

Le développement local en milieu urbain : un modèle controversé
Local development in urban areas: A controversial model
El desarrollo local en medio urbano: un modelo controvertido

Pierre Hamel

Number 22 (62), Fall 1989

De l'espace pour le local

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034024ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034024ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (print)

2369-6400 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hamel, P. (1989). Le développement local en milieu urbain : un modèle controversé. *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (22), 127-137.
<https://doi.org/10.7202/1034024ar>

Article abstract

Since the end of the 1970's, the city of Montreal has been engaged in a debate on its future. Community action movements are not the only ones troubled by deteriorating living conditions in certain neighborhoods, but so are politicians, the business sector and the union movement. The theme and the issue of local development seem thus to affect a variety of players who traditionally defended different positions as to the planning and urban development of the city. But can we claim, however, that all these players find themselves on the same wavelength? Are we not confronted here by the limits of political volunteerism and to the contradictions that nourish it? By referring to Montreal's example, the author proposes some elements of interpretation which carry the potential to contribute to an evaluation of the scope of local development in urban areas.

Le développement local en milieu urbain : un modèle controversé

P. Hamel

À l'heure de la mondialisation des échanges et de la production économiques, paradoxalement, le local revient à l'avant-scène. Il apparaît à la fois comme un lieu de résistance à certaines tendances lourdes et comme un espace de modernisation pour les pratiques économiques et sociales des entreprises, des acteurs communautaires, des individus. Cette lecture contemporaine du local à consonance positive permet de souligner son caractère mobilisateur, mais elle ne doit pas entraîner une trop forte myopie. Les dynamismes évoqués demeurent fragiles, difficiles à générer et maintes fois dépendants de choix effectués à d'autres niveaux (Savary, 1989 : 41). De plus, en dépit de l'urgence des situations et de la nature des consensus qui favorisent la concertation d'un nombre croissant d'acteurs socio-économiques sur la scène locale, il n'en demeure pas moins que le

thème du développement local désigne des visions et des valeurs qui ne sont pas toujours conciliables. Nous sommes donc confrontés à cet égard à des ambiguïtés qui menacent, à plus ou moins brève échéance, la mise en pratique de cette perspective.

En nous référant à l'exemple de Montréal, où la classe politique locale, depuis la fin des années soixante-dix, a mis de l'avant l'idée de la concertation et du partenariat privé-public en matière de politiques urbaines, nous aimerions soulever un certain nombre d'interrogations relatives à la portée politique de ces choix. Préalablement, toutefois, il importe de considérer de plus près la problématique du développement local.

Principales composantes du développement local

Depuis le début des années quatre-vingt, plusieurs grandes



agglomérations urbaines de l'Amérique du Nord sont confrontées à des problèmes aigus de restructuration économique et à un accroissement inattendu des inégalités sociales sur leur territoire. Ces difficultés sont bien sûr diversifiées et varient en fonction des contextes socio-politiques et de l'histoire particulière des agglomérations. Toutefois, il n'est pas du tout certain que ces problèmes

128

soient plus inquiétants aujourd'hui qu'ils ne l'étaient à d'autres époques. Ce qui retient notre attention, par contre, est le fait que, plus qu'auparavant — si l'on prend comme point de repère les politiques sociales héritées du keynésianisme —, les paliers locaux doivent d'abord compter sur leurs propres moyens pour trouver des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent. Dans ce sens, les responsables politiques des agglomérations urbaines sont tenus de repenser les processus de planification et les modèles d'intervention qui en découlent.

Cela dit, ces acteurs ne disposent pas pour autant d'un modèle d'intervention éprouvé. Ils ne peuvent pas non plus faire appel à une stratégie qui serait en mesure de leur fournir certaines garanties. Confrontés à de nombreuses incertitudes, ils ne sont pas toujours convaincus de bien saisir la nature des problèmes qu'ils devraient résoudre et les priorités à établir. Dans le même sens, ils ne connaissent pas non plus les moyens d'action appropriés. C'est pourtant à ces difficultés que la perspective ou problématique du développement local entend répondre.

D'entrée de jeu, plusieurs questions fondamentales, tant sur la nature des restructurations économiques et spatiales que sur la marge de manoeuvre des milieux locaux, sont forcément énoncées

par les observateurs de la scène locale. Ainsi, comment interpréter le vent d'optimisme et d'harmonie qui accompagne habituellement le discours des acteurs tant publics que privés sur le développement local? Est-il typique du progressisme des nouvelles classes moyennes? Sert-il avant tout à donner bonne conscience à des acteurs qui savent néanmoins que leur stratégie demeure incertaine et dont l'impact sur les phénomènes d'appauvrissement, de précarisation voire de dualisation sociale reste fort limité, ou pire, contre-productif? Au contraire, doit-on interpréter ces choix en termes d'approfondissement et d'élargissement de la démocratie politique sur le terrain économique?

En tant que perspective d'analyse et solution de rechange sur le plan politique, la notion a d'abord été utilisée pour faire l'analyse de l'entrepreneurship à l'échelle régionale (Polèse et Coffey, 1982). Mais plusieurs chercheurs ont émis des doutes sur cette nouvelle approche, soit pour souligner son caractère peu opérationnel (Aydalot, 1983; Martin, 1986), soit pour déplorer l'insuffisance des outils d'intervention qu'elle parvenait à générer (Lacour, 1983).

En dépit de ces insatisfactions — malgré les doutes qui persistent à l'égard de son utilité heuristique, pourrait-on ajouter —, la notion de développement local semble néanmoins avoir acquis une certaine légitimité. Cela s'explique d'abord par des facteurs négatifs, que ce soit la crise économique ou l'inefficacité des politiques publiques qui prennent appui sur des modèles économiques dépassés : « le local et le territorial, écrit Claude Lacour, ont été peu à peu redécouverts au fur et à mesure qu'étaient mis en cause l'État, le territoire, l'aménagement du territoire et les

modèles de développement dits "par le haut" » (1986 : 31). Mais, d'une manière qui pourrait être qualifiée de positive, la notion de développement local se comprend avant tout par la volonté des acteurs locaux d'intervenir plus directement dans la planification et l'aménagement de leur milieu, notamment en ce qui concerne les conditions de développement. C'est ce qui a donné lieu, dans plusieurs milieux, à la mise en place de mécanismes de concertation pour les principaux acteurs socio-économiques, à des mesures d'aide pour soutenir l'entrepreneurship local, à l'organisation de programmes de formation pour accroître l'employabilité de certaines catégories de travailleurs et travailleuses ou encore à des interventions pour améliorer le contexte socio-économique dans une perspective de relance ou de « revitalisation ». Dans ce cadre, la problématique du développement local, on l'aura compris, s'applique aussi bien aux réalités urbaines qu'aux milieux régionaux. Mais peut-on vraiment penser le développement local en milieu urbain et régional dans les mêmes termes?

