect qui a mérité l'ajout du suffixe « néo » au courant de pensée institutionnaliste, 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 (*institutional software*). On distingue ainsi deux variables qui dessinent les règles de l'échange politique : l'organisation de l'État et la culture politique. Les institutions sont le principe organisateur de la vie sociale et filtrent les effets de l'extérieur du système politique tout en les adaptant au contexte local.

L'influence des normes formelles et informelles est validée par l'analyse de la gestion métropolitaine au Québec. D'abord, les rapports de force entre les municipalités et le gouvernement provincial ne sont pas égaux, puisque ce dernier détient et exerce une compétence exclusive en matière de réorganisation municipale. En outre, la question métropolitaine est marginale au Québec : la question nationale et les relations provinciales-fédérales sont au centre des débats publics. Nous avons observé une ambiguïté provinciale quant au dossier montréalais, illustrée par des recommandations qui ne sont pas implémentées et par des mesures à demi réalisées. L'attitude du monde municipal est aussi complexe : les municipalités

restent attachées à la gestion des services et, lorsqu'elles demandent de changements institutionnels et fiscaux, les unions municipales ne suivent pas une stratégie commune. Enfin, nous ne pouvons pas négliger la dimension politique de la gestion métropolitaine : la localisation des clientèles électorales et les calculs politiques. Cet élément est évident dans le cas de Montréal, tant dans la réforme du Parti québécois – une réforme réalisée dans les deux premières années du mandat visant à achever la Révolution tranquille et à renforcer les agglomérations urbaines – que celle du Parti libéral du Québec – une réforme visant à satisfaire les revendications des élus des municipalités de banlieue fusionnées, pour honorer une promesse électorale.

Selon les auteurs néo-institutionnalistes, la naissance des institutions se comprend dans une ligne de continuité par rapport aux institutions ayant existé auparavant. Cela inclut le degré d'institutionnalisation de la coopération, mais aussi les façons de faire, les représentations concernant la gestion métropolitaine et les relations entre les acteurs en place. Nous avons débattu de l'importance de l'histoire et des inerties institutionnelles, ainsi que de la pertinence du concept de *path dependence*, pour comprendre la mise sur pied du modèle montréalais de gestion métropolitaine. La création de la Communauté métropolitaine de Montréal et la réorganisation territoriale municipale, surtout dans l'île de Montréal, s'inscrivent dans une logique de continuité qui, depuis le début du xx^e siècle, a marqué la question métropolitaine au Québec. C'est notamment le cas de la prédominance d'une approche réformiste de la gestion métropolitaine qui se traduit par la mise en place d'une double stratégie de recomposition territoriale (les fusions et la création de structures supramunicipales). D'autres éléments surgissent périodiquement lors des débats métropolitains. Ils concernent l'équilibre territorial, le mode d'élection et de représentation au sein des institutions, en sus de la nécessité d'une réforme de la fiscalité locale. L'idée d'un vrai gouvernement métropolitain formé d'élus au suffrage universel, avec un financement propre et de larges tâches de planification et coordination, est soulevée plusieurs fois et est toujours contestée. Tous ces éléments influencent la conception du modèle de gestion métropolitaine à trois paliers de 2000.

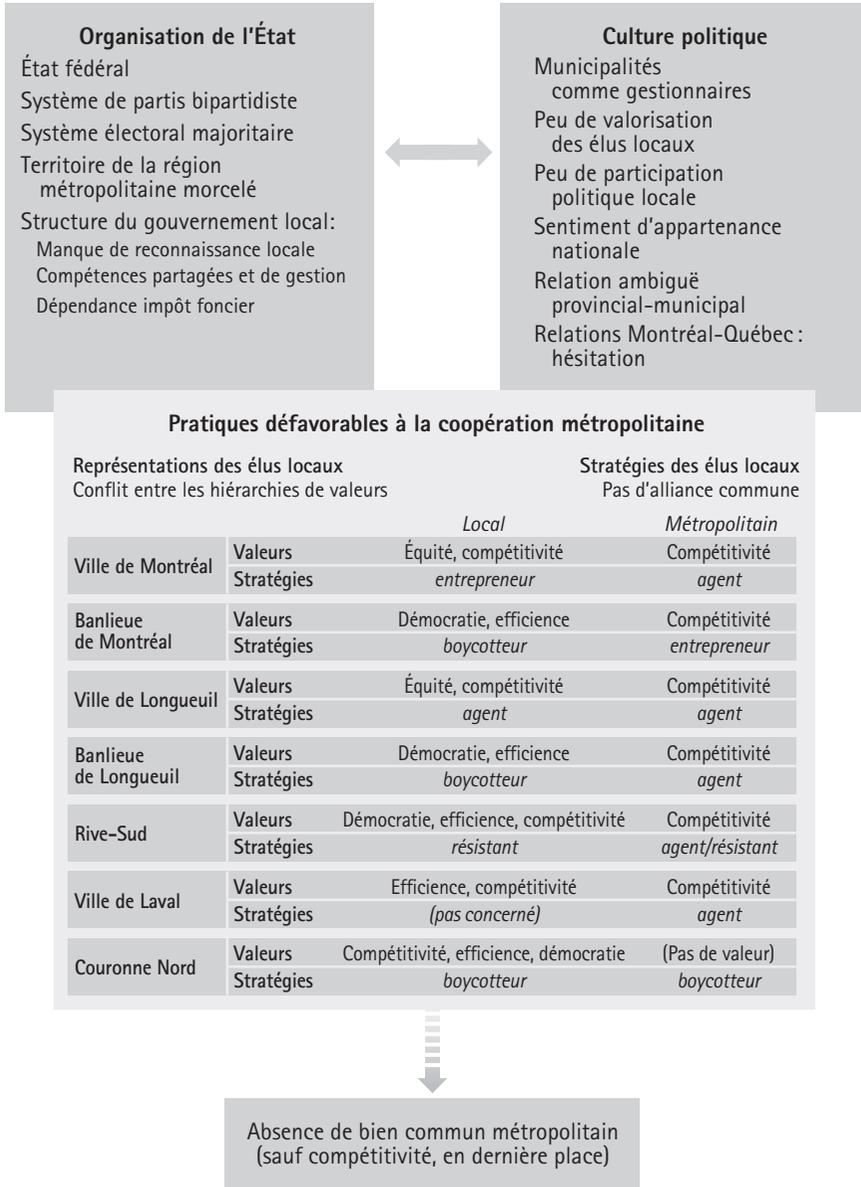
Sans démentir l'importance de l'héritage institutionnel et de la force du sentier réformiste, nous considérons cependant que les institutions, loin d'être réifiées, sont des structures vivantes qui, tout en étant bâties et modelées par les actions des individus, influencent leur comportement (Jessop, 2001). La gestion métropolitaine se comprend non seulement comme un modèle (gouvernement à deux paliers, agence sectorielle de coopération, partenariat public-privé, etc.), mais aussi en termes de pratiques de coopération métropolitaine (attitudes vis-à-vis de la coopération, conflits d'intérêts et de valeurs). Les acteurs censés coopérer (politiques, économiques,

communautaires, etc.) ont leurs propres valeurs en ce qui a trait à la gestion métropolitaine et leurs propres conceptions du modèle à mettre sur pied. Le cas analysé dans cette recherche révèle à cet égard le contraste des diverses représentations de la gestion métropolitaine que l'on retrouve chez les acteurs locaux du Grand Montréal. La transformation institutionnelle a lieu parce que les acteurs disposent d'une marge de manœuvre dans l'adoption des règles en fonction de leurs valeurs et de leurs intérêts. Ils peuvent se comporter comme agents du changement ou comme opposants au changement institutionnel, et leur mobilisation peut être plus ou moins vigoureuse. Toutefois, la transformation d'un modèle de gestion métropolitaine ne dépend pas seulement de l'action et de la volonté des acteurs locaux. Ceux-ci sont malgré tout fortement encadrés par les normes formelles et informelles, et ils tendent à agir selon ce qui est considéré comme approprié dans une situation donnée (March et Olsen, 1989). Cette norme de conformité est stable et minimise la force des changements, c'est pourquoi nous parlons d'une institutionnalisation des pratiques de coopération.

La question fondamentale est de déterminer quelle est cette marge d'autonomie dont disposent les acteurs par rapport aux contraintes institutionnelles. À cet égard, des zones d'ambiguïté s'ouvrent davantage dans les moments de changement institutionnel, comme celui de la réforme Harel. Ces circonstances sont très intéressantes et permettent d'examiner la jonction de l'influence à la fois des institutions (perspective macro) et des acteurs (perspective micro). L'altération des rapports de force au sein d'une région métropolitaine affecte les intérêts, mais aussi les valeurs et les identités des acteurs : ils se positionnent en faveur ou contre et se mobilisent de manière active ou proactive. Leur contribution à la réforme provient notamment de leur capacité à trouver des compromis et à développer une vision partagée de l'agglomération, dans le cadre des règles du jeu politique. Autrement dit, les acteurs locaux ont une marge de manœuvre permettant d'influencer le processus de construction d'un modèle de gestion métropolitaine, mais leur force dépend de leur capacité à créer des coalitions ayant un objectif commun, ce qui les oblige à faire des concessions au nom du bien commun. En même temps, le gouvernement compétent introduit des incitatifs à la coopération plus ou moins contraignants et favorise certains acteurs parmi d'autres : la relation entre le degré de mobilisation des acteurs et leur capacité à influencer les réformes est conditionnée par l'organisation de l'État et la culture politique (voir figure C.1).

