

## Recherches sociographiques



# Les limites de la démocratie, les frontières de l'autonomie

Henri Lustiger-Thaler

Volume 34, numéro 3, 1993

Montréal Laboratoire d'urbanité

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/056797ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/056797ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

### Résumé de l'article

L'examen des rapports entre la ville de Montréal et l'État québécois permet de cerner les limites de la démocratie et les frontières de l'autonomie municipale. Le développement des institutions politiques à Montréal s'inscrit dans la rationalisation du système étatique québécois; les mouvements sociaux urbains remettent en cause les limites de ces institutions municipales et leurs pratiques sont la base d'une nouvelle citoyenneté urbaine.

### Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

### ISSN

0034-1282 (imprimé)

1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

### Citer cet article

Lustiger-Thaler, H. (1993). Les limites de la démocratie, les frontières de l'autonomie. *Recherches sociographiques*, 34(3), 469–485.  
<https://doi.org/10.7202/056797ar>

# LES LIMITES DE LA DÉMOCRATIE, LES FRONTIÈRES DE L'AUTONOMIE

Henri LUSTIGER-THALER

L'examen des rapports entre la ville de Montréal et l'État québécois permet de cerner les limites de la démocratie et les frontières de l'autonomie municipale. Le développement des institutions politiques à Montréal s'inscrit dans la rationalisation du système étatique québécois; les mouvements sociaux urbains remettent en cause les limites de ces institutions municipales et leurs pratiques sont la base d'une nouvelle citoyenneté urbaine.

Au Canada, les villes ont un rapport complexe aux formes de démocratie institutionnelles des gouvernements supérieurs, de même qu'au pouvoir de ceux-ci d'accorder l'autonomie aux paliers locaux. À l'aube du vingtième siècle, le rapprochement des élites politiques et économiques a permis à bon nombre de municipalités canadiennes et québécoises de jouir d'une autonomie réelle. Pendant la première moitié du siècle, à la faveur d'un droit de vote limité, le pouvoir local s'étendait souvent au-delà de la base économique définie par ses assises territoriales (MAGNUSSON, 1985). Ainsi l'État canadien de l'ère prékeynésienne et l'organisation du capitalisme industriel conféraient-ils aux élites une marge de manœuvre politique et économique leur assurant une large autonomie.

Cette forme d'autonomie municipale a commencé à s'affaiblir au Québec dès le début du siècle. Elle fut d'abord battue en brèche par les premiers mouvements de réforme urbaine, dont les meneurs apparaissent, avec leur logique provincialiste et leur rationalité technocratique, comme les pères spirituels de la classe moyenne qui se constituera à la fin des années cinquante et durant les années soixante. La séparation des instances administratives et législatives fut le signe le plus éclatant de leur succès. Ultérieurement, en même temps que des fractions de la classe en gestation tentaient d'écarter les élites économiques et politiques locales du pouvoir, le développement de l'État-providence keynésien suscita un renouvellement des processus de décision du

gouvernement provincial à l'égard des villes, entraînant l'assujettissement du pouvoir politique municipal, en particulier montréalais, ce qui coïncida avec le repositionnement du capitalisme canadien au cœur de l'Ontario, dans l'orbite du géant américain. En effet durant la première partie du vingtième siècle, la logique de l'accumulation du capital ne privilégiait pas l'espace de circulation et de production du profit, à la différence des économies modernes postfordistes, mais plutôt la proximité des marchés (CLEMENT, 1975).

Cependant, à l'heure où mondialisation et décentralisation du capital vont de pair, les espaces urbains apparaissent comme des centres d'accumulation flexible, ce qu'illustre l'importance croissante des « villes mondiales » (FRIEDMAN, 1992). On constate, sans grande surprise, que durant les années cinquante et soixante l'érosion de l'autonomie et du pouvoir des élites locales s'est accompagnée d'un processus de démocratisation du gouvernement municipal piloté par le gouvernement provincial soucieux de rationaliser le système étatique (VILLENEUVE, 1992). Les liens structurels entre l'érosion de l'autonomie locale à Montréal et la démocratisation du système municipal doivent donc être situés dans un contexte plus large de transformation des rapports sociaux. En ce sens, les mouvements urbains, l'organisation du capital local et les pratiques du mouvement syndical ont constitué des facteurs importants dans l'émergence d'une complexité structurelle dans la ville au cours de la première moitié du siècle. Si la modernisation du Québec a entraîné une diminution de l'autonomie des élites locales et l'imposition de la démocratie formelle aux municipalités québécoises, on peut penser, dans la perspective de la « postmodernisation » de cet État, que la mondialisation est en train de repositionner sa métropole, Montréal, à la frontière fragile des mouvantes relations centre-périphérie, non sans les court-circuiter à l'occasion. Dans le champ politico-culturel, d'autres changements, associés à la postmodernité (fragmentation sociale, relativisme esthétique et moral), ont significativement influencé le contexte discursif dans le cadre duquel de nouveaux défis à la démocratie locale se sont développés.

Tandis que les analyses portent sur la restructuration économique à l'échelle mondiale et sur une évolution sociale évoquant la figure de l'hydre, on recommence à s'intéresser aux municipalités en tant que terrain où se mesurent les forces sociales et les idées politiques. En ces temps de « flexibilité politique », de partenariats urbains et de confusion de la gauche, l'enjeu concerne essentiellement le langage politique. Ainsi le discours sur l'autonomie locale est-il récupéré à la fois par le capital et ses représentants locaux, qui voient la ville comme un entrepreneur en matière de culture et de haute technologie, ainsi que par les mouvements urbains et les syndicats, qui invoquent sa dimension communautaire<sup>1</sup>. L'opposition entre ces définitions con-

1. Dans ce texte nous utiliserons les expressions « mouvements sociaux urbains » et « groupes populaires » pour désigner deux moments d'un même phénomène. Les mouvements sociaux urbains et les groupes populaires s'inscrivent dans une relation temporelle. Les mouvements laissent derrière eux des agents bien réels — ou leurs traces — dans la société civile. Ces agents (les groupes populaires) changent, disparaissent ou se dissolvent dans les institutions formelles de la société civile, transformant ainsi le cadre normatif des pratiques collectives.

traires est accentuée par une dialectique local-mondial où se nouent l'éthique et le politique, la question de la responsabilité et de l'imputabilité institutionnelles étant au cœur du problème. La mondialisation, ici, n'est pas seulement un processus tombé du ciel, telle la manne; elle surgit aussi d'en bas, à mesure que les individus se laissent saisir par la notion de « communauté planétaire ». Un sentiment d'universalité se construit autour d'un discours relativement neuf sur les devoirs sociaux, dans lequel les thèmes de l'environnement, de la violence et de la qualité de la vie quotidienne sont projetés à l'échelle du monde, modifiés à l'échelle locale puis réinterprétés de nouveau globalement, engendrant de nouvelles formes de relations spatio-temporelles où s'entremêlent les ancrages spatiaux des régions et des systèmes sociaux (GIDDENS, 1987).

