

Pouvoir local et politiques publiques à Montréal : renouvellement dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain

Jacques Léveillé

Volume 6, numéro 2 (11), automne 1988

La reconquête de la ville

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002048ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002048ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Léveillé, J. (1988). Pouvoir local et politiques publiques à Montréal : renouvellement dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain. *Cahiers de recherche sociologique*, 6(2), 37–63. <https://doi.org/10.7202/1002048ar>

Pouvoir local et politiques publiques à Montréal: renouveau dans les modalités d'exercice du pouvoir urbain

Jacques LÉVEILLÉE

Il aurait suffi que l'élection d'une nouvelle direction politique de la ville de Montréal se soit produite environ une décennie plus tôt (novembre 1974 ou novembre 1978) pour que ce changement constitue une rupture radicale par rapport aux pratiques politiques et administratives antérieures. D'un régime parfaitement centralisé autour d'un parti politique municipal unanime et d'un chef charismatique omni puissant, la société montréalaise serait passée, sans transition, à un régime social-démocrate à direction collégiale, et soumis aux pressions d'un mouvement progressiste très disparate à l'époque.

Survenant, par contre, après la réalisation d'un ensemble de transformations dans la société montréalaise et dans la gestion publique de la ville, le délogement du Parti civique de Montréal (PCM) de l'ex-maire Jean Drapeau par le Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM) s'est effectué dans la continuité. L'idée de continuité en recouvre d'ailleurs une autre, plus abstraite, qui concerne l'aménagement des rapports entre la société politique et la société civile montréalaise au cours de la même période. Nous croyons, en effet, que la continuité politique et administrative prend toute sa signification dans l'acceptation, par les leaders socio-économiques et par les équipes partisans montréalaises, des transformations de ces rapports. Précisons un peu ces concepts avant de les voir à l'œuvre à Montréal au cours des quinze dernières années.

La question des relations entre société civile et société politique, quoique fondamentale, a souvent été mal comprise. Selon Gottdiener¹, la raison principale en est que les cadres d'analyse utilisés s'appuyaient généralement sur des conceptualisations ou trop larges ou trop étroites des réalités urbaines à étudier. Par bonheur, quelques contributions théoriques récentes² permettent de jeter un

¹ M. Gottdiener, *The Decline of Urban Politics*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications, Library of Social Research, vol. 162, 1987.

² M. Castells, *The City and the Grassroots*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1983; M. Gottdiener, *op.cit.*; C. G. Pickvance, "The Structural

éclairage nouveau sur les possibilités de dépasser cet obstacle méthodologique. En précisant les éléments essentiels d'une approche plus ouverte des rapports entre les groupes sociaux et la société civile, d'une part, et les institutions de l'État local, d'autre part, ces contributions offrent une lecture plus satisfaisante de la dynamique urbaine et métropolitaine, en particulier pour l'analyse des politiques publiques urbaines.

À la suite des critiques d'un mode d'analyse qui a dominé le champ d'étude au cours des années soixante-dix, il est, par exemple, plus facile, aujourd'hui, de suivre ces auteurs lorsqu'ils soutiennent que les groupes locaux et les institutions politiques et administratives locales ne sauraient être dépeints comme purs reflets de forces extra-locales. L'analyse des attitudes qui s'expriment en leur sein, tout autant que l'étude de leurs comportements et de leurs "productions", ne permettent pas de faire la démonstration d'un enchaînement déterministe des influences internationales et nationales sur le système socio-spatial local.

En revanche, peu d'auteurs maintiendront que les transformations ou les continuités observées dans les politiques publiques urbaines ne résultent que du jeu des influences locales, qu'on entende par là les influences contenues à l'intérieur de l'appareil administratif lui-même³ ou le système d'influences qui ne serait conceptualisé et analysé que par le recours à une problématique "locale" des rapports entre la société civile et la société politique⁴.

De façon encore plus significative que pour l'étude de l'État au plan national, l'analyse des rapports entre la société civile locale et l'État urbain a donc été contrainte de réviser certaines des conceptualisations qui avaient encadré et orienté le champ de la sociologie politique urbaine depuis une trentaine d'années. Il en résulte une certaine effervescence au plan conceptuel et au plan méthodologique, même si aucune synthèse théorique ne semble en mesure de s'imposer comme le nouveau cadre de référence. Entre l'éclectisme libéral, ou même libertaire, et le déterminisme doctrinaire, quelques auteurs sont à la recherche d'un cadre d'analyse

Critique in Urban Studies" et R. A. Beauregard, "Structure, Agency, and Urban Redevelopment", dans M.P. Smith (dir.), *Cities in Transformation*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications, Urban Affairs Annual Review, vol. 26, 1984, p. 31-50 et p. 51-72; J. H. Mollenkopf, *The Contested City*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1983; Peter Saunders, *Social Theory and the Urban Question*, London, Hutchinson, 1981.

³ R. E. Pahl, *Whose City?*, Harmondsworth, Penguin, 1975; "Managers, Technical Experts and the State", dans M. Harloe (dir.), *Captive Cities*, London, J. Wiley, 1977, p. 49-60; M. Lipsky, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", dans W. Hawley et al. (dir.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall, 1976.

⁴ Il s'agit d'une tendance qui a caractérisé la tradition des *community studies* aux États-Unis et ailleurs.

qui ordonnerait les hypothèses, les propositions et les généralisations tirées des réflexions et recherches identifiées aux approches centrées sur l'État (*State-centered theories*) et aux approches centrées sur la société (*Society-centered theories*)⁵.

Plutôt que de procéder à une revue systématique de ces efforts de synthèse, je tenterai, dans le cadre du présent article, d'indiquer comment notre analyse de certaines politiques publiques montréalaises des dernières années⁶ a cherché à prendre appui sur divers éléments de cette interrogation. Dans une première section, je fournirai un aperçu d'un ensemble de politiques publiques relatives à la "reconquête" de la ville traditionnelle. Dans la deuxième section, je m'inspirerai des efforts actuels de synthèse en sociologie politique urbaine pour proposer quelques hypothèses explicatives sur la situation montréalaise.

1 Une ville à régénérer par de nouvelles politiques publiques?

A lire les comptes rendus d'expériences étrangères⁷, il ressort que plusieurs villes canadiennes, américaines et européennes ont élaboré et mis en œuvre des programmes urbains qui s'apparentent à ceux que les autorités publiques montréalaises ont adoptés depuis le milieu des années soixante-dix.

Ceux-ci se présentent sous quatre thèmes: renouveau économique, qualité de vie de quartier, vitalité du centre-ville, réorganisation politique et administrative. Dans la mesure du possible, nous attirerons l'attention sur les modifications apportées à l'une ou l'autre de ces politiques par le changement de direction qui s'est opéré à Montréal en novembre 1986.

⁵ Les théories centrées sur l'État soutiennent que certains besoins sont générés par l'État et ses *managers* plutôt que par la société: théorie du management urbain et théorie néo-wébérienne. Les théories centrées sur la société posent comme hypothèse de départ que ce sont les besoins localisés à l'extérieur de la sphère gouvernementale qui actionnent la dynamique politique urbaine: théorie du *public choice*, théorie néo-marxiste et ses variantes (nouvelles économie politique, théorie de la consommation collective).

⁶ Cette analyse a été réalisée, pour une partie, avec une équipe du département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, sous la codirection de Jean-Pierre Collin, Gérald Fortin et moi-même.

⁷ R.D. Bingham et J. P. Blair (dir.), *Urban Economic Development*, Beverly Hills (Calif.), Sage Publications, Urban Affairs Annual Reviews, vol. 27, 1984; J. Bouinot (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, Paris, Economica, 1987; OCDE, *Les villes en mutation*, vol. 1, *Politique et Finances*, vol. 2, *Le rôle des pouvoirs publics*, Paris, 1983.

1.1 Renouveau économique: concepts et stratégies partagés

L'idéologie de croissance qui semble être le moteur des stratégies publiques et privées des villes nord-américaines et occidentales a connu peu de contestations persistantes⁸. À Montréal, par exemple, la contre-idéologie du *no growth*, développée par quelques auteurs américains, fut reprise par certains militants identifiés au RCM, sans grande conséquence.

Au fil des années, cette idéologie s'est imposée comme allant de soi. Avant le début des années soixante-dix, les traces d'une interrogation, par les autorités de la ville ou par les associations des gens d'affaires, sur la nature et sur l'urgence d'intervenir sont très difficiles à repérer. Les années d'après-guerre et la réalisation d'investissements plus audacieux et plus imposants les uns que les autres semblaient avoir convaincu les autorités publiques montréalaises et les leaders économiques de l'inéluctabilité de la croissance montréalaise. Il suffisait de laisser les forces se déployer sur le territoire. D'autant plus que le pouvoir charismatique du maire Drapeau avait fait la preuve de son efficacité en attirant sur Montréal, lorsque nécessaire, les bonnes grâces des gouvernements supérieurs.