Dans le cas de Montréal, le rôle des acteurs locaux est capital pour comprendre le modèle de gestion métropolitaine à trois paliers – métropolitain, local et infralocal. Notons d'abord que, parmi tous les acteurs, les élus locaux se retrouvent au premier plan de la réforme, d'autant plus qu'elle influe sur leur imputabilité et leur territoire de représentation politique. L'analyse de leurs pratiques de coopération métropolitaine révèle l'existence

Figure C.1.
Les variables explicatives de la création du modèle montréalais de gestion métropolitaine



d'un malaise métropolitain et l'incapacité des élus à trouver des consensus quant au modèle de gestion métropolitaine. Les élus montréalais sont d'accord sur la notion de l'imputabilité des élus locaux – perçus comme les seuls légitimes représentants pour traiter des affaires métropolitaines – et sur la façon d'agir du gouvernement provincial – dont ils critiquent le manque de compréhension de la spécificité montréalaise et l'absence de consultation. Ces deux points communs sont pourtant insuffisants pour nouer une alliance stable dans le temps. Au moment de la réforme Harel, qui représente une menace à l'ordre institutionnel, les sept groupes d'élus du Grand Montréal essaient d'influencer individuellement la décision gouvernementale afin de faire valoir leur modèle de gestion métropolitaine : la coopération intermunicipale volontaire (élus de la Couronne Nord et d'une partie de la Rive-Sud), l'autonomie municipale conjuguée à une concertation métropolitaine souple (élus des banlieues de Montréal et de Longueuil, de Laval et d'une partie de la Rive-Sud), *une île, une ville* (maire de Montréal).

L'explication de ce malaise métropolitain réside dans les écarts qui séparent leurs représentations de la gestion métropolitaine. Notons d'emblée une opposition entre les discours des villes-centres et des banlieues qui rappelle le dialogue de sourds qui prévaut entre les auteurs des écoles de la réforme et de celle des choix publics. Nous découvrons en effet des visions normatives concernant la gestion métropolitaine structurées autour de plusieurs sujets : le besoin de la planification régionale du développement économique et de l'aménagement du territoire, la taille idéale garantissant les meilleures conditions pour la démocratie locale et pour l'efficacité dans la gestion des services, la création et la redistribution des richesses dans la région métropolitaine et la relation d'interdépendance ou d'autonomie des municipalités de la région métropolitaine. Cependant, cette opposition villes-centres/banlieue n'explique pas à elle seule le manque d'ancrage de vision métropolitaine ou l'éparpillement des stratégies adoptées par les élus locaux pour faire face à la réforme Harel. Deux autres raisons doivent aussi être soulignées.

En premier lieu, chaque groupe d'élus possède sa propre définition des valeurs essentielles à sauvegarder ou à promouvoir. En effet, nous constatons une hiérarchie des valeurs liées à la gestion métropolitaine – la démocratie, l'équité, l'efficacité, la compétitivité – à réaliser à différentes échelles – métropolitaine, locale ou infralocale. Les divers élus montréalais ont ainsi leur propre conception du bien commun à atteindre (économique, culturel, gestionnaire, égalitaire), les moyens pour l'atteindre (la concurrence intermunicipale, l'autonomie municipale, le regroupement des municipalités) et l'échelle de ce bien commun (une petite municipalité, une grande municipalité, l'île de Montréal). Nous constatons pourtant que la région métropolitaine n'est pas considérée comme le territoire de réalisation du bien commun : l'idéal de communauté est rattaché à la municipalité, qu'elle soit

grande ou petite. Les acteurs locaux montréalais, y compris les acteurs économiques, les syndicats et les groupes communautaires, ne conçoivent pas la région métropolitaine comme une communauté d'intérêts. Ce manque d'ancrage d'une vision supramunicipale rend difficile la création d'une dynamique favorable à la coopération. Il existe une exception : la valeur de la compétitivité est acceptée par la majorité des acteurs locaux comme étant souhaitable à l'échelle métropolitaine, même si, chez les élus locaux, on souhaite qu'elle ne diminue pas la capacité de développement économique et d'attractivité des municipalités. Cela explique que la création de la Communauté métropolitaine de Montréal soit l'initiative la moins contestée de la réforme Harel, alors que les fusions municipales radicalisent les positions des élus locaux.

En deuxième lieu, le malaise métropolitain est aussi le résultat des règles du jeu créées par le gouvernement du Québec. Celui-ci manifeste traditionnellement une certaine hésitation face à la question métropolitaine. Par exemple, il crée des commissions pour débattre du futur des agglomérations, mais il n'applique pas leurs recommandations ou change les structures sans pourtant faire un véritable ménage institutionnel. La réforme péquiste de 2000 survient après une période dominée par une nouvelle approche de la gestion métropolitaine fondée sur la mise en place d'incitatifs peu contraignants et l'absence de changements institutionnels. Le gouvernement de Lucien Bouchard estime que cette voie est insuffisante pour gouverner les agglomérations urbaines du Québec à l'aube du nouveau millénaire et décide d'intervenir de façon plus radicale. Ainsi, l'imposition d'une structure dont les compétences s'étendent à la région métropolitaine de Montréal représente, pour la première fois, un lieu de rencontre et d'échange entre les élus, ce qui ouvre la porte à la construction d'une pensée métropolitaine et à l'adoption de pratiques favorables à la coopération. Cependant, le volet réformiste du Parti québécois implique la fusion des municipalités et génère une opposition très forte chez les élus des banlieues. L'introduction de cette mesure contraignante alimente donc le malaise métropolitain et la dynamique au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal en est ainsi touchée.

La réforme Harel signifie aussi la création d'un nouveau palier de gouvernance infralocal, les arrondissements. Conçu pour assurer la gestion des services de proximité et pour garantir l'exercice des droits linguistiques de la communauté anglophone de l'île de Montréal, ce troisième pilier de la réforme péquiste permet paradoxalement de préserver des bases politiques et sociales qui résistent à la consolidation de la nouvelle ville et qui sont animées par la promesse du Parti libéral du Québec de leur redonner l'autonomie. Le changement de gouvernement survenu en 2003 ne se traduit pas par le démantèlement total de la réforme Harel : à la suite de la tenue de référendums, dont les conditions de réussite sont assez strictes, plusieurs

municipalités retrouvent leur souveraineté, mais continuent d'être liées à la ville-centre (Montréal, Longueuil) afin d'assurer l'équité et l'efficacité des services d'agglomération. En même temps, la nouvelle charte municipale a doté les arrondissements montréalais de nombreuses compétences qui les érigent en acteurs politiques renforcés, ce qui représente un changement par rapport à la réforme péquiste.

Selon Jean-Pierre Collin (2001, p. 23), l'étude de l'évolution du modèle de gestion métropolitaine montréalais permet d'observer une conjonction de facteurs toujours présents : les transformations dans les relations entre la ville-centre et la banlieue ; le développement de la banlieue, dont les habitants augmentent et se diversifient progressivement ; la volonté (ou l'absence de volonté) du gouvernement provincial, qui reste le seul législateur en matière municipale ; le peu d'implication de la part de la société civile et, de ce fait, l'emprise incontestée des élus locaux sur le format et le contenu de la gestion métropolitaine dans l'agglomération montréalaise. Parmi tous ces éléments, la réforme libérale a permis d'observer un changement dans les pratiques entre la ville-centre et la banlieue : une partie des élus de la banlieue de l'île de Montréal préfèrent adhérer à la nouvelle ville et ainsi construire l'agglomération sur des bases politiques communes. Un autre changement qui s'opère durant la période analysée (1992-2011) est réalisé par le maire de Laval, qui passe d'une attitude immobiliste et opposée à toute coopération métropolitaine à celle d'un défenseur de la Communauté métropolitaine de Montréal, une fois celle-ci mise en place. Cela s'explique par l'évolution de la position relative de Laval au sein de la région métropolitaine. La définition du territoire métropolitain dans les années 1990 comprend les couronnes nord et sud, qui se développent très rapidement. Par conséquent, Laval n'est plus « la banlieue de Montréal », mais l'un des trois pôles autour desquels gravite l'agglomération (avec Montréal et Longueuil) : le maire adopte progressivement un discours similaire à ceux des villes-centres et se montre plus ouvert à la concertation métropolitaine.

En définitive, la mise sur pied d'un modèle de gestion métropolitaine s'explique par l'interrelation de trois variables : l'organisation de l'État, la culture politique et les pratiques de coopération métropolitaine. Les acteurs locaux influencent la forme finale du modèle par leurs attitudes vis-à-vis de la coopération et leur capacité à trouver des compromis au nom d'un intérêt métropolitain. Ils agissent dans le cadre des règles du jeu institutionnel et politique, qui représentent à la fois des contraintes et des opportunités. La mise en place d'un modèle de gestion métropolitaine s'inscrit aussi dans le cadre d'une réalité – la région métropolitaine – en évolution permanente, traversée par des dynamiques économiques, géographiques et politiques dont il faut également tenir compte dans l'analyse.

En ce qui concerne la contribution de cette recherche à la théorie néo-institutionnelle, Vivien Lowndes souligne qu'il convient de réaliser plus de théorisation sur le rôle des acteurs dans le changement institutionnel, et ce, à partir de trois axes: 1) les relations de pouvoir qui existent parmi les acteurs; 2) le rôle des idées sur l'influence des stratégies des acteurs; et 3) le rôle des entrepreneurs dans les diverses échelles institutionnelles (Lowndes, 2005, p. 306). À partir du cas de Montréal, nous avons examiné les relations entre les acteurs (qui sont les entrepreneurs et comment s'organisent-ils?), leurs stratégies (quel est leur degré de mobilisation?) et les valeurs qui sous-tendent leurs actions (pensent-ils métropolitain?). Sur ce dernier point, nous avons classé les diverses conceptions du bien commun des élus locaux afin d'éclaircir la notion d'institutions informelles ou *institutional software*, une catégorie qui est souvent peu définie dans les études néo-institutionnalistes.