Le problème complexe de repenser la nature même de la politique, mondiale, régionale et locale, de même que les pratiques constitutives de la citoyenneté, dont les contours n'ont cessé de perdre leur précision, est ainsi amené au premier plan. C'est à partir de cette problématique générale que j'examinerai l'hypothèse suivante : c'est la forme même de citoyenneté ou de démocratie formelle que l'État provincial a imposée aux municipalités québécoises, en particulier à Montréal, que les mouvements urbains tout à la fois exacerbent et contestent actuellement, en tentant de redéfinir leur rôle d'agents politiques. De plus en plus, ces mouvements se servent des éléments de la démocratie formelle — l'inclusion politique (le pluralisme), le contrat social et le principe de la représentation — pour pointer les contradictions de l'ordre mis en place par le pouvoir politique. Les mouvements urbains à Montréal ont à cet égard joué un rôle tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions. Leur action, comme nous le verrons, pose la question des limites de la démocratie locale à Montréal.

#### *La ville redevenue lieu du politique*

Les études comparatives ont mis en relief que la rubrique des « études sur le gouvernement local » ne suffit plus à couvrir l'évolution des relations entre le palier local et les niveaux supérieurs de l'État. La fin de la croissance, tant du P.N.B. que du P.I.B., a enclenché des processus de décentralisation; les niveaux supérieurs de gouvernement se sont délestés sur les municipalités de certaines responsabilités fiscales, tout en centralisant la prise de décision politique (PICKVANCE et PRETECELLE, 1991). Au recours à l'État-providence, chargé de protéger le niveau de vie et de promouvoir la justice sociale, se substitue de plus en plus une confiance aux effets bénéfiques du marché global, qui fait tomber les frontières des États-nations. Légitimité et justification éthique sont par le fait même accordées à un régime d'entrepreneurship dans lequel le local apparaît comme un nouveau terrain d'accumulation. Vue ainsi, l'autonomie locale sert à toutes les sauces. Elle devient, pour l'État moderne et pour le secteur privé, un moyen d'accroître à la fois les interdépendances spatiales et la concentration du capital. En même temps, le discours internationaliste

justifie à bon compte des programmes d'austérité qui engendrent une redistribution vers le haut. S'ensuit un aggravement des inégalités socio-spatiales, mais surtout une quasi-impossibilité de définir la démocratie locale de façon opérationnelle, tant le principe de l'autonomie perd toute clarté politique. Dans la même foulée, tandis que l'État-providence se rétrécit avec l'approbation du secteur privé, un nombre croissant de citoyens de tous les secteurs de la société civile réclame l'intervention du gouvernement local dans des domaines outrepassant sa compétence.

La modernisation de l'État québécois a eu des effets importants sur les politiques urbaines montréalaises. Les schémas d'aménagement et la réforme de la fiscalité ont radicalement transformé la structure économique au sein de laquelle les municipalités se meuvent. Elles sont devenues les gestionnaires du secteur immobilier urbain. Ces réformes, en accordant des responsabilités fiscales aux municipalités, ont eu pour effet de décharger l'État provincial de l'obligation d'assurer les mêmes services municipaux dans toute la province. Plus récemment, avec la réduction des dépenses publiques provinciales et fédérales, le rôle du gouvernement local en matière de services et de consommation collective s'est retrouvé à l'avant-plan des luttes sociales. Comme nous le verrons, la «municipalisation» croissante de l'État-providence apparaît comme le nouvel enjeu des politiques urbaines et le moteur de l'action des mouvements sociaux urbains. Le gouvernement local prend ainsi des dimensions radicalement nouvelles; s'y nouent des rapports sociaux qui l'outrepassaient et restaient à ce jour relativement peu politisés. La décentralisation, la réapparition du chômage massif et l'influence des conceptions néoconservatrices du rôle de l'État suscitent une vive réaction des groupes populaires, qui cherchent de nouveaux terrains de négociation avec l'État local. Il importe donc de réexaminer l'histoire de la démocratie locale pour comprendre l'évolution récente des pratiques des mouvements urbains et de leurs objectifs.

Après une très brève analyse historique sur l'instauration et l'évolution de la démocratie formelle à Montréal, mon attention se portera sur la structuration progressive des formes de gouvernement à Montréal, de même que sur les effets des mouvements urbains sur le problème de la citoyenneté. À partir de là, j'examinerai certains indicateurs de l'apparition de ce que j'appelle la citoyenneté urbaine.

#### *Les institutions politiques montréalaises de 1831 à nos jours*

La structure politique montréalaise est le fruit de la dynamique fédérale-provinciale mise en place par la Confédération et de ses contradictions. La première charte octroyée à Montréal par Québec en 1831 divisait la ville en huit quartiers. L'agitation politique qui mena aux troubles de 1837-1838 entraîna sa suspension en 1836, et la ville fut placée sous tutelle jusqu'en 1840. D'autres chartes se succédèrent aboutissant, à la fin du siècle, à un système relativement structuré qui comportait une représentation limitée, le maire et les conseillers ayant à rendre des comptes à une petite élite d'électeurs.