Récemment, les organisateurs d'un colloque international sur le développement local¹ ont répondu à cette question par l'affirmative. En effet, ils avaient invité à la fois des responsables politiques des échelons locaux, régionaux et nationaux, des responsables d'initiatives communautaires destinées à créer de l'emploi ou à soutenir l'entrepreneurship, et des acteurs privés, représentants de firmes (parfois multinationales) qui acceptent de s'engager dans des démarches de partenariat avec les milieux locaux, et ce à diverses échelles territoriales. Le dénominateur commun à tous ces acteurs : la reconnaissance du principe de partenariat pour la réussite du développement local

et une volonté également partagée de démocratiser l'économie. En définitive, d'un certain point de vue, l'échelle géographique — une région, une ville, un quartier, une unité de voisinage — importait peu aux participants. Ce qui était primordial, par contre, était l'esprit sous-jacent à ces initiatives, c'est-à-dire une conception commune du développement.

Pour la majorité des participants, le développement n'était donc pas appréhendé comme un facteur externe dont l'issue peut s'expliquer par des forces qui échappent aux milieux locaux. Il fait plutôt appel à l'identité et à la détermination des acteurs locaux ainsi qu'à leur capacité de maîtriser ses contours. Conséquemment, le développement est décrit comme un processus multidimensionnel complexe qui ne s'arrête pas à la seule dimension économique mais englobe aussi bien les aspects sociaux, politiques et culturels, tout aussi indispensables que la dimension économique pour créer les réseaux nécessaires à la synergie locale et soutenir des projets de relance ou de reconversion.

Les personnes qui participaient à ce colloque étaient avant tout des acteurs du développement local et partageaient donc une vision commune du développement même si, selon les milieux, les problèmes se posent forcément en termes différents. À cet égard, l'accent mis sur le partenariat demeurerait le dénominateur commun à toutes les approches, en dépit du fait qu'en pratique ce principe se révèle diversifié. Le partenariat peut être privé-public bien entendu, mais aussi restreint ou étendu relativement au nombre de partenaires et à la nature de leur engagement. Mais dans tous les cas l'importance des réseaux et la qualité des informations, des communications et des échanges qu'ils

entretiennent sont soulignées. Même chose pour la spécificité des synergies locales, qui doit être respectée.

Néanmoins, en dépit des convergences nombreuses qui se manifestent parmi les promoteurs du développement local, des doutes subsistent. Ils ne s'entendent pas toujours sur les moyens efficaces. En plus, ils s'interrogent sur les retombées du développement local et sur son interprétation politique : est-il un moyen véritable de « démocratiser le droit d'entreprendre », comme le disait Jean Gatel, président du Groupe parlementaire d'étude et de recherche sur l'économie sociale en France, ou une nouvelle stratégie qui permet aux élites économiques et politiques d'atténuer les effets négatifs liés aux restructurations en cours ?

Phénomène commun aux nouvelles idéologies, les thèmes et les valeurs que véhicule le développement local paraissent très mobilisateurs. Ils permettent de rejoindre et de rassembler des expériences qui, à première vue, ont peu en commun. Dans le cadre de ce colloque se côtoyaient des participants de milieux et de secteurs d'activités d'une grande diversité, par exemple :

— le directeur exécutif d'une coalition d'organismes communautaires de South Brooklyn (New York) qui ont mis en commun leurs énergies pour améliorer les conditions de vie des résidents de ce quartier (principalement en mettant sur pied des équipements et des services urbains comme des centres communautaires, un centre de santé, des garderies, etc.) ;

— la directrice d'un centre expérimental de services pour les petites et moyennes entreprises d'Émilie Romagne dans le domaine du textile, centre institué au début des années quatre-vingt

pour aider les travailleurs et les entreprises de ce secteur qui étaient menacés par « l'arrivée massive des productions en provenance du Sud-Est Asiatique » ;

— le directeur de la commission scolaire de la Vallée de la Matapédia, au Québec, dont l'organisme est engagé depuis dix ans, en collaboration avec plusieurs intervenants économiques, dans des activités de formation pour aider la population locale à prendre en charge le développement de la région ;

— des représentants d'une compagnie d'investissement coopératif du Danemark mise sur pied par le mouvement syndical en vue de financer de petites entreprises (conjointement avec des investisseurs privés et institutionnels) et de créer des emplois ;

— le responsable d'un organisme de développement socio-économique de la ville de Barcelone, instauré en 1984 pour aider à la revitalisation du tissu urbain en mettant sur pied dans les quartiers défavorisés différents programmes relatifs autant à la sauvegarde du patrimoine architectural qu'à la formation en vue de la création et de la gestion d'entreprises ;

— le président d'un organisme à but non lucratif fondé en 1978 à Halifax, le Human Resources Development Association, dont le but est de créer des emplois durables pour les bénéficiaires de l'aide sociale afin de suppléer à l'inefficacité du programme municipal d'aide sociale ;

— des représentants de trois corporations de développement économique communautaire qui se sont organisées à Montréal à partir de 1984 dans trois quartiers périphériques au centre-ville, pour aider à la revitalisation de ces quartiers tant par le soutien à l'entrepreneuriat local que par l'aide à la formation professionnelle (pour les travailleurs) et à la

130 gestion (pour les dirigeants des petites entreprises).