Aussi, par rapport au néo-institutionnalisme, nous avons utilisé à la fois de façon critique et empirique la notion de « dépendance au sentier ». En effet, notre analyse de l'histoire de la gestion métropolitaine au Québec à la lumière de ce concept prouve l'importance de l'histoire en révélant les ruptures et les continuités. Notre travail offre un exemple de l'utilisation de la notion de *path dependence* de façon rigoureuse, grâce à l'identification d'une série d'éléments qui caractérisent le débat québécois en ce qui a trait à la question métropolitaine. Ce travail nous a d'ailleurs permis d'élargir les études empiriques en études urbaines au Québec, un champ de connaissance relativement récent (Cloutier, Collin et Poitras, 2011).

D'ailleurs, cette recherche doit être vue comme une contribution à l'étude de la double relation entre les institutions (dimension macro) et les acteurs (dimension micro) (Crozier et Friedberg, 1977). Malgré la force des règles du jeu institutionnel, qui légitiment certains choix et certaines représentations parmi d'autres, les acteurs locaux disposent d'espaces permettant d'exercer une certaine influence et contribuent à la transformation du modèle de gestion métropolitaine. Parmi tous les facteurs, nous constatons l'importance des représentations des divers acteurs dans la construction d'une vision commune de l'agglomération. L'étude du cas montréalais montre en effet que les valeurs agissent comme l'élément d'union entre la dimension macro (les institutions) et la dimension micro (les acteurs). C'est grâce au processus de construction d'une vision commune de l'agglomération que les acteurs locaux façonnent le modèle de gestion métropolitaine, autant en ce qui a trait au degré d'institutionnalisation du modèle qu'à sa conception plus ou moins régionale des enjeux urbains. Notre analyse du changement institutionnel illustre un moment crucial dans la construction d'une pensée métropolitaine et révèle les stratégies et les valeurs des acteurs ainsi que les obstacles à la coopération métropolitaine.

En conclusion, comme le montrent les premiers dix ans d'existence de la Communauté métropolitaine de Montréal, la construction d'une vision métropolitaine est influencée à la fois par l'attitude des acteurs locaux et par les incitatifs du gouvernement. D'une part, les élus locaux doivent être capables de s'élever au-dessus de leurs intérêts immédiats et de « penser métropolitain ». Autrement dit, ils ont la responsabilité de bâtir des pratiques favorables à la coopération et de dépasser les conflits entre les diverses composantes de la région métropolitaine. D'autre part, en fonction des règles du jeu institutionnel, le gouvernement provincial doit mettre en place plus d'incitatifs (monétaires, symboliques) afin de consolider et reconnaître le pouvoir métropolitain.

À Montréal, la construction d'une pensée métropolitaine est d'autant plus difficile que la région métropolitaine demeure un espace flou, difficile à délimiter, à la différence de l'île de Montréal (entité géographique) ou de la municipalité (entité administrative et politique). En outre, ni les élus municipaux ni les autres acteurs n'ont d'idées préconçues de la région métropolitaine : elle n'existe pas dans l'imaginaire collectif. Cela n'est pas un trait spécifique à Montréal, on le retrouve aussi dans une majorité de régions métropolitaines nord-américaines et européennes. Même dans le cas où il existe des structures métropolitaines, plusieurs études constatent une faible appropriation démocratique, tant par les élus que par les citoyens (Boudreau et Collin, 2009; Lefèvre et Négrier, 2010; Tomàs, 2010; Desage et Guéranger, 2011). Pour la plupart des citoyens, la planification stratégique ou la création de structures métropolitaines n'ont pas d'effet sur leur relation avec la politique, leur participation étant liée à la municipalité, à la région ou à l'État. Paradoxalement, la vie quotidienne des citoyens est de plus en plus métropolitaine, non seulement parce qu'ils se déplacent couramment dans cet espace, mais aussi parce que les politiques se font de plus en plus dans une optique supramunicipale (transport, aménagement du territoire, logement social, etc.). Bref, l'échelle métropolitaine n'est pas une arène de citoyenneté : elle recèle donc un potentiel comme espace de mobilisation collective et d'innovation qui reste à être exploité.



BIBLIOGRAPHIE

- ALMOND, G.A. et S. VERBA (1965). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown and Company.
- APPARICIO, P., A.-M. SÉGUIN et X. LELOUP (2007). *Analyse de la répartition spatiale de l'offre et de la demande de logements sociaux et abordables sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal*, Montréal, Communauté métropolitaine de Montréal.
- AUBIN, H. (2004). *Who's Afraid of Demergers? The Straight Goods on Quebec's Megacities*, Georgetown, Véhicule Press.
- AUBIN, H. (2011). «Finally, a serious proposal to limit sprawl around Montreal», *The Gazette*, 3 mai, p. A23.
- BARAIZE, F. et E. NÉGRIER (2001). *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- BEAULIEU, C. et P. CAYOUCETTE (2001). «Entretien à Lucien Bouchard: le point de fusion», *L'actualité*, vol. 26, n° 1, p. 16.
- BÉDARD, R.J. (1965). *La bataille des annexions. La petite municipalité, institution démocratique par excellence, est-elle vouée à la disparition?*, Ottawa, Éditions du Jour.
- BELLEY, S. (2002). «Des communautés urbaines aux communautés métropolitaines: quelles innovations institutionnelles?», *Organisations et Territoires*, vol. 11, n° 3, p. 51-57.
- BELLEY, S. (2003a). «L'élection municipale de 2001 à Québec: l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues», *Recherches sociographiques*, vol. XLIV, n° 2, p. 217-238.

- BELLEY, S. (2003b). «Forces et faiblesses des acteurs de la nouvelle scène municipale», *Télescope*, vol. 10, n° 2, p. 24-28.
- BELLEY, S. (2005). «La recomposition des territoires locaux au Québec: regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990», dans L. Bherer et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 203-230.
- BERGER, P.L. et T. LUCKMANN (1966). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Doubleday Anchor.
- BERGEVIN, J.-M. et al. (2004). «Une analyse économique des fusions forcées. Ni productives, ni plus concurrentielles, ni équitables», *Le Devoir*, 13 mai, Opinion, p. A4.
- BERNARD, L. (2000). *Regroupements municipaux dans la région métropolitaine de Montréal. Recommandations du mandataire*, Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.
- BÉRUBÉ, H. (2008). *Des banlieues qui se distinguent: gouverner Westmount, Pointe-Claire et Mont-Royal (1880-1939)*, Thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- BHERER, L. (2003). *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, Thèse de Doctorat, Bordeaux, Institut d'études politiques, Université Montesquieu Bordeaux IV.
- BHERER, L. (2006). «Les valeurs libérales, la démocratie locale et les défusions municipales: des citoyens sans villes ou des villes sans citoyens?», dans F. Pétry, É. Bélanger et L.M. Imbeau (dir.), *Le Parti libéral: enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 339-360.
- BHERER, L. (2007). «Le feuilleton des sécessions municipales», *L'Action nationale*, vol. 98, n° 3, p. 69-77.
- 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, n° 3, p. 447-472.
- BISH, R.L. (1971). *The Public Economy of Metropolitan Areas*, Chicago, Markham.
- BISH, R.L. et V. OSTROM (1973). *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- BLONDEL, J. (1973). *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- BOGASON, P. (2000). *Public Policy and Local Governance: Institutions in Post-modern Society*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BOISVERT, M. et P. HAMEL (1998). «CUM: 1970-2000, des enjeux nouveaux et des enjeux renouvelés», dans Y. Bélanger, R. Comeau et F. Desrochers (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 76-84.
- BOUCHARD, L. (1996). *Discours inaugural prononcé par le premier ministre du Québec, M. Lucien Bouchard, à l'Assemblée nationale du Québec*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 25 mars.
- BOUDREAU, J.-A. (2003a). «The politics of territorialization: Regionalism, localism and other isms. The case of Montreal», *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, p. 179-199.

- BOUDREAU, J.-A. (2003b). « Questioning the use of “local democracy” as a discursive strategy for political mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n° 4, p. 793-810.
- BOUDREAU, J.-A. et J.-P. COLLIN (2009). « L'espace métropolitain comme espace délibératif? », dans G. Sénécal et L. Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 269-285.
- BOUDREAU, J.-A. et al. (2006). « Comparing metropolitan governance: The cases of Montreal and Toronto », *Progress in Planning*, vol. 66, n° 1, p. 7-59.
- BOUDREAU, J.-A. et al. (2007a). « Constructing metropolitan political spaces: Montreal and Toronto », dans J.-P. Collin et M. Robertson (dir.), *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 141-164.
- BOUDREAU, J.-A. et al. (2007b). « New state spaces in Canada: Metropolitanization in Montreal and Toronto compared », *Urban Geography*, vol. 28, p. 30-53.
- BOUDREAU, J.-A. et R. KEIL (2000). « Seceding from responsibility? Secession movements in Los Angeles », *Urban Studies*, vol. 38, n° 10, p. 1701-1731.
- BOUDREAU, J.-A. et R. KEIL (2006). « La réconciliation de la démocratie locale et de la compétitivité internationale dans le discours réformiste à Toronto. Essai d'interprétation sur le néolibéralisme normalisé », *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 83-98.
- BOURNE, L.S. (1996). « Reinventing the suburbs: Old myths and new realities », *Progress in Planning*, vol. 46, p. 163-184.
- BOURQUE, P. (2000). « Allocution », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 15 novembre.
- BOURQUE, P. (2002). *Ma passion pour Montréal*, Montréal, Méridien.
- BOYER, M. et I. DACOSTA (1999). « Québec doit respecter l'indépendance des municipalités. Le monde municipal a besoin d'une réforme complète », *La Presse*, 2 décembre, Opinions, p. B3.
- BRAIS, N. (2000). *Femmes et restructuration municipale: les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec*, Québec, Collectif Femmes et restructurations municipales.
- BRAIS, N. et W. FROHN (2002). « État local et mouvement des femmes à Québec: une étude de cas », *Lien social et Politiques – RIAC*, vol. 47, p. 55-66.
- BRAIS, N., H. LEE-GOSSELIN et COLLECTIF FEMMES ET RESTRUCTURATIONS MUNICIPALES (2001). *Les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec*, Québec, Groupe de recherche multidisciplinaire féministe et Chaire d'étude Claire-Bonenfant sur la condition des femmes.
- BRAULT, S. (2004). « Avec la tête et le cœur », *La Presse*, 26 mai, Forum, p. A27.
- BRENNER, N. (2002). « Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A critical overview », *Cities*, vol. 19, n° 1, p. 3-21.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- BREUX, S. et L. BHERER (2011). *Les élections municipales au Québec*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- BYRNE, D. (2001). *Understanding the Urban*, Londres, Palgrave.