De 1900 à la Deuxième Guerre mondiale, le contexte politique et économique montréalais changea considérablement. Comme nous l'avons vu, l'autonomie locale fondée sur le mariage des élites politiques et économiques subissait alors une érosion constante ; on assistait à un processus de décentralisation téléguidé par Québec, et les municipalités redevenaient des appareils administratifs. Au fil de cette évolution, bien des formules furent mises à l'essai... parfois concurremment. En 1910, par exemple, malgré la présence d'un maire élu, la ville était administrée par quatre commissaires, élus également et dotés de pouvoirs étendus, qui avaient autorité sur le conseil municipal. Ce système peu efficace fut remplacé en 1918 par une commission administrative provinciale formée de cinq commissaires non élus : les tensions furent telles que Québec eut tôt fait de mettre un terme à l'expérience. Aussitôt après fut institué un mode de gouvernement responsable, basé sur un partage du pouvoir entre le conseil municipal, le maire et quelques collaborateurs qui avaient sa confiance. Le petit groupe réuni autour du maire (élu à scrutin fermé) devint en 1921 le premier Comité exécutif de la ville de Montréal. Ces débuts auguraient mal : le fonctionnement même des instances supérieures de décision de l'hôtel de ville était marqué d'emblée par une coupure au sein de la structure de responsabilité.

Voilà qui servait bien les intérêts économiques et politiques de l'élite locale, toutes les décisions reposant entre les mains d'un groupe restreint d'administrateurs. En fait, non seulement soumise à ce régime élitiste et largement autocratique, Montréal subit un certain nombre d'éclipses politiques durant cette période : chaque tournant difficile — crise de 1929, Première et Deuxième Guerre mondiale — signifia pour elle une perte d'autonomie. Entre 1940 et 1943, par exemple, elle fut placée sous l'autorité de la Commission municipale du gouvernement provincial, qui avait droit de veto sur les décisions de ses élus.

L'expansion de l'appareil bureaucratique municipal a profité de l'incertitude politique caractérisant le fonctionnement de l'hôtel de ville, et paraît s'être effectué pendant les périodes de tutelle (BOURASSA, 1986), alors que la faiblesse du conseil municipal favorisait la mise en place d'une bureaucratie forte et n'ayant pas à rendre de comptes. Curieusement, au moment où l'État québécois amorçait à peine son processus de modernisation et de déconfessionnalisation, la structure municipale de Montréal était déjà passablement bureaucratifiée et sécularisée. On reconnaît là, encore une fois, le caractère changeant et souvent diffus de la politique municipale, modelée par les contraintes imposées par le gouvernement provincial, les intérêts des élites locales et un système de représentation électorale en grande partie inefficace.

Avant 1960, l'électorat montréalais était divisé en trois groupes : la classe A était formée des propriétaires, la classe B des locataires (chefs de ménage masculins) et la classe C de corps intermédiaires et associations tels que les universités et les syndicats. La cohabitation de conseillers répondant à trois corps électoraux différents paralysait le conseil. En 1954, le Comité exécutif ne fonctionnait guère mieux. Son efficacité administrative s'accrut considérablement à la suite des amendements à la Charte — en particulier à l'article 79 — entraînant l'abolition de la classe C en 1960.

Le suffrage universel fut finalement instauré, en 1968, et exercé pour la première fois aux élections de 1970. Les effets de l'instauration de la démocratie formelle au sein du gouvernement municipal sont indéniables. L'entrée des partis politiques à l'hôtel de ville en 1960 et l'avènement d'un régime inspiré du parlementarisme britannique et du système américain — le Comité exécutif faisant figure de cabinet présidentiel — furent au départ de la croissance et de l'expansion du gouvernement municipal à Montréal.

C'est en 1960, lors de la constitution du Comité exécutif, que le président acquit, aux côtés du maire, le pouvoir politique qu'on lui connaît aujourd'hui. Les tandems Drapeau-Saulnier et Drapeau-Lamarre ont inauguré et symbolisé ce régime de pouvoir bicéphale, reconduit sous les administrations Doré-Fainstat et Doré-Cousineau. Ce mode de gestion, qui consacre la prééminence de l'exécutif au sein du pouvoir local, se situe bien dans la filiation des relations municipales-provinciales du début du siècle, dans la mesure — indiscutable — où les commissaires non élus d'autrefois apparaissent comme les ancêtres du Comité exécutif.

Durant les années cinquante et soixante, tout en rationalisant le fonctionnement du municipal et en minant l'autonomie des élites, le gouvernement provincial s'appliqua à encadrer le pouvoir qu'il mettait en place. Sa propre évolution vers la rationalité bureaucratique lui rendait évident le caractère dysfonctionnel de l'administration municipale, qui devint le sujet de plusieurs commissions et groupes de travail. En 1955, les commissions Tremblay et Paquette se penchèrent sur les problèmes fiscaux de plus en plus criants de la région métropolitaine et sur la prolifération désordonnée des services municipaux. En 1960, le rapport Woods-Gordon affirma que certains services montréalais étaient de petits empires fermés. La même année, la commission Champagne faisait ressortir la nécessité d'une coordination intermunicipale et formulait des recommandations susceptibles de modifier profondément la structure politique montréalaise. Les réformes adoptées sur cette lancée aboutirent toutefois à un système hybride, empruntant à la fois au parlementarisme et au régime présidentiel, mais dépourvu des contrôles et contrepoids inhérents à ces deux modes de gouvernement (BOURASSA, 1986). Le maire se retrouvait avec un pouvoir démesuré, que lui octroyait une Charte provinciale. Sans le vouloir, la commission Champagne avait commencé à tisser le voile du secret qui recouvre encore aujourd'hui le fonctionnement du Comité exécutif. Chose plus grave, elle ne s'était guère préoccupée des moyens de faire circuler l'information entre le Comité exécutif et le Conseil municipal. En somme, une fois consommée la perte de l'autonomie des élites, Montréal se retrouva intégrée à un système provincial mal accordé à ses besoins. Paradoxalement, le processus de démocratisation avait braqué les projecteurs, non sur la structure des inégalités et la distribution du pouvoir à Montréal, mais sur le système provincial et sa rationalité typique. C'est ainsi que le gouvernement municipal est soumis à une Charte qui lui impose des fonctions administratives découlant de décisions prises ailleurs.