L'étude⁹ de ces années d'après-guerre démontre bien que la réflexion sur l'organisation du présent et du futur économique de Montréal est réduite à sa plus simple expression. Il est admis, sinon souhaité ardemment, que la ville perde son statut de ville industrielle pour adhérer au club des villes tertiaires, et se classer parmi les villes mondiales. Cette réflexion se caractérise également par un optimisme volontariste qui stipule que tout va bien lorsqu'on le veut profondément, et qu'on le dit passionnément. Aussi, tout commentaire qui met en doute la santé économique de Montréal et les contraintes sérieuses à sa croissance future est interprété comme un comportement subversif.

Une telle attitude "subversive" pollua, malgré tout, l'atmosphère montréalaise à la fin des années soixante. Une série d'études académiques reconnaissaient, en effet, la fragilité des assises de l'économie montréalaise au sein du système économique canadien et international. De plus, ces analyses soulevaient des interrogations nouvelles sur la capacité, de plus en plus douteuse, de Montréal de continuer à jouer un rôle moteur dans la croissance du Québec et dans la région

⁸ H. Molotch, "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place", *American Journal of Sociology*, vol. 82, no 2, sept. 1976, p. 309-332.

⁹ C. Emard, *La commission d'initiative et de développement économique de Montréal*, rapport de recherche, Montréal, département de science politique, Université du Québec à Montréal, mai 1985.

montréalaise¹⁰. Bref, la conjoncture ne se prêtait pas à l'euphorie. Il fallait prévoir une réaction.

Celle-ci consista à mettre en avant des expressions d'opinions plus "positives" sur les atouts et sur la bonne fortune historique de Montréal devant les adversités, perçues ou réelles. Colloques et déclarations publiques et privées furent les premières étapes d'une stratégie qui culmina par un blitz publicitaire dans les journaux: à tour de rôle, des leaders du milieu des affaires de Montréal venaient y projeter le message souriant de leur détermination de demeurer à Montréal et d'y faire prospérer leurs investissements. Conformément au slogan selon lequel "La fierté a une ville", ils venaient exposer, aux éventuels sceptiques, leur fierté montréalaise actuelle et leur volonté d'y être associés à l'avenir.

Il sera toujours difficile de mesurer les effets de telles campagnes médiatiques sur la suite des événements. D'autant plus que la prise du pouvoir par le Parti québécois, parti prônant la séparation de la province de Québec du reste du Canada, n'était pas sans faire monter d'un cran les appréhensions, les craintes et les enchères manipulatrices dans certains milieux d'affaires de Montréal. De plus, la fin des Jeux olympiques de 1976 sonnait l'arrêt, pour une période que tous estimaient devoir être longue, de la croissance des investissements publics et privés.

Quoi qu'il en soit, l'urgente nécessité d'organiser la lutte contre ces attitudes défaitistes se concrétisa bientôt dans des structures et dans des programmes dont les autorités politiques et administratives de la ville de Montréal eurent l'initiative et la direction. Sans abandonner les recours à l'image, on insista plus volontiers sur des actions concrètes et sur des résultats tangibles. L'adoption d'une telle orientation dans l'action coïncide avec l'arrivée de Yvon Lamarre à la présidence du Comité exécutif de la ville. Nous y reviendrons.

Au fil des années soixante-dix, les autorités publiques montréalaises sont passées d'une attitude attentiste à une attitude et à des comportements interventionnistes, attitude et comportements avec lesquels le RCM, en raison de son idéologie et de ses déclarations antérieures, ne pouvait être qu'en accord. De leur côté, les milieux d'affaires acceptèrent de bonne grâce que la ville prenne la direction d'un certain nombre d'initiatives eu égard au renouveau économique de Montréal. Ils réclamaient une telle attitude depuis longtemps¹¹.

¹⁰ Pour une revue de ces analyses, voir J. Léveillé, *Développement urbain et politiques gouvernementales urbaines dans l'agglomération montréalaise, 1945-1975*, Montréal, Société canadienne de science politique, Études en science politique, 1978.

¹¹ P. Villeneuve, "Rapport d'étape sur les groupes d'intérêt à Montréal au cours des années 70", dans J. Léveillé et al., *Matériaux pour l'étude du système politique*

Ainsi, depuis la fin des années soixante-dix, la politique de renouveau économique s'est articulée autour de trois secteurs: l'industrie manufacturière, le commerce de quartier et la construction domiciliaire. Elle fut animée par l'objectif, ou le défi, de reconstruire les bases fortement menacées de la "vie en ville".

Après une longue période au cours de laquelle le départ d'industries avait été perçu comme une libération bienfaisante d'espaces centraux, la déconcentration des emplois industriels fut désormais analysée comme une tendance à renverser. De la même façon, la décentralisation des investissements commerciaux dans un réseau toujours plus étendu de centres d'achat fut perçue comme un développement qui risquait, à plus ou moins long terme, d'asphyxier les rues commerciales des quartiers montréalais. Enfin, l'industrie de la construction domiciliaire se révélant de plus en plus réfractaire à l'idée de réaliser des projets sur le territoire montréalais, il importait de rendre ce dernier le plus attrayant possible afin d'encourager l'investissement domiciliaire.

À compter de 1980, l'administration montréalaise s'engage donc dans l'aménagement de neuf parcs industriels et dans la viabilisation de plusieurs sites susceptibles de recevoir 20 000 logements. À la même époque, est lancé le programme de revitalisation des artères commerciales (RAC) dont le but est de rendre plus attrayantes et plus dynamiques les "rues principales" des quartiers. Selon la logique de ce programme, les personnes qui auraient été incitées à ne plus quitter Montréal, voire à y revenir, grâce aux deux programmes précédents, représenteraient des clientèles capables d'accroître de 25% le chiffre d'affaires des commerçants des rues commerciales de quartier et, ainsi, d'assurer la viabilité de celles-ci face à la concurrence des centres d'achat.

Certes, il ne suffit pas, pour qu'une politique de renouveau économique se réalise, que des espaces soient réservés et aménagés. Encore fallait-il, dans la conjoncture montréalaise de la fin des années soixante-dix, que les autorités municipales consentent à un effort supplémentaire. Dans l'espoir que celui-ci donne le coup d'envoi à une reprise des activités et que ces activités deviennent progressivement moins dépendantes du soutien financier de la ville. Ces programmes d'aide directe, qui ont été reconduits par le RCM après novembre 1986, portent le nom de programme de coopération industrielle de Montréal (PROCIM I et II), de programme de subvention à l'achat d'une maison dans le cadre de l'Opération 20 000 logements, et de programme de soutien au démarrage et au fonctionnement de sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC), dont il sera question sous un prochain titre.

La mise en œuvre de ces initiatives représentait une petite révolution dans la pratique administrative montréalaise. Certes, l'administration de la ville avait toujours consacré une portion substantielle de ses dépenses, courantes et capitalisables, pour la construction, l'entretien et la réfection des infrastructures urbaines de base. Par contre, la préparation d'espaces à des fins privées, en particulier dans le secteur industriel, et surtout l'attribution de subventions directes à des entreprises ou à des particuliers pour les encourager à investir dans la ville, n'étaient plus pratique régulière à l'hôtel de ville de Montréal. De ce point de vue, ces initiatives témoignent de la volonté interventionniste qui a caractérisé la gestion administrative du PCM après novembre 1978, et qui se manifeste avec encore plus d'intensité depuis la victoire du RCM en novembre 1986.

1.2 Qualité de vie de quartier : une découverte politique

À la faveur de ces visées nouvelles, la politique du renouveau économique abordait, sous un jour différent, toute la question de la place des quartiers dans la gestion de la ville.

Grâce au choix délibéré d'un type d'aménagement des sites, et au recours à un modèle architectural particulier, l'Opération 20 000 logements faisait, par exemple, émerger une conception du quartier qui se rapprochait de celle qui prévaut dans les villes de banlieue. Les concepteurs politiques et administratifs du programme estimaient, en effet, que pour convaincre les banlieusards de réintégrer le territoire montréalais, il fallait leur préparer un milieu de vie semblable à celui qu'ils étaient invités à quitter. Avec, en prime, la proximité de la centralité urbaine¹².

Pour sa part, la politique de relance industrielle comprenait un programme (Programme de rénovation d'aires industrielles de Montréal-PRAIMONT) dont l'objectif n'était ni de constituer de nouveaux espaces (parcs industriels) ni de supporter financièrement des entreprises sectorielles individuelles (PROCIM I et II), mais d'intervenir, en coordination avec un ensemble d'autres services et programmes, pour faire revivre des zones industrielles anciennes dont l'occupation du sol est diversifiée. À la faveur d'une réflexion sur l'activité industrielle, c'était, en somme, le retour à une vision intégrée du quartier: la vraie vie prenait sa revanche sur la "science urbanistique".