- CARDINAL, F. (2004). « Où sont les partisans de la grande ville ? », *La Presse*, 19 mai, Actualités, p. A5.
- CARDINAL, F. (2011). « Le party est fini », *La Presse*, 7 mai, Actualités, p. A6.
- CARR, J.B. et R.C. FIOCK (1999). « Metropolitan government and economic development », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 3, p. 476-488.
- CASTELLS, M. (1997-1998). *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*, Madrid, Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. et P. HALL (1994). *Technopoles of the World: The Making of the First Century Industrial Complexes*, Londres, Routledge.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1992). « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Montréal, 29 octobre.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1993). « Doter la région de Montréal de pouvoirs et de moyens », *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Montréal, mars.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1996). « La Commission de développement de la métropole : gouverner, c'est oser », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1997). « Mémoire », *Commission de développement de la métropole*, Québec, 6 mars.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (1998). « Mémoire », *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, 2 octobre.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (2003). « Pour une véritable adhésion aux nouvelles villes », *Commission de l'aménagement du territoire*, Québec, août.
- CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN (2010). *Une métropole à la hauteur de nos aspirations. Rapport réalisé par le Groupe de travail sur les enjeux de gouvernance et de fiscalité de Montréal*, Montréal, CCMM.
- CHARTRAND, L. et M. VASTEL (1999). « Toutes villes unies ! », *L'actualité*, 15 décembre, p. 16-20.
- CLARK, G.L. et D. WÓJCIK (2005). « Path dependence and financial markets: The economic geography of the German model, 1997-2003 », *Environment and Planning A*, vol. 37, p. 1769-1791.
- CLOUTIER, G., J.-P. COLLIN et C. POITRAS (dir.) (2011). *Dix ans d'études urbaines au Québec. Bilan et perspectives d'avenir*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- COALITION MONTRÉAL (2003). « Montréal mérite de vivre ! », *La Presse*, 11 juin, p. A13.
- COLLECTIF FEMMES ET RESTRUCTURATIONS MUNICIPALES (2000). « Les enjeux pour les femmes de la restructuration municipale dans la région de Québec », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 5 décembre.
- COLLIN, J.-P. (1998). « La création de la Communauté urbaine de Montréal en 1969 : circonstances et antécédents », dans Y. Bélanger, R. Comeau et F. Desrochers (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 5-17.

- COLLIN, J.-P. (2001). *La gestion métropolitaine et les relations ville-banlieue à Montréal, depuis 1830*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- 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, n° 3, p. 5-13.
- COLLIN, J.-P., M. GAUDREAU et S. PINEAULT (1996). *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis: typologie des modèles et quelques études de cas*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- COLLIN, J.-P. et J. LÉVEILLÉE (2003). *L'organisation municipale au Canada. Un régime de géométrie variable: entre tradition et transformation*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- 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, n° 2, p. 317-332.
- COLLIN, J.-P., J. LÉVEILLÉE et M. RIVARD (2003). *L'expérience du comité de transition de la Ville de Montréal*, Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale.
- COLLIN, J.-P. et C. POITRAS (2002). «La fabrication d'un espace suburbain: la Rive-Sud de Montréal», *Recherches sociographiques*, vol. XLIII, n° 2, p. 275-310.
- COLLIN, J.-P. et M. ROBERTSON (2005). «The borough system of consolidated Montréal: Revisiting urban governance in a composite metropolis», *Journal of Urban Affairs*, vol. 27, n° 3, p. 307-330.
- COLLIN, J.-P. et M. ROBERTSON (dir.) (2007). *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2004a). «Metropolitan governance in Canada or the persistence of institutional reforms», *Urban Public Economics Review/Revista de Economía Pública Urbana*, vol. 2, p. 13-39.
- COLLIN, J.-P. et M. TOMÀS (2004b). «Les défusions à Montréal. L'avenir de la démocratie municipale», dans M. Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, p. 575-581.
- COMITÉ DE TRANSITION DE L'AGGLOMÉRATION DE MONTRÉAL (2005). *Rapport d'activités*, Montréal, Gouvernement du Québec.
- COMITÉ DES ÉLUS DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL (2000). *Rapport portant sur les équipements à portée métropolitaine*, Montréal, Gouvernement du Québec.
- CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (1998). «Mémoire», *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, 7 octobre.
- CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (2000). «Pour une plus grande démocratie, une meilleure organisation du travail et des services mieux adaptés aux besoins de la population», *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 30 novembre.
- CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1992). «Pour une vision d'avenir: le développement durable de la région de Montréal», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Montréal, 30 octobre.
- CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1996). «Unir l'impossible: notre volonté plus grande que nos différences», *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre.

- CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1998a). «Présentation de Monsieur Marc-André Vaillancourt», *Colloque: la CUM et les nouveaux enjeux métropolitains*, Montréal, 20-21 mars.
- CONFÉRENCE DES MAIRES DE BANLIEUE DE MONTRÉAL (1998b). «Présentation de Monsieur Peter Trent», *Colloque: la CUM et les nouveaux enjeux métropolitains*, Montréal, 20-21 mars.
- CONFÉRENCE DES MAIRES DE LA RIVE-NORD DE MONTRÉAL (1993). «Mémoire», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Québec, 26 mars.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES (1989). *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*, Québec, Gouvernement du Québec.
- CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME (2000). *Les restructurations municipales: un défi d'équité pour les femmes*, Québec, Gouvernement du Québec.
- CORBIN SIES, M. (2003). «North American urban history: The everyday politics and spatial logics of metropolitan life», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, n° 2, p. 28-42.
- COUNCIL OF EUROPE (1995). *Local and Regional Authorities in Europe. The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Bruxelles, Conseil d'Europe.
- COURONNE SUD (1996). «Mémoire de MRC de Champlain, MRC de Lajemmerais, MRC de La Vallée-du-Richelieu, MRC de Roussillon et MRC de Vaudreuil-Soulanges», *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre.
- CROZIER, M. et E. FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- CULTURE MONTRÉAL (2001). *Culture et réforme municipale*, Montréal, Culture Montréal.
- DAHL, R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, R.A. et E.G. TUFTE (1974). *Size and Democracy*, Palo Alto, Stanford University Press.
- DANSEREAU, F. et al. (2000). «De mauvaises solutions à de faux problèmes», *La Presse*, 19 octobre, Forum, p. A23.
- DANYLUK, V. (2000). «Réforme métropolitaine: le temps est venu de gouverner!», *La Presse*, 18 février, Opinions, p. B3.
- DÉCARIE, J. (2000). «Faire simple!», *La Presse*, 28 novembre, Forum, p. B3.
- DEFRONZO HASELHOFF, K. (2002). «Motivations for the San Fernando Valley secession movement: The political dynamics of secession», *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, p. 425-443.
- DENTE, B. (1990). «Metropolitan governance reconsidered, or how to avoid errors of the third type», *Governance*, vol. 3, n° 1, p. 55-74.
- DES ROSIERS, F. (2000). «Gestion locale, problématique métropolitaine et regroupements municipaux: solution optimale ou dogme d'État?», *Les regroupements municipaux: un mode de gestion et une stratégie de développement?*, Longueuil, 18 mai.
- DESAGE, F. et D. GUÉRANGER (2011). *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant.
- DESBIENS, J. (1999). *Fusions municipales et économies d'échelle. Mythes et réalités*, Chicoutimi, Groupe Jacques Desbiens.

- DESCHAMPS, C. et al. (1999). « Réforme Harel: un non catégorique », *La Presse*, 15 octobre, Opinions, p. B3.
- DESROCHERS, F.G. (2003). « Réorganisation municipale et métropolitaine: la réforme est un long fleuve tranquille... », *Possibles: Montréal 2003*, vol. 27, n^{os} 1-2, p. 28-36.
- DESROSIERS, É. (2000). « Campagne une île, une ville », *Le Devoir*, 8 décembre, Actualités, p. A4.
- DIGAETANO, A. et E. STROM (2003). « Comparative urban governance. An integrated approach », *Urban Affairs Review*, vol. 38, n^o 3, p. 356-395.
- DIVAY, G. et J.-P. COLLIN (1977). *La Communauté urbaine de Montréal: de la ville centrale à l'île centrale*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- DOUAY, N. (2008). « La planification métropolitaine montréalaise à l'épreuve du tournant collaboratif », dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 109-136.
- DOWNS, A. (1994). *New Visions for Metropolitan America*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- DREIER, P., J. MOLLENKOPF et T. SWANSTROM (2001). *Place Matters. Metropolitics for the Twenty-First Century*, Lawrence, University Press of Kansas.
- DROUILLY, P. (2003). « Qui a voté quoi, où et pourquoi? », dans M. Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2004*, Montréal, Fides, p. 598-614.
- DROUILLY, P. et A.-G. GAGNON (2004). « Amères défusions », dans M. Venne (dir.), *Annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, p. 524-532.
- DUBUC, A. (1994). « Montréal encore oubliée? », *La Presse*, 29 septembre, Éditorial, p. B2.
- DUFOUR, V. (2000). « Rapport Bernard sur la réorganisation municipale: grincements de dents chez les maires de la Rive-Sud », *Le Devoir*, 12 octobre, Montréal, p. A3.
- DUVERGER, M. (1972). *Sociología política*, Barcelona, Ariel.
- FAURE, A. (2003). « Montréal, l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain », *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines*, vol. 12, n^o 1, p. 35-57.
- FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (1996). « Mémoire », *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 1^{er} novembre.
- FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (2000). « Mémoire », *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 30 novembre 2000.
- FEIOCK, R.C. et J.B. CARR (2001). « Incentives, entrepreneurs, and boundary change. A collective action framework », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n^o 3, janvier, p. 382-405.
- FISCHEL, W.A. (2005). *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*, Cambridge, Harvard University Press.