*Discours de la démocratie locale et partis politiques : deux rationalités*

Ce rapide historique a souligné les aléas de la démocratie locale à Montréal. L'histoire politique de la ville est marquée par une longue période où les mouvements sociaux ont poursuivi leur action à distance de l'hôtel de ville, et par une tradition de luttes populaires et syndicales menées par les Montréalais contre l'État fédéral et provincial: Montréal a essentiellement été le lieu de revendications dirigées vers d'autres paliers de gouvernement. Il n'y a sans doute pas lieu de s'étonner que les mouvements sociaux traditionnels aient mené des luttes concernant l'assurance-chômage, les régimes de retraite et l'assurance-santé — programmes fédéraux et provinciaux — sur tous les terrains sauf le municipal, pour éviter l'interférence des élites locales.

Les mouvements urbains n'ont acquis que depuis peu le statut d'acteurs légitimes à l'hôtel de ville, surtout grâce à l'arrivée au pouvoir du Rassemblement des citoyens de Montréal (R.C.M.). Beaucoup d'études ont été consacrées à l'histoire de ce parti et je me contenterai d'y renvoyer<sup>2</sup>, pour insister davantage sur l'évolution récente. Disons tout de même que le R.C.M., fondé en 1974, est issu des revendications et de la mobilisation des années soixante, âge d'or de l'organisation communautaire. C'était la deuxième fois que les groupes populaires et les mouvements sociaux cherchaient à se donner une représentation à l'hôtel de ville<sup>3</sup>, et ils avaient activement collaboré à la rédaction du programme du parti. Mentionnons aussi qu'avant le balayage de 1986, le R.C.M. avait connu des hauts et des bas, récoltant 18 sièges sur 45 aux élections de 1974, mais une poignée seulement aux deux élections suivantes.

Pour nombre de ses militants, dès la fin des années soixante-dix, il sautait aux yeux que le parti avait renoncé à son désir de changement; les congrès successifs leur confirmèrent qu'ils étaient marginalisés par une classe politique naissante, mue par de nouveaux intérêts. La défaite du Parti civique par le R.C.M. en 1986 avait mis en place un régime qui s'engageait à démocratiser la politique municipale. Or, notaient déjà Léonard et Léveillé, à la veille de l'arrivée au pouvoir des nouveaux dirigeants, leurs premières réalisations avaient déjà été mises en route par l'équipe Drapeau-Lamarre (LÉONARD et LÉVEILLÉE, 1986). Le Parti civique avait su reconnaître l'importance de la classe moyenne urbaine et commençait à s'ajuster à cette réalité politique.

Mais les promesses du R.C.M. allaient au-delà. Sa gestion devait donner réalité à un discours démocratique inédit. En comparaison, la stratégie antérieure du Parti civique — accorder davantage de crédibilité aux groupes communautaires — apparaît naïve ou, au mieux, complètement dépassée. On accorda aux nouveaux élus une longue lune de miel, compte tenu de la complexité du processus destiné à donner du

2. Voir SCHECTER (1978), LÉONARD et LÉVEILLÉE (1986), LUSTIGER-THALER (1992).

3. La première tentative avait été faite par le défunt Front d'action politique (FRAP).

pouvoir aux groupes communautaires à travers une vaste consultation. Par ailleurs, le simple fait que la barre soit confiée à un parti qui n'était pas celui de Jean Drapeau assurait au maire au moins une année de paix. Or il faut reconnaître que la performance du R.C.M. après les élections de 1986 puis de 1990 n'a rien eu d'exceptionnel; il n'empêche qu'elle a une importance considérable si on la situe par rapport aux contradictions propres à Montréal et à son histoire démocratique. Pour comprendre, il est nécessaire de dégager des étapes, des ruptures et des continuités. On est ainsi amené à évaluer l'expérience du R.C.M. sous deux angles. D'abord celui de sa continuité par rapport au discours démocratique dominant, ce qui attire l'attention sur certains rapports sociaux centraux dans la société locale. En second lieu celui de la discontinuité qu'elle introduit, en ce sens que la vie démocratique locale aurait commencé à s'alimenter à une source autre que la rationalité provinciale.

On doit d'abord formuler un constat de continuité quasi parfaite pour ce qui est de la centralité du Comité exécutif, héritée du processus de croissance impulsé par le gouvernement provincial. Mais le contexte au sein duquel fonctionne le Comité a changé radicalement. Les propositions de réformes qui ont mené le R.C.M. au pouvoir supposaient le soutien des mouvements urbains et, de ce fait, la pénétration de nouveaux discours et de nouveaux agents dans la sphère politique, d'où une discontinuité, car «l'escalade des besoins» enclenchée par la démocratisation formelle s'est déplacée vers la société civile. Comme parti, le R.C.M. se retrouve donc assis entre deux chaises, et sa position devient intenable: il y a crise de confiance dans ses rangs, tandis que les groupes communautaires et les mouvements sociaux, dont l'adhésion n'est jamais définitivement acquise, jouissent d'une légitimité sans précédent dans la sphère sociale et politique.

Les premières manifestations d'opposition sont venues de l'intérieur et ont donné naissance à deux nouveaux partis: la Coalition démocratique de Montréal (C.D.M.) et le Montréal écologique (M.É.). La C.D.M. était formée de quatre conseillers dissidents qui dénonçaient les tendances centralisatrices des chefs et réclamaient la transparence de l'administration ainsi que le retour à l'idéologie première du R.C.M. Quant au M.É., il regroupait des écologistes sociaux et des écoféministes résolus à placer les enjeux environnementaux urbains au centre des élections de 1990. C'était d'emblée une formation politique d'opposition, un «anti-parti».

La C.D.M. et le M.É. apparaissaient dans une conjoncture peu propice à la contestation. En effet, entre la prise du pouvoir par le R.C.M. en 1986 et les élections de 1990, les groupes communautaires et les mouvements sociaux urbains ont été la cible d'un processus d'intégration sans précédent, bénéficiant de programmes de subventions alimentés par les divers niveaux de gouvernement et coordonnés par la ville de Montréal. Selon bon nombre d'observateurs, ces groupes et mouvements auraient été mal avisés de jouer le jeu partisan au moment des élections.