Enfin, le programme de revitalisation des artères commerciales participait, de façon encore plus explicite, à la définition et à la promotion d'une conception à la fois socio-économique, politique et administrative du quartier:

¹² R. Boyer, *L'Opération 20 000 logements de la ville de Montréal*, rapport de recherche, Montréal, département de science politique, Université du Québec à Montréal, déc. 1985.

[M.Lamarre] voulait redonner au quartier l'esprit de vie d'un quartier. Il voulait que l'on retrouve dans chaque quartier ce qu'il y avait il y a 40 ans. Analogie avec un petit village où l'on retrouve une rue commerciale, une église, une bibliothèque, des commerces spécialisés, éventuellement un centre de la culture, et, si on peut se le permettre, des maisons pour faire la pratique d'activités sportives ¹³.

Cet extrait d'entrevue résume bien l'ambition d'un projet qui prête, du moins en théorie, une contribution spécifique aux programmes plus anciens de restauration domiciliaire et aux programmes nouvellement mis en marche d'intervention dans les quartiers anciens (PIQA) et de création de maisons de la culture quant à la promotion d'un concept "paroissial" de quartier urbain. Projet peut-être trop ambitieux, comme le remarquent Roy¹⁴ et Laflamme¹⁵, surtout en ce qui concerne la coordination des programmes.

Finalement, il semble qu'il n'y ait pas eu de coordination entre les programmes PIQA [programme de réfection d'un ensemble d'infrastructures urbaines liées à la résidence] et RAC [programme de revitalisation d'infrastructures liées au commerce] ¹⁶.

Les maisons de la culture sont des éléments régénérateurs qui s'adressent aux quartiers résidentiels. Ce discours politique en fera le programme le plus visible de toutes les interventions portant sur l'amélioration de la qualité de vie.

[Par contre, au plan de l'implantation,] on ne peut identifier clairement de lien entre les maisons et les programmes officiels portant sur les quartiers anciens. Il reste intéressant de noter que plusieurs d'entre elles sont pourtant prévues dans des secteurs parmi les plus anciens de la ville ¹⁷.

Quoi qu'il en soit du décalage plus ou moins prononcé entre les intentions et les effets réels des interventions sur la qualité de vie dans les quartiers montréalais, il est permis de mesurer le chemin parcouru sur ce thème depuis vingt ans.

¹³ Extrait d'entrevue avec un fonctionnaire de la ville de Montréal, dans L. Roy, *Revitalisation des artères commerciales et Sociétés d'initiatives et de développement des artères commerciales*, rapport de recherche, Montréal, INRS-Urbanisation, janv. 1986, p. 41.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ D. Laflamme, *Les Maisons de la culture à Montréal*, rapport de recherche, Montréal, INRS-Urbanisation, oct. 1987.

¹⁶ L. Roy, *op.cit.*, p. 45.

¹⁷ D. Laflamme, *op.cit.*, p. 48, 49, 52.

Dans son étude comparative de Montréal, Toronto et Winnipeg, Kaplan¹⁸ n'hésite pas à conclure que les programmes relatifs à la vie des quartiers montréalais furent constamment placés au bas de la liste des préoccupations législatives et budgétaires du Parti civique du maire Drapeau. Trop de souvenirs désagréables et trop de dénonciations sévères étaient associés à la "politique partisane décentralisée" pour que les réformistes de 1960 aient la moindre tentation d'amorcer un "virage" vers les quartiers. Aussi, il faudra attendre la fin des Jeux olympiques pour que le PCM accepte de se sensibiliser aux arguments du président Lamarre en faveur d'un retour politique et administratif aux quartiers montréalais.

Yvon Lamarre et les conseillers dont il s'était entouré avaient en effet acquis la conviction que les investissements spectaculaires ne pourraient plus masquer la faiblesse des interventions dans les quartiers. Déjà, quelques groupes de commerçants reprenaient à leur compte certaines dénonciations et certaines revendications que les groupes populaires formulaient, au sujet de la vitalité des quartiers, depuis le milieu des années soixante. De plus, les groupes d'opposition étaient parvenus à reconstruire un parti politique municipal, le Rassemblement des citoyennes et citoyens de Montréal (RCM), qui cultivait systématiquement, par son idéologie, par ses programmes et par son organisation partisane, les quartiers montréalais.

Le changement de cap exigea, pour le PCM, une révision sérieuse de ses priorités politiques et administratives eu égard aux divers quartiers de la ville. Contre une attention presque exclusivement accordée au sort du quartier du centre-ville, le PCM du couple Drapeau-Lamarre fit valoir, auprès des structures administratives, et en particulier auprès du Service de l'habitation et de l'urbanisme, la nécessité de se mettre à l'écoute des quartiers à l'extérieur du centre-ville, et de mettre en œuvre les politiques "localistes" dont il a été question précédemment.

Pour le RCM, par contre, son préjugé favorable envers les quartiers l'obligeait à faire preuve de bons sentiments à l'égard du centre-ville. Il ne devait pas laisser croire que l'administration montréalaise manifesterait, après une éventuelle victoire électorale, une attitude négative et un comportement strictement réglementaire à l'endroit du quartier du centre-ville.

Au tournant des années quatre-vingt, les transformations idéologiques qui s'étaient progressivement opérées au sein du RCM le servirent bien. Elles firent en sorte que le discours et la stratégie devinrent moins militants et moins

¹⁸ H. Kaplan, *Reform, Planning, and City Politics, Montreal, Winnipeg, Toronto*, Toronto, University of Toronto Press, 1982.

exclusifs¹⁹. Ainsi, les notions de concertation et de mise en commun des expériences et des solutions faisaient leur apparition dans les déclarations publiques des principaux ténors du parti. Le parti les proposa bientôt aux petits propriétaires (campagnes de mobilisation sur les taxes foncières), aux commerçants dans les quartiers (redéveloppement du terrain des usines Angus et commerçants de la rue Masson) et aux gens d'affaires du centre-ville (alliance contre le premier projet de Cadillac-Fairview rue McGill College).

1.3 Un quartier particulier, le centre-ville : le PCM l'oublie, le RCM le chérit

Pour bien exprimer le sens et les conséquences de la négligence relative du centre-ville par le PCM au pouvoir entre 1978 et 1986, il importe de contraster cette dernière période avec les deux décennies précédentes. Un tel recul est évidemment impossible dans le cas du RCM. Il faudra donc, pour rendre compte des attitudes du RCM à l'égard du centre-ville, nous résigner à prendre appui sur des données qui se prêtent mal à l'analyse parce que trop récentes.

La majorité des actions qui ont marqué le régime Drapeau, de 1960 à 1978, se rattachent, de près ou de loin, à ce que Kaplan²⁰ nomme le *grand design* des leaders du P.C.M., en particulier de l'ex-maire Drapeau et de l'ex-président du Comité exécutif, Lucien Saulnier. Or, ce grand dessein montréalais passait inévitablement par la restructuration du centre-ville en tant que manifestation symbolique du passage de la ville industrielle traditionnelle à la ville tertiaire internationale. Aussi, les chercheurs qui ont étudié cette période de forte croissance du centre-ville ne s'y trompent pas²¹. Tous soulignent les liens étroits qui furent tissés entre, d'une part, les investissements en transport (boulevards, autoroutes, métro), les grandes attractions internationales (Exposition universelle de 1967, Jeux olympiques de 1976), les réalisations institutionnelles (place des Arts, Radio-Canada, Radio-Québec, place Desjardins), les accommodements réglementaires

¹⁹ J.-F. Léonard et J. Léveillé, *Montreal after Drapeau*, Montréal-Buffalo, Black Rose Books, 1986.

²⁰ H. Kaplan, *op.cit.*

²¹ H. Aubin, *Les vrais propriétaires de Montréal*, Montréal, Éditions L'Étincelle, 1977; M. H. Choko, *Crise du logement et capital immobilier: Montréal, le redéveloppement du centre-ville de 1957 à nos jours et ses conséquences*, thèse de doctorat de 3e cycle, Paris, Institut d'urbanisme, Université de Paris VIII, 1981; R. W. Collier, *Contemporary Cathedrals, Large Scale Developments in Canadian Cities*, Montréal, Harvest House, 1974; F. Dansereau, *Les tendances du redéveloppement du centre-ville de Montréal et des zones limitrophes*, notes de recherche, no 3, Montréal, INRS-Urbanisation, 1974; J.-F. Léonard, *L'évolution du rôle du service d'urbanisme de la ville de Montréal dans l'orientation de la politique d'aménagement de la ville de Montréal (1941-1971)*, mémoire de maîtrise, Montréal, département de science politique, Université du Québec à Montréal, 1973; B. Richardson, *The Future of Canadian Cities*, Toronto, New Press, 1972.