- FISCHLER, R. et J. WOLFE (2000a). «Regional restructuring in Montreal: An historical analysis», *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 23, n° 1, p. 89-114.
- FISCHLER, R. et J. WOLFE (2000b). «Un bon projet pour Montréal? NON, car seul Bourque y gagnerait», *La Presse*, 13 octobre, Forum, p. A13.
- FISHMAN, R. (1987). *Bourgeois Utopias. The Rise and Fall of Suburbia*, New York, Basic Books.
- FLEISCHMANN, A. et G. GREEN (1991). «Organizing local agencies to promote economic development», *American Review of Public Administration*, vol. 21, p. 1-15.
- FONTAINE, J. et P. HASSENTEUFEL (dir.) (2002). *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- FONTAN, J.-M. et al. (2006). «Le développement local dans un contexte métropolitain. La démocratie en quête d'un nouveau modèle?», *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 99-127.
- FONTAN, J.-M. et al. (2009). «Action collective et enjeux métropolitains: un rendez-vous manqué», dans G. Sénécal et L. Bherer (dir.), *La métropolisation et ses territoires*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 125-142.
- FORTIN, A. et M. BÉDARD (2003). «Citadins et banlieusards. Représentations, pratiques et identités», *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines*, vol. 12, n° 1, p. 124-142.
- FORTIN, A., C. DESPRÉS et G. VACHON (dir.) (2002). *La Banlieue revisitée*, Québec, Nota Bene.
- FORUM DES MILIEUX CULTURELS DE LA MÉTROPOLE (1997). «Mémoire», *Commission de développement de la métropole*, Québec, juin.
- FROHN, W. (2001). «Restructurations municipales dans la région de Québec: quels enjeux pour les femmes?», *Géographes*, n° 11, p. 25-28.
- FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (1999). «Pacte fiscal de l'an 2000. Pour une régionalisation des coûts du logement social», *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, août 1999.
- FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (2000a). «Loi 134. Quelle sera la place du logement social dans la nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal?», *Commission parlementaire de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 134*, Québec, 29 mai.
- FRONT D'ACTION POPULAIRE EN RÉAMÉNAGEMENT URBAIN (2000b). «Loi 170. Contre le statu quo. Pour que la réorganisation municipale profite aux moins nantis», *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 1^{er} décembre.
- GABRIEL, O.W., V. HOFFMANN-MARTINOT et H.V. SAVITCH (dir.) (2000). *Urban Democracy*, Opladen, Leske Budrich.
- GAGNON, M. (2000). «Communauté métropolitaine: la Couronne Sud remet en question sa participation», *La Presse*, jeudi 23 mars, Nouvelles générales, p. A10.
- GAINS, F., P.C. JOHN et G. STOKER (2005). «Path dependency and the reform of English local government», *Public Administration*, vol. 83, n° 1, p. 25-45.
- GARREAU, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*, New York, Doubleday.

- GERMAIN, A. et D. ROSE (2000). *Montréal. The Quest for a Metropolis*, Chichester, John Wiley & Sons Ltd.
- GIRARD, M.-C. (2000). « Pas question d'une île, une ville ! », *La Presse*, 5 février, Île de Montréal, p. A3.
- GIROUX, M. (2001). *Impacts de la réorganisation municipale sur la représentation des femmes dans les municipalités au niveau local et régional*, Québec, Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail et Alliance de recherche IREF/Relais-femmes.
- GOODNOW, F.J. ([1904] 1974). *City Government in the United States*, New York, Arno Press.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1955). *Rapport final*, Québec, Commission d'étude des problèmes métropolitains de Montréal.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1964). *Rapport final*, Québec, Commission d'étude des problèmes intermunicipaux dans l'île de Montréal.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1965). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1971). *Proposition de réforme des structures municipales*, Québec, Ministère des Affaires municipales.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1976). *Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). *Pour un redressement durable. Plan stratégique du Grand Montréal*, Québec, Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1993). *Montréal, une ville-région*, Québec, Groupe de travail sur Montréal et sa région.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1994). *Problématique des villes-centres au Québec. Rapport de la Table ronde sur les villes-centres*, Québec, Ministère des Affaires municipales.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1995). *Rapport final. Table ronde sur les villes-centres: comité sur la fiscalité et les programmes d'aide financière*, Québec, Ministère des Affaires municipales.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1996). *Rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1997a). *Loi 92 sur la Commission de développement de la métropole*.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1997b). *Politique de soutien au développement local et régional*.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pacte 2000. Rapport abrégé*, Québec, Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *Loi 134, loi créant la Communauté métropolitaine de Montréal*.
- GRANDS BALLETS CANADIENS (1993). « Mémoire », *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Montréal, 20 mars.
- GRUPE DES SIX VILLES-CENTRES DU QUÉBEC DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DU QUÉBEC (1993). *Pour la relance des grandes villes-centres et de leur région, Plan d'action présenté à M. Claude Ryan, ministre des Affaires municipales*.

- GUAY, B. (1998-1999). « Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. Le point sur les travaux », *Municipalité*, décembre-janvier, p. 4-6.
- GUAY, P.-Y. (2009). « Le projet de schéma métropolitain d'aménagement et de développement : autopsie d'un échec », dans P. Delorme (dir.), *Montréal, aujourd'hui et demain. Politique, urbanisme, tourisme*, Montréal, Liber, p. 41-75.
- HACKER, J. (1998). « The historical logic of national health insurance: Structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy », *Studies in American Political Development*, vol. 12, n° 1, p. 57-130.
- HALL, P.A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.
- HALL, P.A. et R.C.R. TAYLOR (1996). « Political science and the three institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, n° 5, p. 936-957.
- HAMEL, P. (2001). « Enjeux métropolitains : les nouveaux défis », *International Journal of Canadian Studies/Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 24, p. 105-127.
- HAMEL, P. et B. JOUVE (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- HAMEL, P. et C. POITRAS (2004). « Déclin et relance économique d'une agglomération métropolitaine. Le discours et les représentations des élites économiques à Montréal », *Recherches sociographiques*, vol. XLV, n° 3, p. 457-492.
- HAMEL, P. et J. ROUSSEAU (2006). « Revisiting municipal reforms in Quebec and the new responsibilities of local actors in a globalizing world », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 139-160.
- HAMEL, P.J. (2002). « Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités : la raison du plus fort est toujours la meilleure », *Organisations et Territoires*, vol. 11, n° 3, p. 31-38.
- HAMEL, P.J. et al. (1999). « Réforme de la fiscalité municipale et des structures : Québec doit ouvrir son jeu et ne plus changer de projet », *Le Devoir*, 14 septembre, Idées, p. A7.
- HAMILTON, D. K. (1999). *Governing Metropolitan Areas. Response to Growth and Change*, New York, Garland Publishing.
- HAREL, L. (1999). *Mémoire au Conseil des ministres : la restructuration du secteur municipal*, Québec, 22 juin 1999.
- HAREL, L. (2000). « Les enjeux de société dépassent aujourd'hui largement les frontières des municipalités », *Municipalité*, juin-juillet, p. 4-8.
- HAREL, L. (2001). « Le Québec à l'heure du renouveau. De la réflexion à l'action », *Municipalité*, mars-avril, p. 4-7.
- HARRIS, R. (2004). *Creeping Conformity: How Canada Became Suburban, 1900-1960*, Toronto, University of Toronto Press.
- HARRIS, R. et R. LEWIS (2001). « The geography of North American cities and suburbs, 1900-1950. A new synthesis », *Journal of Urban History*, vol. 27, n° 3, p. 262-292.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Basil Blackwell.

- HEINELT, H. et D. KÜBLER (dir.) (2005). *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, Routledge.
- HEINZ, W. (2004). « Interlocal cooperation in metropolitan areas », *Entretiens Jacques-Cartier*, Montréal, 8 octobre.
- HOFFMANN-MARTINOT, V. (1999). « ¿Hacia una convergencia europea de los modelos de gobierno local? », *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, vol. 16, p. 3-16.
- HUNTINGTON, S. (1998). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- IMMERGUT, E.M. (1992). « The rules of the game : The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden », dans S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 57-89.
- IMMERGUT, E.M. (1998). « The theoretical core of the new institutionalism », *Politics & Society*, vol. 26, n° 1, p. 5-34.
- JESSOP, B. (1994). « The transition to post-fordism and the Schumpeterian Welfare State », dans B. Loader et R. Burrows (dir.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, Londres, Routledge, p. 13-38.
- JESSOP, B. (2001). « Institution re(turns) and the strategic-relational approach », *Environment and Planning A*, vol. 33, n° 7, p. 1213-1235.
- JONAS, A. et K. WARD (2002). « A world of regionalisms ? Towards a US-UK urban and regional policy framework comparison », *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 4, p. 377-401.
- JOUVE, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- JOUVE, B. et P. BOOTH (dir.) (2004). *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1997). « Where territorial political culture makes urban institution: The "metropolitan city" of Bologna », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 15, p. 89-111.
- JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (1999). « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, p. 835-853.
- JOUVE, B. et C. LEFÈVRE (dir.) (2002). *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier.
- JOUVE, B. et Y. ROCHE (dir.) (2006). *Des flux et des territoires, vers un monde sans États*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- KAY, A. (2005). « A critique of the use of path dependency in policy studies », *Public Administration*, vol. 83, n° 3, p. 553-571.
- KEATING, M. (1995). « Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice », dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage Publications, p. 117-134.
- KEATING, M. et J. LOUGHLIN (dir.) (1997). *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass.
- KEIL, R. (2000). « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: Amalgamation or secession? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 4, p. 758-781.