Mais il y avait autre chose. La récession se faisait sentir durement dans les milieux ouvriers. Malgré tout, on sabrait dans les services. Les groupes commu-

nautaires prirent le relais en toute hâte, pour faire face aux énormes problèmes sociaux qui frappaient les quartiers où ils œuvraient. Pour plusieurs figures dominantes du R.C.M., dès 1988, c'est-à-dire peu de temps après leur intégration au processus de réforme démocratique, les mouvements urbains avaient pour ainsi dire atteint leur pleine stature politique : le gouvernement local avait discipliné les groupes populaires, leur attribuant le rôle d'organisations de services chargées de desservir des clientèles spécifiques, imitant en cela l'État provincial qui avait transformé les citoyens en clients des municipalités. Le processus de démocratisation formelle imposé par Québec n'avait pas visé au-delà, les dirigeants du R.C.M., non plus.

Aux élections de 1990, la C.D.M. et le M.É. ne trouvèrent guère de soutien dans les communautés locales. La C.D.M. ne réussit pas non plus à attirer les voix progressistes qui subsistaient au sein du R.C.M. De son côté le M.É., handicapé par les rivalités qui agitaient les Verts provinciaux et par la forte présence anglophone en son sein, ne réunit l'appui que des militants du centre et de l'ouest de l'île. Il n'était même pas évident qu'il avait le support électoral des groupes environnementaux de Montréal. Malgré l'insuccès des deux partis, un fait apparaissait clairement : la complexité apportée à la politique municipale par les groupes populaires et les mouvements sociaux urbains. Cela est important, nous le verrons, car la gauche politique traverse actuellement, à Montréal, une période de ruptures et de transformation.

*La nouvelle cohérence des mouvements urbains  
ou de la manière d'aller dans deux directions*

Ce sont les corporations de développement économique communautaire (C.D.E.C.) qui illustrent le mieux les différences entre anciens et nouveaux mouvements sociaux urbains en termes d'engagement politique à Montréal<sup>4</sup>. Les premières ont été formées par des groupes communautaires qui luttèrent contre le chômage dans les zones de la ville les plus touchées par les difficultés économiques. Les C.D.E.C. se sont multipliées depuis le début des années quatre-vingt, puis elles se sont transformées au cours des ans. L'histoire de celle de la Pointe-Saint-Charles témoigne du nouveau visage des groupes communautaires. Autrefois connue sous le nom de PEP (Programme économique Pointe-Saint-Charles), elle a récemment élargi son mandat pour regrouper un plus grand nombre de partenaires et a pris la forme du Regroupement pour la relance économique et sociale du sud-ouest de Montréal (RÉSO). Cette vaste coalition jouit d'une légitimité certaine auprès de l'État local et apparaît comme l'acteur politique principal de son territoire. Lorsqu'elle veut négocier pour résoudre les problèmes du sud-ouest, la ville fait désormais face à un impressionnant regroupement de militants subventionné par elle.

4. Voir HAMEL (1991), SHRAGGE (1991-1992).

Mais les rapports du R.C.M. avec les mouvements sociaux urbains du sud-ouest de la ville remontent à plusieurs années. Après l'indifférence du Parti civique à leur égard, les organisations communautaires de Pointe-Saint-Charles ont commencé à mobiliser les citoyens afin de réclamer un plan d'aménagement comprenant une stratégie de développement économique local. Pour y parvenir, il était évident qu'elles devaient détenir un pouvoir politique à l'hôtel de ville. Les élections de 1986 furent ainsi le moment d'une alliance avec le R.C.M. à cette fin. Beaucoup de discussions se tinrent à Pointe-Saint-Charles en 1985 sur la question de savoir si les groupes communautaires devaient rester neutres ou soutenir ouvertement un parti politique. L'on décida finalement d'entrer dans la lutte en vue d'installer un candidat à l'hôtel de ville. La victoire entraîna la déception dans son cortège. Les groupes locaux virent se centraliser le pouvoir autour du Comité exécutif, et ce dès le moment de la composition de celui-ci: comme ses prédécesseurs, le R.C.M. effectua son choix sans consultation préalable.

L'attitude du R.C.M. dans des dossiers importants comme Overdale et Matrox<sup>5</sup> n'éclaircit pas la situation. En 1988, il était évident qu'il avait abandonné son programme initial. Pour les groupes locaux, il était clair aussi que la concentration du pouvoir entre les mains de quelques personnes reconduisait l'inaccessibilité de la bureaucratie municipale. Mais il n'était pas question de renoncer à la possibilité de se faire entendre à l'hôtel de ville après des années de quasi-exclusion. C'est pourquoi la plupart des groupes communautaires de Pointe-Saint-Charles restèrent fidèles au parti aux élections de 1990, sachant pertinemment qu'il ne représentait plus les intérêts locaux (SÉVIGNY, 1990).

Changement de cap en 1992. Le conseiller R.C.M. de Pointe-Saint-Charles quitte son parti et siège comme indépendant. Dans un quartier où l'on prend la politique au sérieux, cette démission augure mal pour le R.C.M. à l'approche des élections de 1994. Les groupes communautaires de Pointe-Saint-Charles sont manifestement d'avis que leurs intérêts seront mieux protégés s'ils restent hors du parti. Mais rien n'indique qu'ils vont opter pour un autre parti. Les mouvements urbains montréalais, à tout le moins ceux de la Pointe-Saint-Charles, semblent avoir l'impression que des candidats indépendants sont davantage susceptibles de se situer en continuité avec les expériences, apprentissages et analyses qu'ils ont accumulés dans le champ politique depuis six ans. Ils pourraient fort bien canaliser leurs forces électorales (autrement dit transposer leur base communautaire dans la sphère politique formelle) en empruntant des voies non partisans.

---

5. Le cas Overdale opposa des locataires à des promoteurs ainsi qu'à l'hôtel de ville. Les locataires d'Overdale furent expulsés de leurs appartements par la force. Cela fut considéré comme le « premier test » de la nouvelle administration. Le dossier demeure une source d'embarras pour le R.C.M., un parti qui se pose en défenseur des droits des locataires.

Le cas Matrox heurta les sensibilités pacifistes et environnementalistes au sein du parti. Les élus municipaux montréalais ont permis à la compagnie Matrox de détruire 20 acres de forêt pour agrandir des aires de stationnement, après avoir obtenu un important contrat militaire aux États-Unis.