Le développement local réunit donc des acteurs et des projets multiples. Mais en y regardant de près, nous découvrons que la diversité va bien au-delà de la nature des projets. Elle fait appel tout autant aux modes de fonctionnement des organisations qui les portent qu'aux types d'acteurs présents et aux principales représentations qui les accompagnent.

Dans une recherche menée sur les initiatives locales prises dans des villes moyennes et dans les milieux ruraux de trois régions de France, un groupe de chercheurs (Arocena et autres, 1984) a identifié, selon l'appartenance institutionnelle des principaux acteurs, deux modèles de fonctionnement qui permettent de rendre compte de la mise en oeuvre et de l'évolution des projets de développement local. Le premier modèle s'appuie sur les réseaux politiques. Portée par des élus locaux, mais aussi départementaux et régionaux, la réalisation des projets, dans ce cas, rencontre des oppositions de la part de certains élus tout en devant surmonter de nombreux blocages administratifs. Le second modèle est issu des entreprises. Les partenaires naturels proviennent alors des milieux financiers et industriels. Les opposants se regroupent surtout autour de la défense d'intérêts corporatifs.

Mais, indépendamment du modèle de fonctionnement à l'intérieur duquel ils s'inscrivent, tous les projets doivent affronter « l'existence de systèmes complexes traversés par de nombreux conflits entre acteurs locaux, ou avec les acteurs extérieurs » (Arocena et autres, 1984 : 98).

Il en ressort clairement que les visions du développement sont fortement reliées à la position socio-professionnelle des acteurs. De cela découlent aussi des conceptions différentes de l'action collective. Deux types de représentations prévalent à ce sujet. Un premier type s'articule à l'idée de mobilisation et de convergence des rationalités particulières, dont le dépassement est rendu possible par « la rencontre interinstitutionnelle ». Le deuxième type fait appel plutôt à la capacité d'entreprendre d'un individu ou d'un petit groupe. Le développement est clairement subordonné alors à une action volontariste.

Au-delà des spécificités ou des particularismes locaux qui le caractérisent, le développement local conserve toutefois une connotation très positive. Même s'il existe des perceptions « négatives » du développement — notamment lorsque les acteurs locaux ont eu à subir des effets négatifs de stratégies qui leur ont été imposées —, les visions progressistes dominent fortement :

Actuellement la crise qui a suivi la période de croissance devrait produire des représentations plus nuancées du développement. Mais cette enquête a montré une forte tendance à se représenter le développement comme la « sortie » de la crise. On ne considère pas la croissance et la crise comme faisant partie d'un processus de développement qui a des hauts et des bas, des points brillants et des points noirs. On se représente la crise comme un « trou » d'où il faut sortir grâce au développement (Arocena et autres, 1984 : 104).

Pourtant, les lectures « optimistes » du développement et en particulier du développement lo-

cal en milieu urbain ont été abondamment critiquées par la sociologie et la géographie urbaines des dernières années. Les chercheurs de ces disciplines ont souligné à plusieurs reprises que la restructuration des agglomérations urbaines avait été principalement guidée par une logique stricte d'accumulation capitaliste. Dans cette perspective, ils ont démontré que la croissance avait surtout profité à ses principaux protagonistes, à savoir les promoteurs, les constructeurs et une fraction des entreprises de production et de services, ainsi qu'aux élites politiques locales. Comme l'écrit Harvey Molotch (1976), la ville a pris la forme d'une « growth machine » qui ne profite finalement qu'aux acteurs qui en font la promotion. Il est donc faux de prétendre que le développement puisse créer des emplois pour celles et ceux qui se trouvent exclus. À cause de la mobilité de la main-d'oeuvre, ce sont des travailleurs provenant d'autres régions ou d'autres quartiers qui réussiront à accaparer dans une très large mesure les nouveaux emplois. Le développement urbain se révèle alors difficile à infléchir dans le sens des intérêts de la majorité :

In many cases, probably in most, additional local growth under current arrangements is a transfer of wealth and life chances from the general public to the rentier groups and their associates. Use values of a majority are sacrificed for the exchange gains of the few. To question the wisdom of growth for any specific locality is to threaten a benefit transfer and interests of those who gain from it (Logan et Molotch, 1987 : 98).

En dépit de ces remarques, les actions et les stratégies pour soutenir le développement sur la scène locale se sont multipliées au cours des années quatre-vingt dans plusieurs agglomérations urbaines. De ce fait, le thème du développement local a pu acquérir une légitimité certaine que

traduit d'ailleurs son traitement à titre d'enjeu politique. Deux catégories de facteurs permettent d'éclairer cette nouvelle émergence du local, à savoir des facteurs internes relatifs au dynamisme des milieux locaux et des facteurs externes faisant appel au contexte de restructuration de l'économie mondiale.

En ce qui concerne le dynamisme des milieux locaux, du moins si nous nous référons au cas canadien, il faut d'abord parler d'un déplacement des responsabilités à l'égard des politiques urbaines. En effet, à partir du début des années quatre-vingt, nous assistons à un retrait ou à une redéfinition des modes d'intervention des paliers supérieurs de gouvernement en matière de planification et de gestion des équipements urbains et d'aménagement du territoire. Pour des raisons économiques, politiques et financières, les gouvernements tant fédéral que provinciaux ont opté, en définitive, pour la décentralisation. Forcés de revoir leurs politiques d'aide au développement régional de même que leurs politiques urbaines, ils se sont engagés à aller de l'avant avec le principe d'un accroissement des responsabilités des milieux locaux. Cette perspective paraissait d'autant plus souhaitable qu'elle correspondait à un changement de mentalité de la part des représentants de la classe politique locale de beaucoup de municipalités, qui demandaient à jouer un rôle plus direct dans l'économie locale et manifestaient à cet égard un dynamisme convaincant.

Toutefois, cela ne place pas moins ces acteurs locaux dans une position précaire. D'abord ils ne disposent pas nécessairement de davantage de ressources que par le passé. Ensuite, ils doivent tenir compte du poids d'une contrainte externe majeure qui limite grandement la marge de

manoeuvre des milieux locaux : la mondialisation de l'économie.