(zonage, expropriation, échange et concession de terrains) et, d'autre part, la transformation du centre-ville par des tours à bureaux, des espaces commerciaux, des hôtels, des équipements culturels et de loisir²².

Les intervenants politiques et administratifs de Montréal, de Québec et d'Ottawa ne remettent pas en question cette projection de la centralité montréalaise. Elle convient également très bien aux milieux d'affaires, du moins jusqu'au moment de dresser le bilan des retombées réelles et durables des Jeux olympiques, et de porter, à cette occasion, un regard critique sur l'ensemble de la stratégie associée au *grand design*. Moment révélateur pour l'ensemble des intervenants publics et privés, sauf peut-être pour le maire Drapeau, d'autant plus que le gouvernement nouvellement élu du Parti québécois décidait, pour satisfaire aux exigences des prêteurs new-yorkais, mais aussi pour dramatiser l'enjeu montréalais, de faire porter à la dette de la ville une partie du déficit des Jeux.

Plutôt que d'attirer l'attention sur ces aspects positifs, le bilan des Jeux olympiques oblige les intervenants publics et privés à prendre conscience de la fragilité du centre montréalais. Ce dernier apparaît, en effet, beaucoup trop dépendant de réalisations spectaculaires et d'investissements publics liés à ces réalisations. Aussi, ils accepteront tous, avec satisfaction, l'expression du nouveau discours et des nouvelles stratégies d'action que le président Lamarre et ses principaux conseillers diffusent entre 1978 et 1980.

Les aspects résolument "localistes" de ces stratégies ne soulèvent pas d'opposition. Les intervenants conviennent que l'avenir du centre-ville doit passer par la consolidation du tissu industriel, commercial et résidentiel de l'ensemble du territoire montréalais, et non seulement du seul centre-ville. Plusieurs catégories d'investissements du centre-ville risquent d'ailleurs de stagner encore plus longtemps si les taux de chômage continuent à croître²³ et si la qualité de vie dans les quartiers régresse au point que ces derniers ne puissent plus retenir qu'une population captive.

À cet intérêt bien compris, s'ajoute le fait que l'administration du PCM avait confié à la Commission d'initiative et de développement économique (CIDEM) le soin d'associer les principaux intervenants montréalais aux prises de décision, à travers des commissions consultatives sur les grands secteurs de l'économie

²² Pour les fins de la présente étude, il n'est pas essentiel d'établir une différence entre le centre-ville "francophone de l'Est", qui demeurera une potentialité, et le véritable centre-ville qui s'est développé autour de la place Ville-Marie.

²³ Pour un aperçu de la conjoncture économique montréalaise au tournant des années quatre-vingt, voir J. Léveillé, "L'action économique de la ville de Montréal", dans J. Bouinot (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, op.cit., p. 7-31.

montréalaise. Les réactions éventuelles à un virage trop brusque dans les stratégies semblaient fort bien canalisées.

Cette belle concertation aurait normalement dû guider les comportements au moment d'entreprendre une réflexion de fond sur l'avenir du centre-ville. Tel ne fut pas le cas.

Certes, l'administration Drapeau s'était mise à la consultation plus ouverte des intervenants depuis l'arrivée de Yvon Lamarre à la présidence du Comité exécutif et de Pierre Shooner au poste de commissaire-directeur général de la CIDEM. Par contre, des résistances sérieuses au sein du Comité exécutif empêchaient le recours à des audiences publiques pour débattre de projets concernant le centre-ville. Aussi, lorsque la corporation Cadillac-Fairview exposa les plans d'un développement intégré, commerces-bureaux-salle de concert, conçu pour la rue McGill College au cœur du centre-ville, l'administration montréalaise, le maire Drapeau en tête, résista aux demandes quasi unanimes des groupes en faveur d'audiences publiques sur le type d'aménagement physique prévu pour les lieux.

Cet entêtement risquait de mettre en péril l'harmonie, officielle et officieuse, maintenue depuis 1978 entre l'administration montréalaise et les groupes d'affaires. Ce qui, d'ailleurs, se produisit.

La tenue d'audiences "publiques" sous la responsabilité conjointe des deux principales associations des milieux d'affaires de Montréal ne parvint pas à rétablir le climat de confiance antérieur. Une faille très importante avait fait son apparition dans le processus de consultation instauré par Yvon Lamarre et la CIDEM. Pour la première fois depuis longtemps, les milieux d'affaires proposaient une démarche opposée à celle du porte-parole traditionnellement incontesté de l'administration du PCM, l'ex-maire Drapeau. Ils acceptaient même, ce faisant, d'être objectivement associés au parti d'opposition, le RCM, qui s'était joint au concert des protestations en cherchant ouvertement à capitaliser contre l'adversaire politique, tout en courtisant les milieux d'affaires.

Il fallait que Lamarre et ses conseillers reprennent l'initiative et relancent le modèle de concertation mis en place depuis 1978.

Le sommet économique de juin 1986 n'est donc pas le fruit d'une génération spontanée. Sa tenue est certes conforme à la pratique qui avait prévalu depuis 1978 au sein de l'appareil montréalais et depuis 1981 sur le territoire métropolitain. Par contre, n'eût été l'épisode Cadillac-Fairview, il n'aurait pas été aussi essentiel, ni aussi urgent, de rassurer les intervenants du centre-ville sur le respect de la parole donnée, même lorsque cette parole est officieuse comme dans le cas du plan de développement de la rue McGill College. Bref, il importait de

colmater les premières manifestations d'une crise de confiance potentiellement sérieuse.

La leçon a été bien apprise par le RCM qui s'est efforcé, avant son accession au pouvoir en novembre 1986 et depuis lors, à ne pas effrayer les gens d'affaires. Inspiré par cette même prudence, il a placé la question de l'aménagement du quartier du centre-ville au sommet de ses priorités "planificatrices". Il a également résolu que la confection d'un premier plan de développement pour le centre-ville montréalais n'obéirait pas aux impératifs secrets du *grand design* des années soixante. Tirant les conclusions logiques des tentatives timides des années 1978-1986, le RCM au pouvoir réalisera, en 1988, ce que plusieurs grandes villes américaines et canadiennes ont vécu au cours des deux dernières décennies, à savoir l'adoption d'un plan directeur du centre-ville au terme d'une consultation publique organisée de façon professionnelle.

Selon les documents et les déclarations du RCM, les autres quartiers montréalais devraient être soumis au même processus démocratique de planification dans un avenir plus ou moins rapproché.

Il sera intéressant de suivre le rythme et les modalités de réalisation de cet exercice pour saisir toute la différence entre le RCM au pouvoir, le RCM dans l'opposition et le PCM de 1978-1986, eu égard aux quartiers.

Déjà, la réforme politique et administrative fournit quelques indices précieux sur la question.

1.4 Renouveau politique et administratif: l'avènement d'une bureaucratie démocratique à Montréal^{24?}

Dans une synthèse récente, Collin et Roy²⁵ attirent l'attention sur le renouvellement qui s'est opéré au sein du personnel politique et administratif de l'appareil gouvernemental montréalais entre 1960 et 1980. Il convient de retenir quelques-unes de leurs constatations majeures afin de mieux apprécier les transformations que l'élection de novembre 1986 a apportées sur ce plan.

²⁴ J. Godbout, "À propos de l'enflure technocratique", *La Presse*, 17 mars 1987. Godbout fait part de réflexions qui permettent d'utiliser la formule et le point d'interrogation.

²⁵ J.P. Collin et L. Roy, "Les dimensions politiques de la régénérescence de la ville traditionnelle à Montréal", communication présentée à l'atelier "urbain" du congrès annuel de l'Association canadienne des sociologues et anthropologues de langue française, tenu à l'Université de Montréal, en mai 1985.

À vingt ans de distance, les cadres du parti [PCM] sont presque totalement renouvelés et, du groupe des élus de 1962, il n'en reste plus que deux qui sont toujours au poste. Plus fondamentalement, les résultats fragmentaires de notre étude des biographies des conseillers du P.C.M. depuis 1960 laissent entrevoir que le profil du groupe actuel tranche à tous points de vue (professions, scolarité, antécédents politiques et communautaires, âge, sexe, ethnie) avec celui du groupe de 1960-62.