Il appert aussi que le RÉSO se sert de son nouveau statut pour appliquer une stratégie qui, visant à la fois les structures démocratiques formelles et la satisfaction de besoins concrets, associe la demande sociale à des pratiques politiques nouvelles. Tablant sur sa légitimité, il s'adresse aux trois niveaux de gouvernement pour promouvoir des projets parallèles plus ciblés et plus urgents, qui normalement ne seraient pas assurés du soutien du gouvernement local. Les groupes locaux, avec leur cohérence nouvelle, semblent avoir trouvé le moyen de dépasser l'éternel dilemme du financement des projets communautaires, en bâtissant de puissantes coalitions capables à la fois de soutenir d'autres groupes et de leur servir d'intermédiaire auprès de l'État local.

Comme nous l'avons dit, le RÉSO n'est pas représentatif de toutes les C.D.E.C. de Montréal; celles-ci ont des pratiques diversifiées: stratégies économiques classiques (Corporation de développement économique de l'Est, ou C.D.E.S.T.), pouvoir local et entrepreneuriat communautaire (RÉSO), pratiques à caractère traditionnel (Corporation de développement économique et communautaire Centre-Sud, ou C.D.E.C. Centre-Sud), pratiques de contestation (Centre d'innovation en développement économique local du Grand Plateau, ou C.I.D.E.L.-G.P.). Le C.I.D.E.L.-G.P. est un bon exemple de pratiques que le gouvernement local réussit mal à encadrer, malgré ses efforts<sup>6</sup>. La volonté d'autonomie que manifeste ce groupe s'est particulièrement exprimée dans la résistance qu'il a opposée au début de 1992 à un plan de réaménagement du quartier du Grand Plateau. Les nouveaux territoires des corporations de développement y étaient délimités de façon arbitraire, sans égard aux priorités locales ou aux populations résidentes. La ville, qui projetait de fusionner le C.I.D.E.L.-G.P. et la C.D.E.C. Centre-Sud, s'est heurtée à une opposition résolue de la part des organisations du milieu qui ont obligé le R.C.M. à trouver un moyen d'aider le C.I.P.E.L.-G.P. à poursuivre son mandat propre. La victoire sans équivoque de ce dernier aurait été impossible sans l'appui et la solidarité des groupes locaux et du réseau de solidarités qu'il a engendré<sup>7</sup>. Les mêmes éléments ont concouru aux gains de la Clinique de Pointe-Saint-Charles dans ses négociations avec l'État provincial. De plus en plus, à mesure que la crise de l'État-providence se répercute au palier local, les contradictions du politique suscitent des innovations organisationnelles et des pratiques sociopolitiques originales.

Les groupes communautaires et les mouvements sociaux urbains parviennent donc à maturité alors que la politique montréalaise, à gauche comme à droite, subit une profonde mutation. Le discours du R.C.M. est sérieusement contesté de l'in-

---

6. Le C.I.D.E.L.-G.P. est issu de dix groupes populaires. Sa clientèle est composée de femmes, d'immigrants, de réfugiés, d'assistés sociaux et de jeunes chômeurs. Il s'occupe de création d'emplois et a mis sur pied un réseau de prêts qui fonctionne fort bien; figurent en outre parmi ses priorités les services de garderie, le logement et la santé.

7. La Clinique communautaire de la Pointe-Saint-Charles a résisté à une tentative récente du gouvernement provincial qui visait à l'intégrer au réseau des Centres locaux des services communautaires (C.L.S.C.).

térieur. L'impasse politique à l'hôtel de ville entraîne la désaffection à son égard d'un nombre croissant de conseillers et surtout d'associations locales et, en même temps, les petits partis qui se sont formés à l'intérieur de sa gauche se désagrègent. Les divisions internes de la C.D.M. ont abouti à un schisme : depuis le milieu de 1992, deux de ses conseillers siègent comme indépendants ; la sympathie de ses membres de l'ouest de la ville envers le Parti égalité a aggravé la division, de même que les sensibilités autonomistes de ses conseillers dissidents. Ce parti traverse une crise d'identité, son avenir est incertain. Le M.É., quant à lui, s'applique à redéfinir sa critique de fond des politiques urbaines, dans une conjoncture où la plupart des partis politiques cherchent à s'approprier le discours environnementaliste. Quant aux partis de droite, notamment le Parti civique, ils ont du mal, rajeunis ou pas, à rallier les brebis en rupture de troupeau.

Il faut donc constater une désaffection à l'égard des partis municipaux de Montréal, une profonde désillusion devant la vie politique montréalaise et une fragmentation des partis. Cela a créé un terrain fertile pour les initiatives locales et beaucoup de candidats indépendants venant presque à coup sûr de la gauche du spectre politique pourraient donc se présenter aux élections de 1994. En effet les structures des partis sont faites d'idéologies, de personnalités et de hiérarchies qui permettent mal l'expression des demandes diverses que les groupes mettent désormais de l'avant. Des candidats indépendants seraient plus susceptibles que ceux des partis de se conformer à un mandat reçu des mouvements et d'en répondre directement aux associations locales. Le danger inhérent à ce phénomène est la poursuite de la fragmentation politique à mesure que les intérêts se centrent sur des districts particuliers, et la perte de la référence au système urbain global. Cela montre le besoin croissant d'une politique de coalition. La fragmentation politique a eu pour effet de jeter les bases de nouvelles formes de politique urbaine et, quoique encore bien fragiles, d'une nouvelle citoyenneté urbaine.

#### *Nouvelle citoyenneté urbaine et mouvements sociaux*

Depuis la fin de la guerre, à mesure que l'État-providence s'ajustait à la désorganisation croissante de l'économie capitaliste (HALL et HELD, 1989), les villes sont devenues un nouveau lieu de luttes ayant comme enjeu la citoyenneté. Il importe donc de réfléchir sur la citoyenneté et de nous interroger sur son apparition tardive dans les replis de l'espace urbain et de la société locale. La théorie du « grand État », évoluant dans le sillage de l'État-nation, continue d'être en butte à des questionnements formulés avec plus d'à-propos dans des termes financiers (LASH, 1990). Les travaux actuels sur la citoyenneté urbaine sont centrés sur des modèles de participation des citoyens inspirés du « public choice », du métropolitainisme et du communautarisme (LOWREY, HOOGLAND DEHOOG et LYONS, 1992). Mais ces analyses reposent sur des explications *a priori* de la « citoyenneté politique » alimentées par l'observation des paliers supérieurs du système étatique. En fait, la plupart des villes

n'ont ni le mandat politique ni l'infrastructure propres à faire advenir un véritable « citoyen urbain ». Poser la question de la citoyenneté politique dans les villes, c'est donc admettre qu'elle n'y existe pas, mais c'est aussi se placer devant une évidence : les contradictions liées aux luttes sociales sont ressenties au niveau local, et il y existe une *citoyenneté sociale*. À Montréal, la citoyenneté urbaine est née d'un mariage forcé entre des formes de citoyenneté politique parachutées par le palier provincial et une citoyenneté sociale construite à travers des luttes sur les droits, les devoirs et les problèmes locaux de l'État-providence.