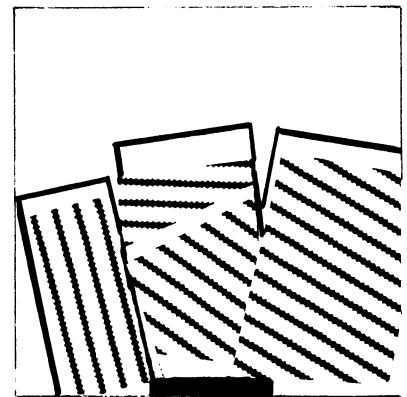
Ainsi, la volonté des acteurs locaux de prendre en main leur développement survient à un moment où cette idée paraît difficile à mettre en oeuvre à cause de la compétition accrue entre les agglomérations pour attirer des entreprises sur leur territoire. Cela correspond en contrepartie, pour les firmes multinationales, à un marchandage avec les milieux locaux dans le but d'obtenir des avantages particuliers; cette négociation réduit d'autant les ressources locales qui pourraient être affectées à des fins communautaires, imposant de ce fait à ces milieux une contrainte externe qui tend à laisser dominer une rationalité entrepreneuriale limitée. On peut parler à ce sujet d'une rationalité qui tend à s'imposer et à pervertir l'ensemble de la structure économique de production dans le sens d'une « extraversion » des économies locales et régionales :

Les entreprises indépendantes sont confrontées à la concurrence mondiale et de plus en plus liées à des donneurs d'ordre extérieur. Quant aux unités qui dépendent de groupes nationaux et étrangers, elles sont de plus en plus spécialisées, intégrées à des organisations internationalisées et déconnectées des tissus industriels locaux. En ce sens, la mondialisation des économies fait éclater, depuis 30 ans, les économies locales (Savary, 1988 : 41).

Ces échanges et ces processus doivent, par ailleurs, être interprétés en référence au modèle de développement fordiste et à son épuisement (May, 1986). Depuis quelques années le modèle fordiste cède le pas à une « économie-territoire » caractérisée par des processus de production et de consommation individualisés. C'est dans ce contexte que les entreprises, les responsables politiques ainsi que les mouvements communautaires découvrent ce que certains nomment « une nouvelle culture politi-

que » (Dommergues, 1989). Dans cet esprit, les consensus et les modèles de régulation du passé doivent faire place à un partenariat et à des pratiques entrepreneuriales qui ne conçoivent plus le marché et l'État comme des réalités antagonistes : « L'objectif n'est plus d'accroître ou de réduire les programmes étatiques, écrit Pierre Dommergues, mais d'utiliser l'État pour modifier la nature du marché. Bref, le gouvernement n'est ni le problème ni la solution. C'est le partenaire » (1988 : 5).

L'image du partenariat est sans doute la représentation qui traduit le mieux le virage pris par les grandes agglomérations en matière de planification des politiques urbaines depuis le début de la présente décennie. C'est aussi celle qui permet le plus adéquatement d'évoquer la problématique du développement local dans sa forme récente. On la retrouve dans les entreprises et dans la gestion des relations de travail. Mais elle permet de décrire tout autant les politiques sociales et la gestion des équipements et des services publics que les stratégies de reconversion qui s'élaborent dans les quartiers urbains détériorés.



Partenariat et développement local dans le contexte montréalais

Depuis trois ans, la ville de Montréal connaît un nouveau régime politique caractérisé par une

132

démocratisation de l'administration municipale, une volonté d'accroître la participation des citoyennes et des citoyens à l'aménagement et à la gestion de leur ville — notamment à travers de nombreuses consultations publiques et la mise sur pied de comités-conseils d'arrondissement (qui sont en quelque sorte des tribunes du conseil municipal dans les quartiers) — et un souci d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble de la population. Ce régime politique résulte de l'arrivée au pouvoir, à l'automne 1986, du Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM), porte-parole des classes moyennes et des classes populaires. Mais il faut également souligner qu'initialement, à sa fondation, en 1974, ce parti se voulait aussi le représentant et le principal émetteur sur la scène publique des demandes et des revendications mises de l'avant par le milieu communautaire et les mouvements sociaux.

Ce dernier élément permet de situer l'importance que revêt en ce moment la perspective du développement local pour la classe politique locale. Problématique héritée d'une conception sociale et communautaire de l'action collective et visant à répondre aux besoins d'un milieu et à l'adapter aux transformations de l'environnement, le développement local a été formulé histori-

quement comme solution de change au modèle de développement par le haut (Stöhr, 1984).

Bien que cette problématique — du moins dans sa version institutionnelle — ait permis d'effectuer un rapprochement, sur la scène locale, entre une bonne partie des acteurs économiques et politiques, et bien qu'elle soit avantageusement représentée à l'hôtel de ville depuis l'arrivée au pouvoir du RCM, il n'en reste pas moins qu'elle soulève un certain nombre de difficultés politiques et idéologiques — sinon pratiques — difficiles à résoudre ou à contourner. Notre propos se limitera pour le moment à présenter quelques-unes de ces difficultés en souhaitant éclairer le débat sur les enjeux du développement local montréalais. Mais avant d'examiner ces difficultés, il nous faut faire une précision sémantique quant à l'acception du terme.

Traditionnellement, le développement local fait référence à l'initiative des milieux locaux à l'égard d'un relèvement de leur situation dans un double mouvement de résistance à l'égard des tendances lourdes de l'économie et d'action pro-active suggérant des solutions de rechange. Y a-t-il abus de langage ou détournement de sens lorsque l'on emploie le terme pour décrire, dans un milieu urbain, les efforts concertés des acteurs économiques majeurs et des grands acteurs institutionnels pour soutenir la relance et la reconversion des structures locales de développement? En d'autres termes, qu'est-ce qui permet d'identifier le développement local au-delà des caractéristiques déjà mentionnées (reconnaissance du principe de partenariat, respect des synergies locales, vision multidimensionnelle du développement)?

Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce texte, le développement local ne se définit

pas avant tout en référence à une question d'échelle géographique. La qualité des réseaux et la nature des projets qui s'y inscrivent sont de loin plus importantes. Mais ultimement, est-ce que le développement local n'est pas principalement une affaire d'attitude culturelle et de mentalité politique, indépendamment de l'appartenance institutionnelle de ses promoteurs? C'est du moins l'hypothèse que nous soutenons ici, en vertu de laquelle il demeure possible de parler de développement local pour une agglomération urbaine comme Montréal. Cette hypothèse est d'ailleurs renforcée si l'on tient compte de l'arrivée au pouvoir du RCM, qui demeure, en dépit des critiques qui lui ont été adressées, un allié important du mouvement communautaire montréalais.

Toutefois, le développement local véhiculé sur la scène urbaine montréalaise par la classe politique et par nombre d'acteurs économiques n'en demeure pas moins une perspective de recomposition économique et sociale fragile et parsemée d'ambiguïtés. Pour comprendre ce fait, il est utile de rappeler les différents problèmes auxquels se trouve confrontée l'agglomération ainsi que les stratégies de relance qui suggèrent des pistes de solution. Mais préalablement, deux mots sur le rôle des pouvoirs municipaux.

Historiquement, les municipalités ont été créées au Canada pour aider le pouvoir colonial à gérer les infrastructures locales. À cette fin, les corporations municipales avaient le droit de prélever des taxes sur les biens fonciers, avec la conséquence qu'elles sont rapidement devenues « des clubs de propriétaires qui paient des taxes, [les propriétaires étant] les seuls à avoir le droit d'élire maire et échevins » (Villeneuve, 1989 : 12).

Même si au cours du dix-neuvième siècle les lois qui régissaient les activités municipales étaient relativement permissives, les gouvernements locaux se définissaient avant tout comme les gestionnaires des intérêts des propriétaires fonciers et des entreprises. De plus, tout comme aux États-Unis, dès la fin de ce siècle se manifeste une « vague réformiste » qui véhicule un projet explicite de dépolitisation des gouvernements locaux. Il est proposé que ceux-ci soient gérés comme des entreprises. La politique sur la scène locale doit se réduire, à toutes fins pratiques, selon la conception des réformistes, à une saine administration des affaires locales :

L'amélioration des conditions de vie dans les villes en forte croissance au début du siècle dépendait, aux yeux des réformistes, de la possibilité de progresser au plan économique, ce qui exigeait un appui public aux gens d'affaires. Le moyen tout indiqué était l'efficacité et le professionnalisme des employés municipaux. Les réformes inclurent une réduction de la taille des conseils municipaux, la mise sur pied de commissions sectorielles de contrôle composées de professionnels non élus, et de plus en plus, le recours au gérant municipal comme directeur exécutif et principal coordonnateur de l'appareil administratif local (Mercer, 1974, cité par Ville-neuve, 1989 : 14).

À partir des années trente, en dépit d'un élargissement de la démocratie formelle, les gouvernements locaux perdent beaucoup d'autonomie au profit des gouvernements provinciaux (Magnusson, 1985). De ce fait, et si l'on ajoute à cela l'apolitisme idéologique prôné par les réformateurs de la fin du dix-neuvième siècle, largement prégnant, du moins au Québec, jusqu'aux années soixante-dix, on comprend que les gouvernements locaux se soient longtemps cantonnés dans des activités traditionnelles de gestion des infrastructures majeures et dans une vision à la fois étroite et technique de l'aménage-

ment et de la planification urbaine.

La repolitisation de la scène locale est donc un phénomène relativement récent dans le contexte québécois et canadien. Elle résulte de processus économiques et politiques conjoints qui semblent communs à la majorité des pays occidentaux. Comme il a été mentionné précédemment, que l'on pense à la restructuration de l'économie mondiale — tertiarisation, mondialisation — ou que l'on évoque la remise en cause des modèles de gestion du social — la crise de l'État providence et la redéfinition des rapports entre l'État et la société civile — ou enfin que l'on mentionne la redéfinition de l'espace politique et l'émergence de modes de régulation qui misent sur la décentralisation et font appel à la concertation active des acteurs socio-économiques, ce sont là des processus qui conduisent à repenser les pratiques politiques, en particulier pour les gouvernements locaux auxquels il est demandé de faire plus avec moins.

Jadis centre commercial majeur pour l'ensemble du continent, Montréal a connu un rétrécissement progressif de son hégémonie. Jusqu'en 1930 pourtant, Montréal est demeurée le premier centre financier du pays. Mais depuis, la ville n'a cessé de perdre du terrain par rapport à Toronto. Curieusement, cette évidence est longtemps demeurée occultée. Les raisons en sont nombreuses. Premièrement, sur le plan démographique, étant donné l'ampleur du processus d'industrialisation qui démarre à partir du milieu du dix-neuvième siècle, la croissance de Montréal, qui draine une population rurale en provenance de toutes les régions du Québec, semble ne pas devoir être interrompue. Mais au cours des années soixante, selon ce que révèle le recense-

ment de 1971, les tendances s'inversent, et comme celui de plusieurs métropoles américaines, le centre de Montréal est délaissé au profit de la banlieue tant par les entreprises que par les ménages (Lamonde et autres, 1988). À ces considérations s'ajoutent des facteurs structurels comme le déplacement des activités de croissance vers l'ouest du continent, dont les effets ont été relativement lents à se faire sentir mais sont néanmoins irrémédiables. Enfin, il faut tenir compte des raisons d'ordre politique.

Dans les représentations les plus courantes, et ce jusqu'au début des années soixante-dix, les problèmes de vieillissement ou de reconversion de l'espace montréalais — le vieillissement de sa base industrielle, son faible dynamisme dans plusieurs secteurs de pointe — ne sont pas pris au sérieux ou pire, sont occultés. Cela s'explique en bonne partie par la politique de grandeur de l'ancien maire Drapeau. Ses projets de prestige — comme l'Exposition universelle de 1967 ou les Jeux olympiques de 1976 — tenaient lieu de stratégie de développement et laissaient miroiter un dynamisme international factice, faisant oublier que la structure économique s'était grandement détériorée. Comme le mentionne Jacques Léveillé,

Les grands programmes d'investissements publics fédéraux et provinciaux, tout comme la « politique de grandeur » des autorités locales, qui avait valu à Montréal d'inaugurer les deux premières lignes du « métro » en 1966, d'accueillir l'Exposition universelle en 1967, et de préparer la tenue des Jeux olympiques en 1976, n'étaient pas parvenus à arrêter le processus de déclassement relatif de Montréal et à mettre en place les éléments susceptibles d'aménager le passage de Montréal du stade industriel à un statut de centre tertiaire concurrentiel en Amérique du Nord et dans le monde (Léveillé, 1987 : 8).