- KEIL, R. et J.-A. BOUDREAU (2005). « Arrested metropolitanism: Limits and contradictions of municipal governance reform in Los Angeles, Montreal and Toronto », dans H. Heinelt et D. Kübler (dir.), *Metropolitan Governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, Routledge, p. 100-116.
- KELLEHER, C. et D. LOWERY (2004). « Political participation and metropolitan institutional contexts », *Urban Affairs Review*, vol. 39, n° 6, p. 720-757.
- KING, D.S. et G. STOKER (dir.) (1996). *Rethinking Local Democracy*, Londres, Palgrave.
- KITSCHOLT, H. (1996). *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- KLEIN, J.-L. et S. LEFEBVRE (2000). « Un bon projet pour Montréal? OUI, mais le chemin est semé d'embûches », *La Presse*, 13 octobre, Forum, p. A13.
- KRASNER, S.D. (1984). « Approaches to the State: Alternative conceptions and historical dynamics », *Comparative Politics*, vol. 16, n° 2, janvier, p. 223-246.
- KÜBLER, D. et M. TOMÀS (2010). « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine. Leçons montréalaises », *Pôle Sud*, n° 32, p. 35-45.
- KÜBLER, D. et S. WÄLTI (2001). « Metropolitan governance and democracy: How to evaluate new tendencies? », dans P. McInerney (dir.), *Public Participation and Developments in Community Governance*, Aldershot, Ashgate, p. 115-140.
- LAFORTUNE, M.-E. (2010). *La construction d'une capacité de gouvernance métropolitaine: le cas de la Communauté métropolitaine de Montréal*, Maîtrise en études urbaines, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- LE BLANC, M.-F. (2006). « Two tales of municipal reorganization: Toronto's and Montreal's diverging paths toward regional governance and social sustainability », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 39, n° 3, p. 571-590.
- LE GALÈS, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*, New York, Oxford University Press.
- LE GALÈS, P. et A. HARDING (1998). « Cities and States in Europe », *West European Politics*, vol. 21, n° 3, p. 120-145.
- LECOURS, A. (2002). « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité? », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-20.
- LEE-GOSSELIN, H. et al. (2002). « Le collectif Femmes et restructurations municipales: l'expérience d'un partenariat avec des groupes de femmes de la région de Québec », *Colloque de l'ACFAS*, Québec, 15 mai.
- LEFÈVRE, C. (1998). « Metropolitan government and governance in Western countries: A critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, p. 9-25.
- LEFÈVRE, C. (2009). *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ-Dexia.
- LEFÈVRE, C. et E. NÉGRIER (2010). « La nouvelle critique urbaine. En hommage à Bernard Joue », *Pôle Sud*, n° 32, p. 1-5.
- LEMIRE, F. et al. (2005). « Le débat sur la réforme municipale à Montréal. La place de la variable linguistique », *Recherches sociographiques*, vol. XLVI, n° 1, p. 67-96.
- LÉVEILLÉE, J. (1998). « Éléments d'analyse de la gouvernance métropolitaine à Montréal », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 73, n° 2, p. 135-142.

- LEVER, W.F. (2001). «The post-fordist city», dans R. Paddison (dir.), *Handbook of Urban Studies*, Londres, Sage Publications, p. 273-283.
- LÉVESQUE, B. (2003). «Vers un modèle québécois de seconde génération?», dans M. Venne, (dir.), *Justice, démocratie et prospérité. L'avenir du modèle québécois*, Montréal, Québec-Amérique, p. 49-69.
- LÉVESQUE, B. (2004). *Le modèle québécois et le développement régional et local: vers un néolibéralisme et la fin du modèle québécois?*, Montréal, Cahiers du CRISES 0405.
- LÉVESQUE, K. (1999a). «Harel juge prématuré le projet d'«une île, une ville»», *Le Devoir*, 11 août, Actualités, p. A3.
- LÉVESQUE, K. (1999b). «85 maires en colère», *Le Devoir*, 31 août, Actualités, p. A1.
- LÉVESQUE, K. (1999c). «Une autre superstructure?», *Le Devoir*, 26 août, Actualités, p. A1.
- LÉVESQUE, K. (1999d). «La colère des maires gagne les rangs du PQ», *Le Devoir*, 14 septembre, Actualités, p. A1.
- LÉVESQUE, K. (1999e). «Le livre blanc de Louise Harel: satisfaction sur la Rive-Sud», *Le Devoir*, 27 août, Montréal, p. A3.
- LEVINE, M. (1990). *The Reconquest of Montreal. Language Policy and Social Change in a Bilingual City*, Philadelphie, Temple University Press.
- LIJPHART, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de ventisiete democracias, 1945-1990*, Madrid, Centro de estudios constitucionales.
- LINTEAU, P.-A. (2000). *Histoire de Montréal depuis la Confédération*, 2^e éd., Montréal, Boréal.
- LOWERY, D. (1999). «Answering the public choice challenge: A neoprogressive research agenda», *Governance*, vol. 12, p. 29-55.
- LOWNDES, V. (1996). «Varieties of new institutionalism: A critical appraisal», *Public Administration*, vol. 74, n° 2, p. 181-197.
- LOWNDES, V. (2001). «Rescuing aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics», *Urban Studies*, vol. 38, n° 11, p. 1953-1971.
- LOWNDES, V. (2005). «Something old, something new, something borrowed. How institutions change (and stay the same) in local governance», *Policy Studies*, vol. 26, n°s 3-4, p. 291-309.
- LYONS, W.E., D. LOWERY et R. HOOGLAN DEHOOG (1992). *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services and Urban Institutions*, Armonk, M.E. Sharpe.
- MARCH, J.G. et J.P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- MARTINS, M.R. (1995). «Size of municipalities, efficiency and citizen participation: A cross-European perspective», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 13, p. 441-456.
- MÉNY, Y.D. (1993). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan.
- MÉNY, Y.D. et J.-C. THOENIG (1989). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France.
- MÉVELLEC, A. (2008). *La construction politique des agglomérations en France et au Québec. Territoire, gouvernement et action publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

- MEYNAUD, J. et J. LÉVEILLÉE (1973). *La régionalisation municipale au Québec*, Montréal, Les Éditions Nouvelle-Frontière.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE LA MÉTROPOLE (2000). *Livre blanc sur la réorganisation municipale: Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (2005). *L'organisation municipale du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.
- MITCHELL-WEAVER, C., D. MILLER et R.J. DEAL (2000). «Multilevel governance and metropolitan regionalism in the USA», *Urban Studies*, vol. 37, n^{os} 5-6, p. 851-876.
- MOLLENKOPF, J. et M. CASTELLS (1991). *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russel Sage Foundation.
- MORICONI-EBRARD, F. (1996). *L'urbanisation du monde*, Paris, Anthropos.
- MOURITZEN, P.-E. (1989). «City size and citizen satisfaction: Two competing theories revisited», *European Journal of Political Research*, vol. 17, p. 661-688.
- MRC DE CHAMPLAIN (1996). «Mémoire de la MRC de Champlain», *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre 1996.
- MRC DE THÉRÈSE-DE BLAINVILLE (1996). «Thérèse-De Blainville et le Grand Montréal», *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre.
- MUNICIPALITÉS DE LA PÉRIPHÉRIE DE QUÉBEC (1996). *Problématique des villes-centres au Québec: document de réflexion des membres représentant les municipalités de la périphérie au sein du Comité sur les agglomérations urbaines*, Québec, Ministère des Affaires municipales.
- NÉGRIER, E. (2005). *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- NORRIS, D.F. (2001). «Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments», *Journal of Urban Affairs*, vol. 21, n^o 5, p. 557-572.
- NORTH, D. (1990). *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NORTH, D. (1995). «The new institutional economics and third world development», dans J. Harris, J. Hunter et C. Lewis (dir.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge, p. 17-26.
- OLIVER, J.E. (2000). «City size and civic involvement in metropolitan America», *American Political Science Review*, vol. 94, n^o 2, p. 361-373.
- OLIVER, J.E. (2001). *Democracy in Suburbia*, Princeton, Princeton University Press.
- ORFIELD, M. (1997). *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, D.C. et Cambridge, Brookings Institution Press et The Lincoln Institute of Land Policy.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (2004). *Examens territoriaux de l'OCDE. Montréal, Canada, Paris, OCDE*.
- OSBORNE, D. et T. GAEBLER (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

