

## Une politique de la ville « à la française » à Montréal?

Muriel Sacco

Numéro 43, 2011

Miscellaneous: International Perspectives on Canada  
En vrac : perspectives internationales sur le Canada

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1009453ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1009453ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Conseil international d'études canadiennes

ISSN

1180-3991 (imprimé)

1923-5291 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sacco, M. (2011). Une politique de la ville « à la française » à Montréal? *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, (43), 23–43. <https://doi.org/10.7202/1009453ar>

Résumé de l'article

La circulation des idées et l'augmentation des espaces de rencontre entre les acteurs de l'action publique, induites par la mondialisation et la supranationalisation, incitent à entrevoir le spectre d'une homogénéisation des recettes de politique publique malgré la très grande diversité et la complexification des systèmes institutionnels. Selon de nombreux témoignages, les politiques publiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale introduites à Montréal en 1999 auraient beaucoup emprunté à la politique de la ville française. Cet article vise à déterminer l'ampleur de cet emprunt et des convergences de ces politiques publiques avec la politique de la ville française à travers l'analyse du processus qui a guidé ce transfert. Loin de souscrire à une uniformisation de l'action publique, l'adoption et la gestion de ces politiques publiques, ainsi que l'élaboration du programme local d'action de Parc-Extension, montrent l'articulation entre le contexte politique et institutionnel montréalais et cet élément exogène dans la fabrique de ces politiques publiques.

## *Une politique de la ville « à la française » à Montréal?*

### Résumé

*La circulation des idées et l'augmentation des espaces de rencontre entre les acteurs de l'action publique, induites par la mondialisation et la supranationalisation, incitent à entrevoir le spectre d'une homogénéisation des recettes de politique publique malgré la très grande diversité et la complexification des systèmes institutionnels. Selon de nombreux témoignages, les politiques publiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale introduites à Montréal en 1999 auraient beaucoup emprunté à la politique de la ville française. Cet article vise à déterminer l'ampleur de cet emprunt et des convergences de ces politiques publiques avec la politique de la ville française à travers l'analyse du processus qui a guidé ce transfert. Loin de souscrire à une uniformisation de l'action publique, l'adoption et la gestion de ces politiques publiques, ainsi que l'élaboration du programme local d'action de Parc-Extension, montrent l'articulation entre le contexte politique et institutionnel montréalais et cet élément exogène dans la fabrique de ces politiques publiques.*

### Abstract

*Globalization, through the circulation of ideas and increased meeting spaces between individuals, prompts a homogenization of formulas for public action, despite the great diversity of institutional systems. According to numerous accounts, public policies introduced in Montréal in 1999 that were aimed at fighting socio-spatial segregation borrowed largely from the policy of the French city. This article aims to analyze the process that guided this transfer and the convergence of these public policies with the French model of city policy. Far from subscribing to the uniformization of public action, the goal is to grasp the articulation between Montréal's political and institutional context and the exogenous element in the making of these public policies. Drawing attention to the implementation of these policies in Parc-Extension will help us understand the potential role of local actors in the transfer of foreign public policy models.*

### Introduction

À la fin des années 1990, les questions de la dégradation et de la paupérisation des quartiers péricentraux sont apparues dans les préoccupations politiques montréalaises. Cette tendance se retrouvait dans d'autres pays occidentaux dès la fin des années 1980. Les transformations du système économique international ont fragilisé la cohésion sociale urbaine. C'est pourquoi de

nombreux pays occidentaux ont adopté des politiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale. En Grande-Bretagne, on retrouve *Equal Opportunity Policies* et *Urban Regeneration Policies* dans le cadre du programme *Action for Cities*, l'Allemagne adopte *Soziale Stadt*, la France crée la politique de la ville, la Commission européenne met en place les programmes Urban et Objectif 2, etc. Outre l'attention nouvelle pour les quartiers défavorisés, ces politiques publiques instituent de nouveaux modes d'intervention publique en introduisant notamment le ciblage territorial et l'approche intégrée.