La mutation du P.C.M. fait éclore une modernisation de l'administration qui couvrait depuis les années 1972-74. Le personnel cadre de niveau supérieur a connu un taux de renouvellement comparable à celui décrit pour le P.C.M. Ainsi, 62% des directions de services ont un titulaire nommé entre 1979 et 1984. À l'inverse, seulement deux directeurs occupaient de telles fonctions avant 1972²⁶.

L'éclosion moderniste dans l'administration se manifeste véritablement à compter de 1979, au moment où sont mis en œuvre les politiques et programmes recensés dans le présent article. Des structures nouvelles sont mises en place, telles la CIDEM, le Service du contrôleur général et le Service des travaux publics issu de la fusion de trois services. De nouvelles institutions mixtes (public-privé) font leur apparition, telles les Sociétés paramunicipales et les SIDAC. Enfin de nouvelles politiques administratives transforment substantiellement le mode d'organisation du travail entre les services, le processus de confection et d'adoption du budget et le recrutement des cadres supérieurs²⁷.

En somme, la décision politique de jouer désormais un certain rôle de direction dans le renouveau économique montréalais se traduit par la mise au pas d'un appareil administratif qui n'avait pas été secoué souvent depuis vingt ans.

Cette volonté de réformer les structures et les pratiques administratives se manifesterait avec plus de détermination et plus de systématisation quelques mois après la prise du pouvoir par le RCM en novembre 1986.

Les démarches du RCM en ce sens ne constituèrent une surprise pour personne. D'une part, ses orientations "interventionnistes" étaient plus explicites que celles du PCM, version 1978-1986. D'autre part, le profil des conseillères et conseillers élus sous sa bannière en 1986, quoique très semblable à celui des candidats et candidates défaits du PCM²⁸, permettait d'identifier un groupe

²⁶ *Ibid.*, p. 10, 11, 13.

²⁷ D. Laflamme, *L'appareil administratif montréalais (1970-1983). Évolution du système de gestion et des structures*, rapport de recherche, INRS-Urbanisation, août 1984.

²⁸ J.-F. Léonard et J. Léveillé, *Montreal after Drapeau*, *op.cit.*, p. 39-50.

important de personnes ayant entretenu des liens étroits avec l'État et avec ses modes d'intervention dans la société²⁹. Enfin, les critiques souvent virulentes du RCM à l'endroit des pratiques autoritaires et secrètes du PCM avaient conduit le parti à lier étroitement réorganisation administrative et renouveau démocratique à Montréal. Le tout fut donc emballé sous le signe de la réforme démocratique.

Cette réforme débuta avec la création du poste de secrétaire général. Puis, s'amorcèrent les premières étapes de la réorganisation des structures administratives. La diminution du nombre de services, la responsabilisation des cadres supérieurs à l'égard de leurs services, enfin, la déconcentration de certaines fonctions administratives au niveau des quartiers furent à la fois les maîtres mots et les principaux indices de la détermination qui animaient la réorganisation administrative du RCM.

Il fallait, semble-t-il, s'empresse de calmer les appréhensions de ceux qui doutaient de la capacité administrative d'un parti que l'on persistait à décrire comme un regroupement essentiellement idéologique. Afin de réorienter l'imaginaire collectif, on annonça que Montréal était à se donner les moyens de devenir "un modèle d'entreprise publique de services".

Inspirée par ce haut fonctionnaire de carrière qui avait préparé la transition, avant d'accéder au poste de secrétaire général lors de la prise du pouvoir, la formule signifiait que la ville devait prendre exemple sur les entreprises commerciales de services pour satisfaire aux exigences d'efficacité, d'économie de gestion et de service à la clientèle. Elle devait toutefois tenir compte de la dimension publique de son service et s'adapter, pour ce faire, au processus de type gouvernemental qui guide toute l'action d'une "administration municipale".

Les leaders politiques du RCM n'avaient pas pris l'habitude d'accepter, sans commentaire critique, que la ville de Montréal soit conçue, d'abord et avant tout, comme une structure d'administration. Le RCM avait plutôt eu tendance à s'opposer à l'ancienne administration en insistant sur l'idée que la ville de Montréal pouvait agir, et aurait dû le faire, dans plusieurs domaines de sa compétence, comme un "gouvernement local". Cela étant, il faut interpréter l'adoption du nouveau concept comme une façon prudente de fondre deux intentions en une. D'une part, on voulait éviter, tout comme on s'était efforcé de le faire au cours de la récente campagne électorale, de se référer explicitement à la notion de

²⁹ Cherchant à tracer le profil de ceux qui demeureront des défenseurs du mode d'intervention de l'État-providence, Piven et Cloward expriment une idée semblable: F. Fox Piven et R. Cloward, "The New Class War in the United States", dans I. Szelenyi (dir.), *Cities in Recession*, Beverly Hills, Sage Publications, Studies in International Sociology, vol. 30, 1984, p. 26-45.

"gouvernement RCM". D'autre part, on voulait propager l'idée qu'une "gestion RCM" ne saurait être une administration traditionnelle, sans plus.

Cette prudence est peut-être à l'origine du malaise ressenti par certains conseillers et par certains membres du parti à l'égard de la réforme politique³⁰. À trop vouloir mettre l'accent sur les dimensions administratives de la réforme, le RCM aurait, selon ceux-ci, négligé de revoir, à la lumière de l'exercice du pouvoir nouvellement acquis, les aspects politiques de la réforme qui constituent la marque de commerce du RCM.

Sous ce titre, il faut inclure, en priorité, la réforme du Comité exécutif et la création de commissions permanentes du Conseil. Deux mécanismes que le RCM a toujours placés au sommet de son programme de démocratisation de la vie politique montréalaise, avec l'ouverture de l'hôtel de ville et le déblocage de l'accès à l'information municipale.

Certes, la réforme du Comité exécutif a été entreprise conformément au programme du RCM. Elle consiste en une répartition plus nette des tâches entre les sept membres du comité. Un peu à la manière des cabinets ministériels canadien ou québécois, chaque membre du comité (ministre) est responsable devant l'ensemble du comité (cabinet) d'un secteur précis de l'activité gouvernementale montréalaise. Ainsi, l'indiscutable prépondérance dont bénéficiaient le président du Comité exécutif et le maire a fait place, du moins en théorie, à une direction plus collégiale. Des analyses ultérieures devraient nous renseigner plus avant sur la pratique de cette collégialité au sein de l'exécutif.

Pour l'instant, les interrogations formulées à l'intérieur du RCM ne portent toutefois pas sur cet aspect de la question. Elles concernent plutôt l'épineux problème des rapports entre le groupe parlementaire et "ses" commissions permanentes, d'une part, et le Comité exécutif avec "ses" conseillers-experts, d'autre part³¹. Interrogations qui sont reprises par le parti et ses instances à l'égard des conseillers et, plus particulièrement, à l'endroit des membres du Comité exécutif et du maire. Le recours aux arguments sur l'urgence d'agir avec détermination ne suffit pas. Certaines décisions sont invoquées pour bien illustrer que le démon de la centralisation n'a pas encore été tout à fait exorcisé³².

³⁰ Les références aux opinions des membres du RCM dans les paragraphes qui suivent sont tirées d'entrevues conduites par Jean-François Léonard et moi-même en vue d'une série d'articles devant souligner le premier anniversaire de la prise du pouvoir par le RCM en novembre 1987.

³¹ Le conseiller Georgoulis soumettait une réflexion en ce sens à l'ensemble du parti à l'été 1987. Le congrès du RCM de la fin de novembre 1987 était consacré aux mêmes questions sous le thème *Du pouvoir pour quoi pour qui?*

³² En mars 1988, le conseiller Mélançon rédigeait une étude sur la vie démocratique à Montréal sous la gouverne de son parti. Quelques titres de journaux cernent bien

La détermination du RCM à imprimer sa marque de commerce dès les premiers mois de la prise du pouvoir était pourtant inévitable. L'ancien régime avait été dénoncé si sévèrement pour ses retards accumulés en ce qui concerne la modernisation des institutions politiques et administratives que le RCM aurait perdu beaucoup de sa crédibilité en n'agissant pas comme s'il était pressé par le temps.

Les premières nominations du RCM au pouvoir furent d'ailleurs portées au compte de la précipitation, et parfois de la partisanerie, par la majorité des éditorialistes et commentateurs de la scène politique montréalaise. En intitulant son commentaire "L'hôtel de ville des camarades", l'éditorialiste du journal *Le Devoir* résumait bien le sentiment de doute qui animait ce groupe d'observateurs généralement sympathiques aux idées et aux valeurs véhiculées par le RCM³³. Doute et confusion, faudrait-il dire, puisqu'il n'était pas toujours facile de départager nominations à des postes "administratifs" et nominations à des postes "politiques".