- OSTROM, V., C.M. TIEBOUT et R. WARREN (1961). «The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry», *American Political Science Review*, vol. 55, p. 831-842.
- OUMET, M. (2000). «Les craintes des anglophones», *La Presse*, 25 novembre, Éditorial, p. A18.
- PAQUOT, T., M. LUSSAULT et S. BODY-GENDROT (dir.) (2000). *La ville et l'urbain: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC (2002). *Plan d'action de 2003. Un gouvernement au service des Québécois: ensemble, réinventons le Québec*, Québec, PLQ.
- PELCHAT, M. (1999a). «Louise Harel s'expliquera devant le caucus», *La Presse*, 17 septembre, Île de Montréal, p. A6.
- PELCHAT, M. (1999b). «Maires et syndicats fourbissent leurs armes contre le projet de superstructure régionale», *La Presse*, 3 septembre, Île de Montréal, p. A6.
- PELCHAT, M. (1999c). «Québec créera trois conseils métropolitains», *La Presse*, 1^{er} décembre, Politique, p. B1.
- PELCHAT, M. (1999d). «L'annus horribilis de Louise Harel», *La Presse*, 27 décembre, Politique, p. B1.
- PELCHAT, M. (1999e). «Louise Harel invite les villes à ne pas abuser des référendums», *La Presse*, 18 novembre, Politique, p. B7.
- PELCHAT, M. (2000a). «Référendum de la Couronne Nord: un résultat à la Hafez al-Assad, dit Harel», *La Presse*, 14 juin, Actualités, p. A3.
- PELCHAT, M. (2000b). «Les maires de la Couronne Nord montent aux barricades», *La Presse*, 9 février, Politique, p. B6.
- PETERS, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*, New York, Pinter.
- PIERCE, N. (1993). *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington, D.C., Seven Locks Press.
- PIERRE, J. (1999). «Models of urban governance. The institutional dimension of urban politics», *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 3, p. 372-396.
- PIERREVELCIN, N. (2007). «Les défusions municipales sur l'île de Montréal comme stratégie d'affirmation culturelle», *Recherches sociographiques*, vol. 48, n° 1, p. 65-84.
- PIERSON, P. (1997). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, Florence, The Robert Schuman Centre at the European University Institute.
- PIERSON, P. (2000). «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review*, vol. 94, p. 251-268.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- PINEAULT, S. (1998). «L'approche des régimes urbains et les enjeux métropolitains: l'épisode de la création de la Commission métropolitaine de Montréal, en 1921», dans H. Capel et P.-A. Linteau (dir.), *Barcelona-Montréal. Desarrollo urbano comparado/développement urbain comparé*, Barcelone, Universitat de Barcelona, p. 301-314.
- PINEAULT, S. (2000). *Rapports de pouvoir et enjeux métropolitains dans l'agglomération montréalaise, 1920-1961: les problèmes de l'organisation institutionnelle, de la planification du territoire et du transport des personnes*, Thèse de Doctorat, INRS-Urbanisation, Culture et Société.

- PRÉMONT, M.-C. (2001). «La fiscalité locale au Québec: de la cohabitation au refuge fiscal», *Revue de droit de McGill*, vol. 46, p. 713-778.
- PRÉMONT, M.-C. (2005a). «Les discours d'inclusion et d'exclusion en réaction à la réforme municipale au Québec», dans D.C. Durante, A.D. Colin et P. Imbert (dir.), *Exclusions/Inclusions. Déplacements économique-symboliques et perspectives américaines*, Ottawa, Legas, p. 135-144.
- PRÉMONT, M.-C. (2005b). «Le sens de l'événement. La réingénierie québécoise version municipale», *Flux*, vol. 60-61, avril-septembre, p. 69-82.
- QUESNEL, L. (1997). «L'éclatement du château fort municipal», dans R. Boily, (dir.), *L'année politique au Québec 1996-1997*, Montréal, Fides, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/96_97/quesnel/quesnel.htm>, consulté le 10 février 2012.
- QUESNEL, L. (1998a). «Le local dans la glace», dans R. Boily (dir.), *L'année politique au Québec 1997-1998*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, <http://www.pum.umontreal.ca/apqc/97_98/quesnel/quesnel.htm>, consulté le 10 février 2012.
- QUESNEL, L. (1998b). «La métropole comme espace politique», dans Y. Bélanger, R. Comeau et F. Desrochers (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 121-131.
- QUESNEL, L. (2000). «Municipal reorganisation in Quebec», *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 23, n° 1, p. 115-133.
- QUESNEL, L. (2005). «La réorganisation à Montréal et à Québec: observations et interrogations», *La réorganisation territoriale municipale au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société, 18 mars.
- QUESNEL, L. et S. BELLEY (1991). *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Agence d'Arc.
- QUESNEL, L., L. BHERER et M.-R. SÉNÉCHAL (2005). «Fusions municipales et territoires de proximité», dans L. Bherer et al. (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, p. 427-452.
- RADICE, M. (2000). *Feeling Comfortable? Les Anglo-Montréalais et leur ville*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- RANGEON, F. (1986). *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Économica.
- REGROUPEMENT DES PROFESSIONNELS DE LA DANSE DU QUÉBEC (1993). «Mémoire», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Québec, 13 mars.
- RIVARD, M., M. TOMÀS et J.-P. COLLIN (2004). *La gouvernance métropolitaine à Montréal. Le temps des réformes*, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- RONCAYOLO, M. et T. PAQUOT (dir.) (1992). *Villes et civilisation urbaine, XVIII^e-XX^e siècle*, Paris, Larousse.
- ROSE, L. (1999). «Citizen (re)orientations to the welfare state: From public to private citizens?», dans J. Bussemaker (dir.), *Citizenship and Welfare State Reform in Europe*, Londres, Routledge, p. 131-148.
- ROUX, M. (2000). «Les banlieusards ont manifesté dans la joie», *La Presse*, 11 décembre, Actualités, p. A3.
- ROY, M. (2000). «La chute du météorite», *La Presse*, 4 mars, Éditorial, p. B2.

- ROY, S.N. (2009). « L'étude de cas », dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale: de la problématique à la collecte des données*, 5^e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 199-225.
- RUSK, D. (1995). *Cities Without Suburbs*, 2^e éd., Baltimore, John Hopkins University Press.
- SABATIER, P.A. et H.C. JENKINS-SMITH (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Oxford, Westview Press.
- SAINT-GERMAIN, M. (1996). « Les principes de Peter », *L'actualité*, vol. 21, p. 57.
- SANCTON, A. (1985). *Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics*, Berkeley, University of California Press.
- SANCTON, A. (2000). *Merger Mania: The Assault on Local Government*, Westmount, McGill-Queen's University Press.
- SANCTON, A. (2001). « Canadian cities and the new regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, n° 5, p. 543-555.
- SANCTON, A. (2004). « Les villes anglophones au Québec. Does it matter that they have almost disappeared? », *Recherches sociographiques*, vol. XLV, n° 3, p. 441-456.
- SANCTON, A. (2006). « Why municipal amalgamations? Halifax, Toronto, Montréal », dans R. Young et C. Leuprecht (dir.), *Canada: The State of the Federation 2004. Municipal-Federal Provincial Relations in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 121-138.
- SANCTON, A. (2010). « Restructuring and reform: Canada », dans E. Brunet-Jailly et J.F. Martin (dir.), *Local Government in a Global World: Australia and Canada in Comparative Perspective*, Toronto, University of Toronto Press, p. 108-129.
- SANCTON, A. et R. YOUNG (dir.) (2009). *Foundations of Governance. Municipal Government in Canada's Provinces*, Toronto, University of Toronto Press.
- SANSFAÇON, J.-R. (1999a). « On efface et on reprend », *Le Devoir*, 20 septembre, Éditorial, p. A6.
- SANSFAÇON, J.-R. (1999b). « Derrière le décor », *Le Devoir*, 20 novembre, Éditorial, p. A16.
- SANSFAÇON, J.-R. (1999c). « Harel contre l'univers. », *Le Devoir*, 14 septembre, Éditorial, p. A6.
- SANSFAÇON, J.-R. (2011). « Réaction passéiste », *Le Devoir*, 3 mai, Éditorial, p. A8.
- SARTORI, G. (1976). *Parties and Party Systems*, New York, Harper & Row.
- SASSEN, S. (1991). *The Global City: New York, London and Tokyo*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SAVITCH, H.V., K. DUPONT et E. DRUMM (2000). « The transformations of American cities », dans O.W. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot et H.V. Savitch (dir.), *Urban Democracy*, Opladen, Leske Budrich, p. 369-394.
- SAVITCH, H.V. et P. KANTOR (2002). *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- SAVITCH, H.V. et R.K. VOGEL (2000). « Paths to new regionalism », *State and Local Government Review*, vol. 32, n° 3, p. 158-168.

- SAVITCH, H.V. et R.K. VOGEL (2009). « Regionalism and urban politics », dans J.S. Davies et D.L. Imbrosio (dir.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, p. 106-124.
- SECOR CONSEIL (2004). *Étude sur les conséquences et les coûts éventuels de la reconstitution des anciennes municipalités. Ville de Montréal*, Québec, Gouvernement du Québec.
- SHARPE, L.J. (1995). *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*, Londres, John Wiley.
- SHAW, D.V. (2001). « The post-industrial city », dans R. Paddison (dir.), *Handbook of Urban Studies*, Londres, Sage Publications, p. 284-295.
- SIMARD, H. (1998). « La CUM: une communauté ? », dans Y. Bélanger, R. Comeau et F. Desrochers (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 39-57.
- SKOCPOL, T. (1979). *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SOJA, E.W. (1989). *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, Londres, Verso Press.
- SOJA, E.W. (2000). *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell.
- STEINBERG, W. et al. (2004). « Cent fois mieux ! », *La Presse*, 6 janvier, Forum, p. A15.
- STEPHENS, G.R. et N. WIKSTROM (2000). *Metropolitan Government and Governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*, New York, Oxford University Press.
- STOKER, G. (dir.) (1999). *The New Management of British Local Governance*, Basingstoke, MacMillan.
- SWANSTROM, T. (2001). « What we argue about when we argue about regionalism », *Journal of Urban Affairs*, vol. 23, p. 479-496.
- SWANSTROM, T., P. DREIER et J. MOLLENKOPF (2002). « Economic inequality and public policy: The power of place », *City and Community*, vol. 1, n° 4, p. 349-372.
- TABLE DES PRÉFETS ET DES MAIRES DE LA COURONNE NORD (2000). « Mémoire », *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134*, Québec, mai.
- TABLE DES PRÉFETS ET DES MAIRES DU GRAND MONTRÉAL (1995). « Le Grand Montréal: une réalité qui s'impose de plus en plus », *La Presse*, 23 novembre, Opinions, p. B3.
- TEAFORD, J.C. (1997). *Post-suburbia: Government and Politics in the Edge Cities*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- TELLIER, L.-N. (1998). « L'agglomération montréalaise à la croisée des chemins: région en tutelle, "mégaville" ou ville-État ? », dans Y. Bélanger, R. Comeau et F. Desrochers (dir.), *La CUM et la région métropolitaine. L'avenir d'une communauté*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 97-109.
- THÉBERGE, D. (2004). « Derrière le discours défusionniste », *Le Devoir*, 30 mars, Fusions, défusions, p. A11.