Pour enrichir notre réflexion sur la citoyenneté urbaine, nous avons tout intérêt à réétudier les travaux de T.H. MARSHALL sur la citoyenneté sociale basés sur son analyse de l'État-nation. Son apport a consisté à dresser un tableau de l'évolution vers les droits civiques, les droits politiques et les droits sociaux (l'éducation, les prestations de retraite, les soins de santé et l'assistance sociale) en mettant l'accent sur ces derniers. À ses yeux, ces trois catégories de droits s'inscrivent dans une progression historique, la première ayant préparé la deuxième et celle-ci la troisième (MARSHALL et BOTTOMORE, 1992). S'il paraît difficile d'appliquer ce raisonnement à Montréal et à d'autres centres urbains, car les villes ont joué un rôle marginal dans le développement de la citoyenneté politique au Canada, il demeure qu'elles ont été un lieu privilégié de luttes dirigées vers les autres paliers de l'État, et il n'est pas fortuit que l'accession à ces droits ait suivi l'urbanisation. En effet, beaucoup de luttes pour les droits sociaux ont été menées par les classes laborieuses urbaines, et ce, dans un cadre où les individus avaient le statut de citoyens politiques face à l'État-nation et de citoyens sociaux face à l'État-providence, mais étaient relativement dépourvus de pouvoir au palier local.

La persistance des luttes sociales ne pouvait s'accommoder indéfiniment de l'absence de véritable vie politique locale. Aussi une certaine citoyenneté politique a-t-elle fini par apparaître vers la fin des années cinquante et durant les années soixante, à mesure que les relations entre les municipalités et le gouvernement provincial se développaient. À vrai dire, dans le cas de Montréal, cette citoyenneté politique urbaine à la mode libérale évoquait l'image du « chien de garde ». Le rôle dévolu au palier local était avant tout administratif : il s'agissait de gérer les droits individuels et ceux de propriété. Sur cette base politique allait se construire une entité civique capable de fournir des biens et des services de la manière la plus efficace. Aucune participation n'était nécessaire : une surveillance ponctuelle du processus de représentation pouvait suffire. Mais durant les années soixante, tandis que ce système se mettait en place, les pratiques des mouvements urbains et des groupes populaires ont peu à peu amené un élargissement de la notion de citoyenneté urbaine, qui a revêtu un caractère social, plus communautaire, correspondant au type de citoyenneté engendré par le nouvel État-providence, mais dans les limites du cadre municipal. Plus tard, en raison de la subordination des municipalités aux gouvernements supérieurs, la citoyenneté sociale a débouché sur de nouvelles pratiques urbaines et les mouvements sociaux en sont venus à exiger que les politiques urbaines aient prise sur

la vie quotidienne des citoyens, ce qui aboutissait somme toute à ramener au palier local des éléments qui relevaient auparavant d'une instance supérieure de l'État.

\*

\*

\*

Pour faire ressortir encore davantage les limites de la vie démocratique montréalaise, essayons d'envisager la citoyenneté dans le cadre urbain. Comme nous l'avons vu, le développement des droits civiques, politiques et sociaux à Montréal a reposé à la fois sur la destruction de l'autonomie des élites et sur la démocratisation du gouvernement municipal, deux phénomènes indissociables de la croissance de l'État-providence et nécessaires à son équilibre. Mais ce processus renferme un paradoxe, car la démocratie formelle débouche, à maturité, sur une réinterprétation du contrat social et des droits sociaux qui créent de nouveaux besoins (HELLER, 1988). La logique et l'orientation des politiques sont déplacées de l'État vers la société civile. Le problème est d'autant plus complexe que les assises sociales de l'État-providence, en toile de fond, subissent une mutation radicale.

Le changement se fait de deux façons (ROCHE, 1987). Premièrement, on doute de plus en plus que la distribution de la quasi-totalité des services sociaux puisse continuer d'être assurée par les mécanismes actuels inspirés du marché (consommation et cotisations basées sur le salaire). Cette dimension de la crise de l'État-providence — le problème du financement des services — a des conséquences directes pour la ville, où vont se poser toutes sortes de problèmes au cours des années à venir. Deuxièmement, on ne croit plus possible que la famille, et particulièrement les femmes, continuent d'assurer de manière informelle une gamme de services liés au soin des enfants, des malades et des personnes âgées. La famille elle-même, en tant que bastion de la domination patriarcale et de rôles féminins et masculins figés, est également en crise. Ces changements profonds accentués par le fait que les décisions susceptibles de réarticuler les processus en cause ne sont plus du ressort de l'État-nation, feront que l'évolution sera tributaire des rapports internationaux aussi bien que du développement d'une foule de pratiques locales.

Au Québec, c'est dans la métropole que les effets de ces bouleversements sociaux et politiques sont le plus visibles et le plus durement ressentis. Les C.D.E.C. offrent un excellent exemple de pratique annonciatrice d'une nouvelle forme de conscience civique enracinée dans le local et produite par des mouvements sociaux centrés sur les besoins locaux, au fil des crises qui mettent en évidence les contradictions issues des transformations mondiales. Les mouvements sociaux, devant les insuffisances et les paradoxes de la démocratie, se conjuguent aux effets de la mondialisation et créent un équilibre fragile entre crise et innovation. Ainsi les structures politiques ne peuvent-elles plus se résumer aux conseils municipaux, à qui

incombe néanmoins une charge fort lourde. Mais la restructuration qui s'impose pour organiser le développement des services locaux et redéfinir le travail de soin traditionnellement accompli par les femmes n'a rien à voir avec le parachutage de formes démocratiques qui a marqué l'histoire des institutions et des pratiques politiques à Montréal. La question du soin des personnes dépendantes et celle des activités économiques à implanter dans un quartier font surgir de nouveaux types de droits sociaux et de besoins à satisfaire. Ainsi, un nouveau terrain pour l'action sociale est apparu autour des questions de citoyenneté qui mettent en jeu le savoir et le bon sens politique des acteurs locaux.