Par ailleurs, ce n'est pas le lieu pour présenter l'évolution des

134 politiques urbaines canadiennes et leur impact sur l'aménagement et le développement urbain de Montréal. Mais il faut mentionner que les politiques de logement et d'aide à la construction des infrastructures ont largement favorisé, dès 1945, l'étalement urbain de l'agglomération.

Cela dit, jusqu'en 1978, le gouvernement provincial a plutôt été réticent à intervenir directement sur les enjeux du développement de Montréal. Deux hypothèses explicatives sont possibles à ce sujet : la connaissance insuffisante des problèmes urbains montréalais de la part des fonctionnaires du gouvernement provincial et la peur de mécontenter les autorités politiques montréalaises du côté gouvernemental, compte tenu de l'importance démographique et conséquemment électorale de Montréal au Québec.

Mais étant donné la conjoncture économique et politique de la fin des années soixante-dix, le gouvernement provincial s'est finalement résolu à passer à l'action. Mettant de l'avant un énoncé de politique — d'ailleurs réitéré quelques années plus tard (Gendron, 1984) —, il propose de réduire l'étalement urbain et le gaspillage public qui en découle et, en contrepartie, d'améliorer la qualité de la vie sur le territoire de l'île de Montréal. Mais cette politique s'est révélée très insuffisante.

Elle n'a évidemment pas été en mesure d'empêcher la situation d'ensemble de continuer à se détériorer. Ainsi, les ménages des classes moyennes préfèrent toujours aller vivre en banlieue. Les nouvelles entreprises se localisent également plus volontiers en périphérie. Et pendant ce temps les problèmes de reconversion des secteurs manufacturiers traditionnels, jadis principale source d'emploi pour les travailleurs et travailleuses des quartiers populaires, semblent difficiles à surmonter dans un contexte économique mondialisé de plus en plus compétitif. Cette situation a des conséquences très nettes sur le plan social : le taux de chômage se situe autour de 20 % dans la couronne sud-est de Montréal au cours des dernières années, et dans certains quartiers il grimpe même jusqu'à 30 % et 40 %; la pauvreté se concentre dans des quartiers identifiés maintenant comme ceux du « T » inversé de la pauvreté » (Conseil des affaires sociales, 1989 : 68), où se manifeste un véritable « sous-développement social » dont les indicateurs sociaux habituels fournissent une image inquiétante.

Dès la fin des années soixante-dix il existait déjà un consensus relativement large du côté des principaux acteurs tant publics que privés en ce qui concerne le diagnostic des principales difficultés économiques et financières que rencontrait la métropole :

Montréal parvenait de moins en moins à retenir ses atouts démographiques, industriels et commerciaux sur l'espace métropolitain. Au plan des activités tertiaires, la concurrence très vive des autres villes mondiales faisait en sorte que Montréal n'attirait plus de nouveaux sièges sociaux alors même que, depuis dix ans, il était fréquemment question d'exode des sièges sociaux anciens (Léveillé, 1987 : 9).

Sans aller plus loin dans l'analyse des problèmes de reconversion auxquels était

confrontée la structure économique et industrielle montréalaise, disons très schématiquement que le consensus évoqué a eu deux effets directs. Premièrement, il a forcé l'administration municipale à revoir sa politique de développement urbain. Deuxièmement, il a obligé d'autres acteurs importants, dont le gouvernement fédéral, à redéfinir leurs perspectives d'intervention.

Concrètement, du côté municipal, cela s'est traduit entre autres par la création, en 1979, d'une Commission d'initiative et de développement de Montréal (CIDEM) qui avait pour mandat de faciliter les relations entre l'administration municipale et le milieu des affaires, d'élaborer des programmes de relance dans plusieurs secteurs (habitation, commerce, industrie, transport, tourisme, etc.) et de proposer des politiques de développement économique. Mais cette intervention de la part des autorités municipales allait au-delà de la mise sur pied de programmes sectoriels à saveur partenariale. Elle traduisait en fait un changement de mentalité caractérisé par une volonté d'intervention plus directe sur les conditions de développement économique et l'amélioration du cadre urbain, rejoignant de ce fait les attentes du milieu des affaires, dorénavant prêt à miser sur une « stratégie localiste » (Léveillé, 1988 : 57).

Afin de préciser sa position, le gouvernement fédéral a, pour sa part, instauré un Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal. À partir d'une étude effectuée à sa demande et dont il reprend les principales conclusions (Picard, 1986), le Comité ministériel propose en 1987 deux objectifs majeurs, celui de « rétablir Montréal dans son rôle de pôle majeur de développement au Canada et au Québec » et celui « de faire de Montréal une

grande ville à caractère international ». Concrètement, cela se traduit à travers une stratégie qui s'articule à l'excellence et au partenariat. On vise l'excellence en misant sur des axes de développement prioritaires, qui sont aussi considérés comme des secteurs de pointe : activités internationales, haute technologie, finance et commerce international, design, industries culturelles, tourisme et transport. On recherche aussi le partenariat, parce que le défi de l'internationalisation, dans un contexte de plus en plus compétitif, ne peut être relevé que si l'on pense en termes de concertation entre les partenaires privés et publics, entre les entreprises, les universités, les municipalités et l'ensemble des acteurs socio-économiques.