- THELEN, K. et S. STEINMO (1992). «Historical institutionalism in comparative politics», dans S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-32.
- TIEBOUT, C.M. (1956). «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy*, vol. 44, octobre, p. 416-424.
- TINDAL, C.R. et S.N. TINDAL (2004). *Local Government in Canada*, 6^e éd., Toronto, Thomson Nelson.
- TOLBERT, P.S. et L.G. ZUCKER (1996). «The institutionalization of institutional theory», dans S. Clegg, C. Hardy et W.R. Nord (dir.), *Handbook of Organization Studies*, Thousand Oaks, Sage, p. 175-190.
- TOMÀS, M. (2005). «Building metropolitan governance in Spain. Madrid and Barcelona», dans H. Heinelt et D. Kübler (dir.), *Metropolitan Governance in the 21st Century. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, Routledge, p. 47-62.
- TOMÀS, M. (2007). *Penser métropolitain? L'institutionnalisation des pratiques de coopération dans la région métropolitaine de Montréal*, Thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.
- TOMÀS, M. (2009). *La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord*, Barcelone, Diputació de Barcelona.
- TOMÀS, M. (2010). «Governabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. Una comparación Barcelona-Montreal», *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 23, p. 127-150.
- TOMÀS, M. (2012). «Exploring the metropolitan trap: The case of Montreal», *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 36, n° 3, p. 554-567.
- TOMÀS, M. et J.-P. COLLIN (2005). «Constance et mutation : le discours des acteurs municipaux devant le mouvement "défusionniste" au Québec», *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 28, n° 1, p. 139-160.
- TRENT, P. (2000). «Chasing an outdated vision: One-island, one-city is an idea whose time has gone», *The Gazette*, 2 avril 2000, Editorial, p. A8.
- TRÉPANIÉ, M.-O. et M. ALAIN (2008). «Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal», dans M. Gauthier, M. Gariépy et M.-O. Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme: planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 221-246.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DE BANLIEUE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL (2000a). «Exposé de M. Georges Bossé, président de l'UMBM», *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134*, Québec, 25 mai.
- UNION DES MUNICIPALITÉS DE BANLIEUE SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL (2000b). *Le Grand Montréal. De toutes nos forces*, Montréal, Union des municipalités de banlieue de Montréal.
- VAILLANCOURT, G. (1993). «Allocution», *Premier colloque des maires de la Grande région de Montréal. Le Grand Montréal, une force qui s'affirme*, Montréal, 26-27 novembre 1993.
- VAILLANCOURT, G. (2000). «Création d'un conseil métropolitain: oui, en considérant les vrais enjeux», *Le Devoir*, 29 février, p. A9.

- VILLE DE BOUCHERVILLE (2000). «L'avenir de la Rive-Sud dans le cadre de la réforme territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, Québec et de l'Outaouais», *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 6 décembre.
- VILLE DE CHAMBLY (1996). «Une question de respect entre voisins. Oser la métropole: OUI!», *Forum de consultation sur la Commission de développement de la métropole*, Québec, novembre.
- VILLE DE LAVAL (1993). «Mémoire», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Québec, 25 mars.
- VILLE DE LAVAL (1997). «Mémoire de la Ville de Laval», *Commission de développement de la métropole*, Québec, mars.
- VILLE DE LAVAL (1998). «Mémoire de la Ville de Laval à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales», *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, septembre.
- VILLE DE LAVAL, VILLE DE LONGUEUIL et COURONNE SUD (2000). «Mémoire partiel présenté par le maire de la Ville de Laval, le maire de la Ville de Longueuil, les préfets et maires de la Couronne Sud de Montréal (MRC de Champlain, MRC de Lajemmerais, MRC de La Vallée-du-Richelieu, MRC de Roussillon)», *Commission parlementaire sur le projet de loi n° 134*, Québec, 25 mai.
- VILLE DE LONGUEUIL (1993). «Mémoire de la Ville de Longueuil», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Québec, 6 mars.
- VILLE DE LONGUEUIL (1996). «Mémoire de la Ville de Longueuil», *Forum de consultation de la Commission de développement de la métropole*, Montréal, 7-8 novembre.
- VILLE DE LONGUEUIL (1997). «Mémoire de la Ville de Longueuil», *Commission de développement de la métropole*, Québec, février.
- VILLE DE LONGUEUIL (2000). «Mémoire de la Ville de Longueuil sur le projet de loi n° 170», *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 6 décembre.
- VILLE DE MONTRÉAL (1991). «Montréal et l'avenir du Québec», *Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, janvier.
- VILLE DE MONTRÉAL (1993). «Mémoire de la Ville de Montréal», *Groupe de travail sur Montréal et sa région*, Québec, 11 mars.
- VILLE DE MONTRÉAL (1997). «Allocution», *Commission de développement de la métropole*, Québec, 4 mars.
- VILLE DE MONTRÉAL (1998). «Avoir enfin les moyens à la mesure du rôle exercé par Montréal», *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Québec, septembre.
- VILLE DE MONTRÉAL (1999). *Une île, une ville. Un projet de société pour le Québec*, Montréal, Ville de Montréal.
- VILLE DE MONTRÉAL (2000a). «Présentation de la Ville de Montréal», *Commission de l'aménagement du territoire sur le projet de loi 170*, Québec, 28 novembre.
- VILLE DE MONTRÉAL (2000b). «Présentation de la Ville de Montréal», *Commission de l'aménagement du territoire, sur le projet de loi 134*, Québec, 25 mai.
- VILLE DE MONTRÉAL (2004). *Budget 2005 et Programme triennal d'immobilisations 2005-2007*, Montréal, Ville de Montréal.

- VILLE DE QUÉBEC (2000). *Deux villes, une communauté. Pour une capitale unifiée, prospère et dynamique*, Québec, Ville de Québec.
- VILLE DE WESTMOUNT (1971). *Local Government in the Montreal Metropolitan Area*, Westmount, Ville de Westmount.
- VILLENEUVE, P. (1992). «Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada», dans G. Boismenu, P. Hamel et G. Labica (dir.), *Les formes modernes de la démocratie*, Paris et Montréal, L'Harmattan et Presses de l'Université de Montréal, p. 181-198.
- WALLIS, A.D. (1994). «The third wave: Current trends in regional governance», *National Civic Review*, vol. 83, n° 3, p. 1-12.
- WEIR, M. (1992). «Ideas and the politics of bounded innovation», dans S. Steinmo, K. Thelen et F. Longstreth (dir.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 188-216.
- WILSON, W. ([1885] 1956). *Congressional Government*, New York, Meridian Books.
- WOLMAN, H. (1995). «Local government institutions and democratic governance», dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories of Urban Politics*, Thousand Oaks, Sage Publications, p. 135-159.
- WOOD, R.C. (1958). «Metropolitan government 1975: An extrapolation of trends. The new metropolis: Green belts, grass roots or gargantua?», *American Political Science Review*, vol. 52, n° 1, p. 108-122.
- WRIGHT, F. (dir.) (1928). *A Symposium of Opinion on the Borough System of Government for Greater Montreal*, Montréal, The Municipal Service Bureau.
- WRIGHT, F. (dir.) (1947). *The Borough System of Government for Greater Montreal*, Montréal, The Municipal Service Bureau.
- YOUNG, K. et P. GARSIDE (1982). *Metropolitan London: Politics and Urban Change, 1831-1981*, Londres, Edward Arnold.

Quels sont les facteurs qui expliquent la construction des modèles de gestion métropolitaine et quelle est la contribution des acteurs locaux à ce processus? À la croisée des études urbaines et de la science politique, ce livre traite de la dimension politique de la métropolisation à partir d'une étude de cas : le modèle de gestion mis en place à Montréal dans le cadre de la réforme Harel (1999-2001).

Les moments de changement institutionnel amènent forcément la création de zones d'ambiguïté, où la dynamique des rapports entre les règles institutionnelles (l'organisation de l'État et la culture politique) et les acteurs locaux se remarque de manière exacerbée. Montréal se révèle ainsi un laboratoire unique en raison de la nature polémique de sa réforme métropolitaine.

Un nouveau modèle à trois échelles a en effet été mis en place, fondé sur la création de la Communauté métropolitaine de Montréal, la fusion de toutes les municipalités sur l'île de Montréal et la création de 27 arrondissements. Ce processus a dévoilé l'existence de représentations divergentes de l'agglomération, rendant impossible l'adoption d'une vision métropolitaine partagée. La réforme postérieure du Parti libéral du Québec, initiée en 2003, a remis sur la sellette la dimension idéologique de la question métropolitaine, ainsi que la capacité de certains groupes de faire valoir leurs idées sur la gestion métropolitaine au détriment d'autres.

La construction d'une pensée métropolitaine relève d'un processus permanent de médiation entre les différents intérêts et de recherche du compromis ; c'est ce que montre l'auteure en analysant les premiers dix ans d'existence de la Communauté métropolitaine de Montréal.

MARIONA TOMÀS est professeure en science politique à l'Université de Barcelone. Ses recherches portent sur la gouvernance métropolitaine et les politiques urbaines en Europe et en Amérique du Nord. Elle a reçu la Médaille académique d'or de la Gouverneure générale du Canada et le Prix de l'Institut national de la recherche scientifique pour la thèse de doctorat dont est issu ce livre.