De toute évidence, la vie politique montréalaise et les institutions démocratiques qui l'encadrent sont en transition et celle-ci va de plus en plus opposer le local (culturel, économique et politique) aux paliers supérieurs de l'État. Étant donné que Montréal semble avoir adopté un rythme spécifique de développement social par rapport au reste de la province, la rencontre entre la citoyenneté politique du Québec comme État-nation en devenir et la nouvelle citoyenneté urbaine de Montréal est porteuse de tensions et de conflits. Le plus grand défi qui nous est posé est de comprendre la spécificité politique de l'État local, qui n'est pas seulement un mandataire ou un exécutant inséré dans un système étatique plus vaste. Le « retour de l'urbain » (GERMAIN, 1992) dans la théorie sociale et politique peut nous alléger la tâche en nous aidant à concevoir des espaces politiques différents du « grand État ». Un renouvellement des théories de l'État (MACPHERSON, 1985) et du politique (MAHEU, 1992) s'impose et sera d'autant plus difficile à accomplir que l'incessante dialectique local-régional-mondial rend la compréhension politique de la ville de plus en plus diffuse. À vrai dire, eu égard au fait que le climat actuel est moins favorable à l'avènement des États-nations qu'à leur démantèlement, ces considérations ne sont pas que théoriques et ne concernent pas que l'urbain. Abattre les barrières de l'État provincial ou fédéral, c'est certainement risquer de « nationaliser » la politique municipale, c'est-à-dire d'y faire migrer tous les maux politiques et idéologiques de l'État supérieur disparu. Mais il se peut que nous soyons obligés de faire face à cette éventualité, dans la mesure où elle fait partie d'une articulation entre les pratiques politiques du passé et les nouveaux statuts de citoyenneté qui nous attendent dans le futur.

Henri LUSTIGER-THALER

*Département de sociologie et d'anthropologie,  
Université Concordia.*

#### BIBLIOGRAPHIE

- BOURASSA, Guy, « Les Montréalais et la démocratie », dans : BOURASSA, Guy et Jacques LÉVEILLÉE 1986 (dirs), *Le système politique de Montréal*, Montréal, ACFAS, 293-303.

- CLEMENT, Wallace, *The Canadian Corporate Elite*, Toronto, McClelland and Stewart.  
1975
- FRIEDMAN, Jonathan, «Narcissism, Roots and Postmodernity: The Constitution of Selfhood in the Global Crisis», dans: LASH, Scott et Jonathan FRIEDMAN (dirs), *Modernity and Identity*, Oxford, Basil Blackwell, 331-367.
- GERMAIN, Annick, «Urban Culture and the Decline of the City», dans: LUSTIGER-THALER, Henri (dir.), 1992 *Political Arrangements: Power and the City*, Montréal, Black Rose Books, 143-153.
- GIDDENS, Anthony, *Time and social Organisation*, Cambridge, Polity Press, 140-146.  
1987
- GOULDNER, Alvin W., *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, New York, Continuum.  
1979
- HALL, Stuart et David HELD, «Citizens and Citizenship», dans: HALL, Stuart et Martin JACQUES (dirs), 1989 *New Times*, Londres, Lawrence and Wishart, 43-54.
- HAMEL, Pierre, *Action collective et démocratie locale*, Montréal, PUM.  
1991
- HELLER, Agnes, «On Formal Democracy», dans: KEANE, John (dir.), *Civil Society and the State*, 1988 Londres, Verso, 129-147.
- LASH, Scott, *The Sociology of Postmodernism*, Londres et New York, Routledge.  
1990
- LÉONARD, Jean-François et Jacques LÉVEILLÉE, *Montreal After Drapeau*, Montréal et New York, Black Rose Books.  
1986
- LOWREY, David, Ruth HOOGLAND DEHOOG et William E. LYONS, «Citizenship in the Empowered Locality», *Urban Affairs Quarterly*, 28, 1: 37-49.  
1992
- LUKES, Timothy, «Community and Ecology», *Telos*, 88: 178-184.  
1991
- LUSTIGER-THALER, Henri, «New Social Movement Discourses: The Unsolved Democracy», dans: 1992 CARROLL, William (dir.), *Organizing Dissent: Social Movements in Theory and Practice*, Toronto, Garamond Press, 198-220.
- MACPHERSON, C.B., *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers*, Oxford, Oxford University Press.  
1985
- MAGNUSSON, Warren, «Political Science, Political Economy and the Local State», *Revue d'histoire urbaine*, 14, 1: 47-54.  
1985
- MAHEU, Louis, «Les nouveaux mouvements sociaux: entre les voies de l'identité et les enjeux du politique», dans: MAHEU, Louis et Arnaud SALES (dirs), *La recomposition du politique*, Montréal, PUM, 163-192.  
1992
- MARSHALL, T.H. et Tom BOTTOMORE, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press.  
1992
- PICKVANCE, Christopher et Edmond PRETECEILLE (dirs), *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, Londres, Pinter Publications.  
1991
- ROCHE, Maurice, «Citizenship, Social Theory and Social Change», *Theory and Society*, 16: 163-199.  
1987
- SCHECTER, Stephen, *The Politics of Urban Liberation*, Montréal et New York, Black Rose Books.  
1978

- 
- SÉVIGNY, Marcel, «Dilemma: Pointe St. Charles in the M.C.M. », dans : ROY, Jean-Hugues et Brendon WESTON (dirs), *Montreal: A Citizen's Guide to Politics*, Montréal et New York, Black Rose Books, 1990 181-187.
- SHRAGGE, Eric, «Community Economic Development in Montreal: Some Political Questions», *City* 1991-1992 *Magazine*, 13, 1, 31-33.
- VILLENEUVE, Paul, «Les vicissitudes des partis politiques municipaux», dans : BOISMENU, Gérard, Pierre HAMEL et Gérard LABICA (dirs), *Les Formes modernes de la démocratie*, Montréal, PUM, 1992 181-198.