Le rappel des éléments idéologiques et des représentations qui entourent l'idée de la relance ou du développement de Montréal permet ici de souligner une certaine vision du développement de l'agglomération montréalaise en référence à la perspective du développement local. La vision qui se dégage de l'énoncé de politique du Comité ministériel fédéral est très clairement teintée d'élitisme, au sens non pas électif mais sociologique du terme. À l'intérieur de cette vision on nous propose de concevoir et d'aménager une ville pour les cadres, les travailleurs des secteurs de pointe et les professionnels. On envisage une ville planifiée pour relever le défi de la concurrence internationale dans quelques secteurs clés, mais, en contrepartie, une ville qui intègre peu ses travailleurs faiblement qualifiés. Et c'est là que se situe tout le problème de cette vision du développement local, à laquelle adhère la Chambre de commerce de Montréal, de même que certains représentants de la classe politique locale. Quelle place ré-

serve-t-on dans cette ville aux travailleuses et travailleurs laissés pour compte ? À tous ceux qui ne réussissent pas à prendre place dans les créneaux de pointe et dont la formation demeure insuffisante ou qui, pour des raisons diverses, ne parviennent pas à s'intégrer à cette ville compétitive ?

C'est en partie pour répondre à ces objections que le mouvement communautaire propose une autre vision du développement local qui pourrait être qualifiée de sociale ou de communautaire et qui, sous plusieurs aspects, se démarque de la vision élitiste. Cette vision communautaire du développement local est proposée depuis le milieu des années quatre-vingt par des corporations de développement économique communautaire actives dans les quartiers populaires montréalais. Celles-ci, bien qu'elles soient d'accord pour recourir au partenariat privé-public et à la concertation et soutenir l'entrepreneuriat local, n'en ont pas moins le souci de mettre l'accent sur l'intégration sociale de l'ensemble des citoyens et citoyennes de leurs quartiers. C'est pourquoi leur intervention a été orientée jusqu'à maintenant non seulement autour de la création d'emplois mais aussi autour de la formation des travailleurs, non seulement autour du dynamisme économique mais aussi autour de l'amélioration du cadre de vie urbain. Ajoutons que cette vision du développement local participe de l'évolution de l'action collective en milieu urbain, caractérisée à la fois par une attitude pro-active et une démarche pragmatique. À cet égard, les acteurs du milieu communautaire savent que leur action ne peut à elle seule constituer une réponse suffisante pour répondre aux besoins sociaux de leurs quartiers. Mais ils savent aussi qu'il est néces-

saire de changer une mentalité d'impuissance sur le plan économique et qu'à cette fin leur vision du développement local est indispensable.



135

Au-delà des visions du développement local, les choix pragmatiques

Les deux visions du développement local qui viennent d'être évoquées de manière schématique constituent avant tout des pôles de référence pour les acteurs socio-économiques. De ce fait, ces visions ne sont en rien des représentations homogènes. Tant du côté communautaire que du côté des élites économiques, il existe une multitude de points de vue nuancés au sujet du développement local qui, cependant — c'est du moins notre hypothèse —, se raccrochent aux visions polarisées qualifiées d'élitiste et de communautaire. Cela ne veut pas dire que la filiation n'est pas significative, mais elle évolue en fonction de la conjoncture et des résistances qu'offre la réalité.

Conséquemment, il est certain que les acteurs qui se reconnaissent — même si ce n'est que partiellement — dans l'une ou l'autre vision du développement local ne partagent ni la même problématique du développement urbain, ni la même vision de l'avenir. Pourtant, étant donné qu'ils se réfèrent dans les deux cas au développement local, est-

136 ce qu'ils ne sont pas en mesure de se rejoindre quelque part? N'y a-t-il pas possibilité, étant donné les objectifs similaires qu'ils poursuivent, à savoir redressement, reconversion et relance de Montréal, qu'ils puissent se réconcilier sur un terrain pragmatique par exemple?

Avant de considérer cette question, il importe de souligner que ces deux visions du développement local rencontrent, sur le plan des réalisations, des difficultés sérieuses qui sont, selon la vision privilégiée, de nature bien différente. Dans le cas de la vision élitiste, qui semble partagée comme on l'a vu par un certain nombre d'acteurs économiques et politiques majeurs — gouvernement fédéral, Chambre de commerce de Montréal, certains élus municipaux —, en dépit des professions de foi nombreuses sur les vertus d'une concertation élargie, plusieurs décisions politiques sont prises à l'encontre d'un consensus chez les acteurs locaux. Les exemples à ce sujet sont nombreux. Qu'il suffise de mentionner la décision du gouvernement fédéral de construire en banlieue un centre de recherche en aéronautique spatiale destiné à Montréal, et ce à l'encontre du consensus général et des efforts entrepris récemment par Montréal pour aménager un techno-parc sur son territoire. Et il ne s'agit pas là d'un exemple isolé. C'est

donc dire qu'entre la reconnaissance du principe de partenariat et sa mise en oeuvre concrète, il y a place pour le désenchantement.

Du côté de la vision communautaire du développement local, des difficultés sont également présentes. Au départ, la création d'emplois, qui est l'une des missions importantes que se sont données les CDÉC, demeure une entreprise difficile. De plus, si l'on considère que les corporations communautaires, par exemple, interviennent dans des quartiers très durement touchés par un mouvement de détérioration sociale et urbaine en profondeur, et surtout auprès de groupes en difficulté (Favreau, 1989), cela permet de comprendre que les projets mis de l'avant ne peuvent, à eux seuls, résoudre tout le problème du chômage dans ces quartiers. Par ailleurs, ces groupes disposent de ressources trop limitées par rapport à leur mandat. Cet aspect est relié de près à la question de leur légitimité du point de vue des responsables publics. C'est donc dire que là aussi, même si c'est dans des termes différents, les intentions et les principes ne suffisent pas à mettre en pratique le développement local.

Les deux catégories les plus représentatives d'acteurs associées à ces deux visions du développement local font face concrètement, en définitive, dans leurs pratiques quotidiennes, à des difficultés différentes, même si, toutefois, sur un plan structurel, ce sont les mêmes causes qu'elles combattent. Leurs divergences de nature idéologique peuvent toutefois s'estomper sur un plan pragmatique, à partir de projets concrets, compte tenu de la perspective de développement local à laquelle elles adhèrent. Dans une situation d'urgence, les anciens conflits peuvent s'estomper au profit d'une solidarité

circonstancielle. C'est bien ce qui semble survenir dans le cas du développement local en milieu urbain. Les acteurs acceptent habituellement de jouer le jeu de la concertation, du moins une première fois. Cependant, il a été souligné que certains acteurs, en l'occurrence le gouvernement fédéral, étaient moins réguliers que d'autres. Il ne serait pas nécessaire de faire une analyse très poussée pour découvrir que ce dernier entretient en fait des allégeances et des solidarités avec d'autres partenaires au pays, envers lesquels il se montre peut-être plus fidèle.