Ces premières décisions incitèrent le groupe parlementaire et le parti du RCM à mesurer toute l'importance des deux mécanismes institutionnels que le RCM a toujours placés au centre de sa "révolution démocratique", soit le Conseil municipal et les cinq commissions permanentes du même Conseil. Plusieurs estiment, en effet, que la promotion d'un climat et d'une pratique démocratiques à Montréal passera par ces institutions et par les forces sociales qui accepteront de graviter dans les zones de participation qu'elles ouvrent. Pour y parvenir, cependant, il importera que le rapport de forces entre l'appareil exécutif et les commissions ne soit pas déséquilibré à l'avantage de l'appareil exécutif. Tout aussi important, il faudra également que les groupes appelés à la participation à l'occasion des audiences publiques conduites par les commissions permanentes ne reprennent pas à leur compte le slogan voulant que "participer, c'est se faire rouler".

Ces interrogations sur le sens de la vie démocratique à Montréal ne se posaient évidemment pas dans les mêmes termes, avant novembre 1986, dans les corridors du pouvoir de l'hôtel de ville. Elles pointaient toutefois à l'horizon depuis 1978, et encore plus depuis 1982.

Yvon Lamarre et ses conseillers avaient, en effet, acquis la conviction que la gestion des rapports entre les groupes et l'administration montréalaise ne pouvait

le contenu du document et les réactions qu'il soulève: "La concentration du pouvoir au Comité exécutif serait un obstacle à la démocratie", "Le Comité exécutif contrôle tout comme sous Drapeau...", "Pas plus de démocratie à l'hôtel de ville", "Doré refuse d'être comparé à Drapeau".

³³ J.-C. Leclerc, "L'hôtel de ville des camarades", *Le Devoir*, 19 janv. 1987.

plus obéir à un modèle autoritaire. D'une part, il n'était plus permis d'utiliser la méthode forte pour mater les groupes populaires dans les quartiers. D'autre part, il était plus que jamais contre-indiqué d'ignorer les demandes de participation des gens d'affaires du centre-ville. Il ne restait plus qu'à chercher un modèle de rapport plus ouvert et plus démocratique.

Même au plan de la démocratisation politique, nous croyons donc que la notion de continuité rend mieux compte de la réalité politique montréalaise des dernières années que celle de rupture. Nous estimons, par ailleurs, que cette continuité n'est pas pure copie. Dans les domaines de l'habitation et de la participation démocratique, en particulier, les décisions prises à ce jour par "l'entreprise publique de services" gérée par le RCM témoignent d'une sensibilité, d'une ouverture et d'un "préjugé" dont les groupes moins favorisés n'avaient pas été gavés auparavant.

Pourquoi cette continuité? Pourquoi les variations dans les politiques publiques urbaines ne sont-elles pas plus prononcées? N'existe-t-il aucune différence majeure entre une gestion politique et administrative inspirée par une idéologie sociale-démocrate et une gestion politique et administrative identifiée aux courants conservateurs? Autant de questions qui exigent un retour à la problématique esquissée en introduction.

2 Une ville en voie de renouveler les modalités d'exercice du pouvoir urbain: une social-bureaucratie teintée de vert et de rose

Les études sur la vie politique et administrative du Montréal contemporain sont à la fois peu nombreuses et fort timides quant à l'interprétation des faits observés. Cette timidité se justifie sûrement par la rareté des études empiriques. Elle procède aussi, croyons-nous, du cloisonnement disciplinaire qui a marqué le champ des études urbaines, avec les conséquences méthodologiques et théoriques qui ne pouvaient manquer d'en découler. Ainsi, les sociologues politiques urbains ont mis beaucoup de temps avant de consentir à incorporer les apports des études économiques et géographiques à leur cadre d'interprétation des dynamiques socio-politiques urbaines.

Sur ce plan, en particulier, le leadership exercé par l'école néo-marxiste française au cours des années soixante-dix aura exercé une influence bénéfique. En proposant un système intégré d'interprétation des liens inévitables entre l'évolution structurelle des villes, la configuration des groupes socio-économiques et politiques, l'organisation des appareils étatiques locaux et les politiques publiques urbaines, les néo-marxistes fournissaient, en effet, un cadre d'analyse qui sert

aujourd'hui de modèle en raison de son ambition à vouloir contenir toutes les variables pertinentes.

Au-delà donc des conclusions de certaines recherches jugées insatisfaisantes à cause d'une utilisation abusive de dimensions déterministes et mécaniques inscrites dans le cadre d'analyse, la tension méthodologique qui animait l'école néo-marxiste demeure présente dans les efforts théoriques de divers auteurs³⁴.

Dans le cas de notre analyse des politiques publiques montréalaises, cette tension nous a entraîné sur deux pistes d'interprétation. D'une part, nous avons tenté d'interpréter les incidences de l'évolution économique de Montréal sur la structuration des groupes et sur l'activité gouvernementale montréalaise. D'autre part, mais de façon complémentaire, nous cherchions à évaluer l'impact des transformations des structures organisationnelles et du leadership politique et administratif local sur l'émergence et sur la mise en œuvre de nouvelles politiques urbaines.

2.1 Hiérarchie des villes et structuration du pouvoir local

Acceptant d'emblée la conclusion de l'économiste Higgins selon laquelle "*The truth is that Montreal operates in an economic space that is ultimately world-wide*"³⁵, nous nous référons plus ou moins explicitement aux contributions de Friedmann et Wolf³⁶ et de Rodriguez et Feagin³⁷ pour situer Montréal à la périphérie des pays et des villes formant les principaux centres du système mondial des villes. Dans les termes de Smith et Feagin³⁸, Montréal se rattacherait à ce système en tant que ville internationale intermédiaire, et son statut futur dans ce système dépendrait, pour une part substantielle, de l'évolution des forces à ce niveau plutôt qu'au plan local.

³⁴ P. Saunders (*Social Theory and the Urban Question, op.cit.*) et M. Gottdiener (*The Decline of Urban Politics, op.cit.*) ont écrit deux synthèses exhaustives sur la recherche théorique actuelle en sociologie politique urbaine.

³⁵ F. Higgins, *The Rise and Fall? of Montreal*, Moncton, Institut canadien de recherche sur le développement régional/Canadian Institute for Research on Regional Development, 1986, p. 91 suiv.

³⁶ J. Friedmann et G. Wolff, "World City Formation: an Agenda for Research and Action", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 6, no 3, sept. 1982, p. 309-343.

³⁷ N. P. Rodriguez et J. R. Feagin, "Urban Specialization in the World-System, an Investigation of Urban Cases", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 22, no 2, déc. 1986, p.187-200.

³⁸ M. P. Smith et J. R. Feagin, "Cities and the New International Division of Labor: an Overview", dans M. P. Smith et J. R. Feagin (dir.), *The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics*, New York, Basil Blackwell, 1987, p.3-34.

Il en fut effectivement toujours ainsi. L'évolution du système économique mondial a constamment exercé une influence majeure sur l'importance relative de Montréal dans tous ses réseaux économiques d'appartenance³⁹. Les quinze dernières années ne font pas exception à la règle. Aussi, à la faveur de la crise qui s'est amorcée en 1973 et a connu son sommet en 1981-1982, certaines tendances profondes se sont précisées pour faire en sorte que Montréal perde son statut de métropole économique du Canada au profit de Toronto et, selon la même logique, ne soit plus considérée comme un espace aussi précieux qu'auparavant dans les stratégies économiques mondiales⁴⁰.

Plusieurs indices démontrent que les grandes sociétés ont de plus en plus boudé le Québec. Les grands projets d'investissements patronnés par les capitaux canadiens et étrangers ont été de moins en moins nombreux, alors que s'est effectuée une montée plus discrète des capitaux contrôlés par des francophones⁴¹.

Les leaders économiques et politiques montréalais, nous l'avons noté, ont d'abord cherché à camoufler cet état de fait derrière un optimisme de façade. Puis, à compter de 1979, l'évidence des données fut reconnue. Divers textes publiés par les autorités de la ville et par les associations des gens d'affaires n'hésitent plus à établir des liens explicites entre le déclin relatif de Montréal et la manifestation de problèmes aigus dans les secteurs de l'emploi, de la consommation et du développement urbain⁴².

Ces mêmes textes identifient les éléments dont dispose le milieu montréalais pour espérer "sortir de la crise". Une étude effectuée par la ville en 1982 établit, par exemple, que les Montréalais réalisent 82% de leurs achats à Montréal même⁴³. Une autre étude révèle que les entrepreneurs industriels, en particulier les petites et moyennes entreprises qui comptent pour 70% des effectifs manufacturiers et qui réalisent 83% des nouveaux investissements, réintègrent le territoire montréalais

³⁹ F. Higgins, *The Rise and Fall? of Montreal*, op.cit.; J. Léveillé, *Développement urbain et politiques gouvernementales*, op.cit.

⁴⁰ B. Bonin, *La vocation internationale de Montréal: synthèse*, Montréal, Centre d'études en administration internationale (CETAI) et École des hautes études commerciales de Montréal, mai 1982.

⁴¹ Y. Bélanger et P. Fournier, *L'entreprise québécoise, développement historique et dynamique contemporaine*, Montréal, Hurtubise HMH, Cahiers du Québec/Science politique, 1987, p. 147.

⁴² CIDEM, *État de la situation*, Sommet économique de la ville de Montréal, Une stratégie: l'excellence!, juin 1986; Chambre de commerce du district de Montréal, *Montréal 1985. La croissance d'une métropole*, Montréal, juin 1983.

⁴³ Ville de Montréal, *Cahier d'information économique et budgétaire 1*, 1984, Montréal, 1983, p. 51.

depuis cinq ans⁴⁴. Enfin, dans chacune de ses publications, la Chambre de commerce insiste sur le haut niveau de motivation qui anime ces petites et moyennes entreprises: elles sont disposées à prendre le leadership de la promotion économique de Montréal par le développement d'une stratégie "localiste"⁴⁵ dont l'objectif avoué est de déboucher sur le marché international: "*De façon globale, la stratégie est la suivante: le développement de Montréal comme ville internationale se fera par le dynamisme de ses entreprises montréalaises*"⁴⁶.

Une telle convergence dans l'analyse des contraintes de l'économie montréalaise et dans l'évaluation des possibilités de les dépasser devait conduire à une concertation formelle sur les politiques localistes élaborées par l'appareil gouvernemental local et sur les grands dossiers mis de avant par les associations d'affaires (Agence spatiale, industrie pharmaceutique, Centre bancaire international). Ce qui fut fait.

Sur toute cette question, la prise du pouvoir par le RCM n'a rien modifié. Ce dernier accepte de bonne grâce que le pouvoir urbain montréalais du début des années quatre-vingt se structure principalement autour de l'appareil politico-administratif local et des petites et moyennes entreprises qui s'expriment à travers les associations des milieux d'affaires, et plus particulièrement la Chambre de commerce. Le RCM adhère aussi volontiers au nouveau crédo urbain selon lequel les politiques publiques urbaines se doivent d'être conçues, et parfois même mises en œuvre, par des mécanismes de concertation⁴⁷ qui, en se perfectionnant, tendent à éclipser les barrières théoriques et pratiques entre société politique et société civile, entre public et privé, et entre intérêt général et intérêts particuliers.

2.2 Processus de tertiarisation et configuration des forces socio-politiques

Alors que le reclassement de Montréal sur l'échiquier international était en jeu, cette ville vivait aussi, au niveau local, les tensions d'une tertiarisation progressive de son économie. Chacun à sa façon, partis politiques, mouvement syndical, groupes communautaires, anciens et nouveaux groupes de pression, etc., furent affectés par cette mouvance.

⁴⁴ "La PME, un allié stratégique dans le plan de relance de l'économie", Allocution prononcée par Y. Lamarre, Colloque de la Chambre de commerce dans le cadre de la semaine de la petite entreprise, 26 oct. 1981.

⁴⁵ J. Léveillé, "L'action économique de la ville de Montréal", dans J. Bouinot (dir.), *L'action économique des grandes villes en France et à l'étranger*, op.cit., p.10.

⁴⁶ Chambre de commerce, *Montréal demain: ville internationale*, Montréal, Chambre de commerce, sept. 1985, p. 11.

⁴⁷ R.C.M., *Les priorités d'action pour un premier mandat d'une administration du RCM*, Montréal, oct. 1986, p. 21-27; Cabinet du Comité exécutif, *Réalisations de novembre 1986 à novembre 1987*, Montréal, Ville de Montréal, p.103-109.

Partis politiques locaux

Cette tertiarisation de l'économie montréalaise est, croyons-nous, à l'origine des importantes adaptations stratégiques opérées par le PCM et par le RCM à la fin des années soixante-dix. Elle obligeait, en effet, les deux principales formations partisans à prendre conscience que le succès électoral des prochaines contestations dépendait de leur capacité respective à saisir et à répondre, dès maintenant, aux attentes de cette classe moyenne diversifiée que la tertiarisation de l'économie propulsait au premier rang de l'influence électorale.

Le PCM n'avait pas, au premier abord, de difficulté à se "vendre" en tant que parti au service de la classe moyenne traditionnelle. Par contre, il avait accumulé quelques retards quant à la représentation des couches plus récentes de cette même classe moyenne. Pour l'élection de novembre 1978, et par la suite, des efforts très sérieux furent donc consentis par le parti pour moderniser son image auprès de toute la classe moyenne.

Dans le cas du RCM, il importait plutôt de bien faire comprendre qu'il ne réservait pas sa médiation aux seuls intérêts des catégories socio-économiques les plus démunies, mais qu'il se proposait d'être à l'écoute de toutes les catégories de la classe moyenne, en particulier, celles qui lui avaient traditionnellement été étrangères⁴⁸. C'est du moins le sens que nous accordons aux divers rapprochements que le RCM effectue, au tournant des années quatre-vingt, en direction des petits propriétaires et des commerçants dans les quartiers. En cela, il est évidemment aidé, tout comme le PCM, par un personnel politique plus "accordé" aux couches sociales visées.

Groupes populaires

En réduisant le nombre des cols bleus et en grossissant la cohorte des cols blancs⁴⁹, la tertiarisation de l'économie montréalaise redessine la carte des influences et des alliances potentielles des groupes populaires. Les groupes que l'on apparente à la classe ouvrière subissent une perte d'influence. Les groupes que l'on nomme populaires ne retrouvent plus les motivations ni les ressources pour promouvoir une unité d'action entre eux et avec le mouvement syndical. Dans un

⁴⁸ Pour une analyse comparée des partis politiques montréalais jusqu'en 1982, voir L. Quesnel, "Les partis politiques locaux au Québec", dans V. Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec*, Montréal, Boréal Express, 1982. Pour la suite, voir J.-F. Léonard et J. Léveillé, *Montreal after Drapeau*, op.cit.

⁴⁹ C. Andrew, J. Léveillé et L. Quesnel, "Le pouvoir local et les stratégies de réalignement dans les centres urbains du Québec", *Anthropologie et Sociétés*, vol. 9, no 2, 1985, p. 117-149.

contexte de tertiarisation, la compétition pour l'influence n'est plus très favorable aux groupes populaires traditionnels.

Ainsi, après avoir occupé une place importante sur la scène politique montréalaise au cours des années soixante et au début des années soixante-dix, les groupes populaires se sont désormais retranchés dans leurs quartiers respectifs ou ont résolu de se replier sur des secteurs d'activités particularisés. Le Sommet populaire de 1981 semble très loin. Conçu pour lutter contre ces tendances, il représente effectivement le dernier effort pour réaliser, derrière des revendications communes, un regroupement des forces populaires et syndicales de la société civile montréalaise⁵⁰.

En l'absence d'un tel regroupement, le RCM n'a pas à craindre d'être assailli sur sa gauche. Il peut d'ailleurs faire état de ses origines et de ses luttes passées pour convaincre, sinon les leaders d'opinion des groupes populaires, du moins les populations des quartiers, de sa bonne foi et de sa crédibilité dans la défense de leurs intérêts. Ayant toujours, dans son organisation partisane, privilégié les quartiers, le RCM s'y sent à l'aise. D'autant plus que, dans la majorité de ces quartiers dits populaires, il retrouve, à côté des populations traditionnelles, une clientèle idéologique et électorale qui lui est généralement acquise. Nous faisons évidemment référence aux nouveaux conquérants de la centralité montréalaise que nous avons croisés en traitant des nouvelles couches de la classe moyenne.

Quoique numériquement minoritaires dans ces quartiers, ces dernières parviennent aisément à faire connaître leurs besoins auprès du RCM et du PCM.

Groupes de pression

Le processus de tertiarisation de l'économie montréalaise n'a pas entraîné la mort des anciens groupes de pression, tels que les associations de propriétaires-payeurs-de-taxes et les regroupements de marchands. Par contre, en faisant émerger de nouveaux modes de propriété et de nouveaux profils de commerces et de commerçants, la tertiarisation a fait évoluer rapidement la dynamique de ces anciens groupes.

Le débat entre les "anciens" et les "modernes" s'est ainsi introduit au sein même des groupes. Ce qui a permis au RCM de s'y introduire sans se renier, et au PCM de s'y maintenir en essayant de se rallier les "modernes". De ce point de vue, les sociétés d'initiative et de développement des artères commerciales (SIDAC) ont constitué pour le PCM, et constituent pour le RCM, la façon

⁵⁰ L. Roy, *Le Sommet populaire de Montréal: 1980-1982*, mémoire de maîtrise, Montréal, département de science politique, Université du Québec à Montréal, 1983.

privilegiée de poursuivre, dans les quartiers, la stratégie de concertation qui prévaut au niveau de la ville avec les leaders économiques.