Mais l'acteur central capable de promouvoir le développement local dans la conjoncture montréalaise de la fin des années quatre-vingt demeure l'administration municipale du RCM. Cette administration, à cause de son passé politique et de son orientation démocratique, est en mesure d'aménager sinon des compromis du moins un certain arbitrage entre les deux visions antagoniques du développement local. Vouloir faire de Montréal une ville internationale branchée sur les nouvelles technologies et les secteurs de pointe est sans doute défendable à partir d'une vision abstraite de la réalité montréalaise; de toute manière, on doit admettre qu'il est devenu impérieux pour la métropole de négocier ce virage, pour ne pas risquer de continuer à perdre du terrain sur tous les plans. Mais cela ne doit pas nous faire oublier la dimension sociale, devenue exigence dans cette ville où s'entasse en ce moment la plus grande concentration de pauvres du Québec, rétrécissant d'autant la marge de manoeuvre économique et financière de l'administration municipale.

Pour ces raisons, les autorités politiques locales ne peuvent pas ignorer les perspectives et les

revendications mises de l'avant dans la vision sociale ou communautaire du développement local — et planifier l'aménagement et le développement exclusivement pour les élites et les travailleurs des secteurs de pointe —, tout comme elles ne peuvent pas agir comme s'il n'y avait pas de décision à prendre pour faciliter la reconversion de la structure économique.

À cet égard, les négociations et les choix s'expriment rarement à partir de principes ou d'orientations générales. Ceux-ci sont pourtant toujours présents en filigrane. Pour l'instant les visions élitiste et communautaire du développement local semblent en mesure d'influencer l'aménagement et le développement urbain de Montréal. Bien entendu, elles comptent sur des réseaux différents et des ressources disproportionnées pour se faire valoir. Cependant, les protagonistes de la vision communautaire devraient peut-être compter avec l'administration municipale plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à maintenant, car il semble que celle-ci, dans le sens de ses intérêts, se doit d'être leur alliée.

Pierre Hamel
Institut d'urbanisme
Université de Montréal

Note

¹ Ce colloque a été organisé conjointement par l'Association nationale pour le développement local et les pays (France) et par l'Institut de formation en développement économique communautaire (Canada), rattaché au Programme économique de Pointe-Saint-Charles. Il s'est déroulé à Montréal entre le 7 et le 10 décembre 1988.

Bibliographie

- AROCENA, José et autres. 1984. *Initiative locale et développement*. Paris, Groupe de sociologie et de création institutionnelle.
- AYDALOT, Philippe. 1983. « Réalités et illusions de l'économie locale », *Autrement*, 47.
- CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES. 1989. *Deux Québec dans un*. Rapport sur le développement social et démographique. Québec. Gouvernement du Québec/Gaëtan Morin éditeur.
- DOMMERGUES, Pierre. 1988. « La société de partenariat aux États-Unis », *Le Monde diplomatique*, novembre.
- DOMMERGUES, Pierre, éd. 1989. *La Société de partenariat*. Paris, Anfor et Anthropos.
- FAVREAU, Louis. 1989. « Mouvement populaire et développement local : le défi de l'économie communautaire », dans C. Gagnon, J.-L. Klein, M. Tremblay et P.-A. Tremblay, éd. *Le Local en mouvement*. Chicoutimi, GRIR.
- GENDRON, François. 1984. *Option d'aménagement de la région métropolitaine de Montréal*. Québec, Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation.
- LACOUR, Claude. 1983. « La science régionale face au local et... à elle-même », *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4.
- LACOUR, Claude. 1986. « L'arbre et la forêt : la science régionale vue par un économiste », dans *Espace, jeux et enjeux*. Paris, Fayard.
- LAMONDE, Pierre et autres. 1988. *La Transformation de l'économie montréalaise, 1971-1986. Cadre pour une problématique de transport*. Montréal, INRS-Urbanisation.
- LÉVEILLÉE, Jacques. 1987. « L'action économique de la ville de Montréal », dans J. BOUINOT, éd. *L'Action économique des grandes villes en France et à l'étranger*. Paris, Economica.
- LÉVEILLÉE, Jacques. 1988. « Pouvoir économique de la ville de Montréal : renouveau dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain », *Cahiers de recherche sociologique*, 6, 2.
- LOGAN, John R. et Harvey L. MOLOTCH. 1987. *Urban Fortunes*. Berkeley, University of California Press.
- MAGNUSSON, Warren. 1985. « Political Science, Political Economy and the Local State », *Revue d'histoire urbaine*, XIV, 1.
- MARTIN, Fernand. 1986. « L'entrepreneuriat et le développement local : une évaluation », *Revue canadienne des sciences régionales*, IX-1.
- MAY, Nicole. 1986. « Constitution d'un regard : fordisme et localisme », *Annales de la recherche urbaine*, 29.
- MOLOTCH, Harvey L. 1976. « The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place », *American Journal of Sociology*, 82, 2.
- PICARD, Laurent, président. 1986. *Rapport du Comité consultatif au Comité ministériel sur le développement de la région de Montréal*. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services.
- POLÈSE, Mario et William J. COFFEY. 1982. *Les Politiques de développement local : éléments de définition*. Montréal, INRS-Urbanisation.
- SAVARY, Julien. 1989. « L'économie-territoire à la conquête de l'économie-monde ? », dans P. DOMMERGUES, éd. *La Société de partenariat*. Paris, Anfor et Anthropos.
- STÖHR, Walter B. 1984. « La crise économique demande-t-elle de nouvelles stratégies de développement régional ? », dans P. AYDALOT, éd. *Crise et espace*. Paris, Economica.
- VILLENEUVE, Paul. 1989. « Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada », dans G. BOISMENU et P. HAMEL. *Les Formes modernes de la démocratie*. Montréal, PUM, à paraître.