Quoi qu'il en soit des effets de la tertiarisation sur les anciens groupes, il importe de souligner que ses impacts majeurs concernent beaucoup plus les nouveaux que les anciens groupes. Qu'il s'agisse de groupes de défense ou de groupes de promotion des espaces verts, des pistes cyclables, du patrimoine architectural, de la culture, etc., ils bénéficient tous d'une rente de situation. En se projetant aisément sur le devant de la scène médiatique, ils contribuent à marginaliser encore un peu plus les revendications des autres groupes, en particulier les groupes populaires.

Le PCM avait tout avantage à chercher à se rapprocher de ces groupes qui, au premier abord, ne le considéraient pas comme un véhicule plausible de leurs intérêts. Le passé du parti semblait très lourd. Le RCM avait par contre accueilli tous ces groupes au rythme de leur apparition dans l'arène socio-politique montréalaise. Sur ce plan, il disposait donc d'une longueur d'avance⁵¹.

En résumé, la configuration des forces socio-politiques qui a résulté du processus de tertiarisation de l'économie montréalaise permet de mieux comprendre pourquoi les politiques publiques présentées dans les pages précédentes ont pu voir le jour et se maintenir au sommet du calendrier législatif montréalais après novembre 1986. Cette configuration permet également de constater que tout est en place pour que la restructuration du pouvoir urbain autour des gens d'affaires locaux et de l'appareil gouvernemental montréalais se consolide dans la concertation, sans craindre la contestation.

L'appareil politique et administratif municipal s'est d'ailleurs donné les moyens d'assumer son rôle au cœur de cette structure du pouvoir.

2.3 Réorientation de la vocation des gouvernements urbains et place des entrepreneurs administratifs et politiques locaux

Les modifications apportées par les gouvernements dits supérieurs à leurs stratégies économiques ont contribué à la restructuration du pouvoir urbain en obligeant les gouvernements locaux à prendre la relève. Pour ces derniers, il s'agissait en quelque sorte de renouer avec une pratique courante du début du siècle lorsque les villes étaient souvent directement associées à toutes sortes de projets (mi-publics, mi-privés) de promotion de la croissance économique et du développement urbain. Ainsi, au terme d'une longue période de centralisation des

⁵¹ J.-P. Collin et J. Léveillé, "Le pragmatisme des nouvelles classes moyennes et l'urbain", *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 13, no 53, printemps 1985, p. 95-102.

rapports entre le centre et la périphérie gouvernementale, le balancier pointe à nouveau en direction des autorités locales.

Le contexte dans lequel se réalise ce retour du balancier présente sûrement des similitudes avec celui du tournant du siècle. Il faudrait les identifier et les analyser. Tel n'est toutefois pas notre objectif immédiat. Nous voulons plutôt insister, en terminant, sur les spécificités de la situation actuelle, en particulier pour ce qui touche au profil des leaders politiques et administratifs qui organisent et dirigent la reformulation de la vocation des gouvernements urbains.

Sujet délicat qui émerge tout juste d'une profonde controverse méthodologique en sociologie politique urbaine entre les "structuralistes" et les "pluralistes". En effet, à la suite des vives critiques de l'approche néo-marxiste à l'encontre de la tradition américaine des *community studies* et de la place faite aux personnalités dans cette tradition de recherche, plusieurs analystes urbains ne parvenaient plus à assigner un rôle précis aux acteurs politiques et administratifs locaux. Il aura été nécessaire, comme il est logique dans toute démarche scientifique, que des recherches supplémentaires convainquent les principaux théoriciens de cette école des lacunes de leurs théorisations antérieures⁵².

Au nombre des recherches ayant contribué à ce renouveau théorique, celles que l'on rattache à la tradition wébérienne occupent une première place. En particulier parce qu'elles font la démonstration que les variables organisationnelles, incluant celles se rapportant aux *managers* et aux leaders politiques, se révèlent incontournables dans tout schéma d'interprétation de la dynamique politique urbaine.

Il importait donc de compléter la démarche de réhabilitation des variables sur le leadership local en tenant compte des objections des néo-marxistes à l'égard des contraintes qu'imposent les forces contextuelles et conjoncturelles à l'action des leaders politiques et administratifs urbains. Quelques recherches américaines récentes témoignent de cet effort de conciliation théorique et méthodologique qui nous paraît particulièrement approprié pour l'analyse de la situation montréalaise des dernières années⁵³.

Les entrevues réalisées avec une majorité des acteurs politiques et administratifs ayant été associés à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de "reconquête" de la ville nous confirment, en effet, que la théorie rend bien

⁵² Diverses contributions dans *Économie et Humanisme*, no 252, mars-avril 1980.

⁵³ N. Fainstein, S. Fainstein et A. Schwartz, "How New York Remained a Global City: 1940-1987", dans R. Beauregard (dir.), *Atop the Urban Hierarchy*, New York, Rowman-Littlefield (à paraître); J. H. Mollenkopf, *The Contested City*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1983.

compte de la réalité. Le contexte économique et étatique dans lequel les forces politiques montréalaises ont dû évoluer au cours des quinze dernières années a permis l'émergence d'un nouveau type de leader urbain qui a tendance à s'accorder parfaitement au rôle de direction que l'on attend du pouvoir public "local". De plus, en se consolidant, ce leadership a acquis des moyens spécifiques pour réagir et pour faire évoluer son environnement socio-économique et socio-politique.

Des études complémentaires seront sûrement nécessaires pour préciser le profil de ces nouveaux leaders et de leur influence. Pour notre part, nous retenons que ces derniers ne doivent pas être négligés sous prétexte que les "logiques" d'évolution de l'économie et de l'État déterminent, en dernière instance, tous les comportements individuels. Tout comme l'analyse des années soixante et soixante-dix ne saurait éviter de prévoir une place très importante à la personnalité du maire Drapeau et de son co-équipier Saulnier, président du Comité exécutif, de même l'étude des années 1978 à 1986 se doit d'assigner un rôle de première influence au président du Comité exécutif Yvon Lamarre et à quelques-uns de ses conseillers immédiats, dont Pierre Shooner, premier commissaire général de la CIDEM.

Sensibles à la nouvelle conjoncture montréalaise, ces leaders ont vite compris que les pratiques administratives incrustées dans la culture organisationnelle municipale ne permettraient pas à la ville d'assumer son rôle de direction au sein de la nouvelle coalition du pouvoir en émergence à Montréal. Ils amorcèrent donc une petite révolution organisationnelle afin que les structures et les responsables administratifs deviennent rapidement plus dynamiques, plus novateurs, plus coordonnés, plus capables de prévision à long terme, et plus ouverts à la concertation avec les intervenants socio-économiques de l'environnement montréalais. Pas étonnant qu'ils aient été comparés à de "jeunes loups". Pas étonnant non plus qu'ils aient suscité une réaction de défense et de retrait au sein de l'appareil administratif, au point d'obliger Yvon Lamarre à jeter du lest après 1982.

Le nouveau secrétaire général de la ville reprend le travail amorcé par Yvon Lamarre et ses principaux conseillers administratifs. Il bénéficie toutefois d'un contexte politique et administratif plus favorable à la promotion des objectifs de modernisation de l'appareil. D'une part, son statut en tant que directeur de tous les services de la ville ne laisse place à aucune ambiguïté, ce qui n'était évidemment pas le cas de la CIDEM. D'autre part, l'appui qu'il reçoit de l'exécutif ne semble pas être le fait d'une seule personne, fut-elle président, mais de l'ensemble du Comité exécutif.

Les leaders politiques et administratifs qui occupent le devant de la scène publique montréalaise depuis novembre 1986 semblent tout disposés à compléter le travail d'adaptation amorcé entre 1978 et 1980. Dans ces circonstances, la coalition en émergence depuis une dizaine d'années dispose de toutes les chances de

se consolider, tout en évitant des contestations trop radicales. L'éventail des groupes dont les intérêts sont médiatisés par le RCM permet de croire que tel sera bien le cas.

Cet avantage au plan de la représentativité confère encore un autre atout majeur au RCM, celui de disposer des ressources nécessaires pour faire en sorte que cette coalition de pouvoir favorable à la reconquête de la ville soit teintée de vert et de rose, à l'image de la social-démocratie urbaine, plutôt que de reproduire la teinte *drabe* des coalitions traditionnelles de la croissance urbaine.

Jacques LÉVEILLÉE
Département de science politique
Université du Québec à Montréal