En 1999, Montréal obtient du gouvernement québécois la mise en œuvre de politiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale, les Quartiers sensibles et les Quartiers ciblés. Selon les témoignages, ces politiques ont été influencées par la politique de la ville française. Plusieurs traces montrent cette influence, notamment à travers les multiples missions d'études réalisées en France ou les intitulés des politiques. Or, en dépit de la proximité linguistique, les contextes politiques et institutionnels français et québécois sont à priori très différents. Alors que la structure institutionnelle française est décentralisée; au Canada, les villes relèvent de la compétence provinciale et ont une faible autonomie. En outre, Montréal présente une structure spatiale assez différente de celles des villes françaises. En effet, les quartiers défavorisés montréalais jouxtent le centre-ville, tandis que les quartiers défavorisés français se situent principalement en périphérie. Dès lors, il semble important de comprendre comment le contexte montréalais et la politique de la ville française ont façonné ces nouvelles politiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale mises en œuvre à Montréal. Cette question permet de déterminer la place de la dimension exogène de la fabrique des politiques publiques. Cette analyse du processus de transfert repère l'émergence du problème des quartiers défavorisés à Montréal, la traduction réglementaire et la gestion au niveau de la Ville de Montréal des politiques publiques adoptées, ainsi qu'une étude de cas permettant de comprendre comment les projets locaux ont été élaborés. Les données utilisées sont des entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs de ces politiques publiques à Montréal, dans le cadre d'une enquête empirique de nature qualitative et inductive, et de façon secondaire<sup>1</sup>, une recherche documentaire. Nous défendrons l'hypothèse d'une articulation entre le contexte préexistant et les principes de la politique française de la ville.

Dans une première partie, nous examinerons les différents types de transferts de politiques publiques, ainsi que les effets de ces imports. Ensuite, nous dresserons un bref portrait de la politique de la ville française. Dans une troisième partie, nous analyserons le contexte du transfert de la politique de la ville à Montréal et les convergences qui en découlent. Enfin, étant donné les spécificités de ces politiques publiques, nous évoquerons une étude de cas centrée sur le quartier de Parc-Extension.

## De la circulation des modèles de politiques publiques

En science politique et, plus particulièrement, dans l'analyse des politiques publiques, le rayonnement politique français renvoie de façon plus générale aux questions de la diffusion, du transfert et de la convergence des modèles de politiques publiques. Avant d'envisager la profondeur de l'influence du modèle français dans les politiques montréalaises, il convient de s'attarder sur le traitement scientifique de la circulation des idées et des recettes de politiques publiques, ainsi que sur les transformations de l'action publique qui en résultent.

### *Circulation des modèles de politiques publiques, transfert et convergence*

La comparaison est une méthode scientifique, mais également une pratique politique. « La comparaison est en vogue et alimente de plus en plus fortement la décision publique » (Hassenteufel 113). La comparaison, la référence et l'analyse d'expériences étrangères fructueuses ou innovantes sont des pratiques politiques courantes. Selon Bennet (215), les États ont naturellement tendance à regarder ailleurs pour voir comment d'autres ont répondu à des pressions similaires, à partager des idées, à importer des éléments étrangers et à les adapter. La circulation du modèle de la démocratie et de régime parlementaire illustre la longue histoire du phénomène (Mény 9). Loin d'être nées avec la mondialisation ou la supranationalisation, ces différentes pratiques d'emprunt et d'import d'un modèle étranger de politique publique correspondent à des *transferts*. « Sont rassemblés, sous l'expression transfert, les processus de développement au sein de systèmes politiques et/ou sociaux existants, de programmes d'action, de politiques ou encore d'institutions dont les cadres d'action relèvent d'idées ou proviennent d'institutions ou de programmes d'action de systèmes politiques ou sociaux autres (en général étrangers) » (Russeil 444).

De façon plus générale, les phénomènes de circulation, d'accélération de la diffusion et de transfert des pratiques, des idées et des modèles politiques publiques favorisés par l'inflation des espaces de rencontre à l'échelle internationale et la constitution de réseaux d'acteurs transnationaux suscitent un grand intérêt, du fait qu'ils seraient les révélateurs de l'influence de la mondialisation sur les politiques publiques nationales et de l'homogénéisation et de la standardisation de l'action publique. C'est pourquoi ils réactualisent ainsi la question de la convergence de l'action publique (Knill 765), entendue comme « the tendency of societies to grow more alike, to develop similarities in structures, processes and performances » (Kerr, cité par Bennett 215). La convergence signifie le passage de positions différentes vers un point commun au cours du temps (Bennet 219). Ces convergences ne supposent pas forcément l'existence d'un transfert (Knill 765). Certains considèrent que la convergence peut résulter de réponses intérieures similaires, mais indépendantes à des problèmes similaires (Busch et Jorgens 862). De même, le

transfert ne mène pas nécessairement à la convergence. Ainsi, le transfert est un processus, alors que la convergence est l'un des effets possibles du transfert (Knill 766).

Les causes du recours au transfert de politique publique sont assez diverses. Certains tels que Dolowitz et Marsh (11) placent la source des transferts dans les transformations économiques et politiques du contexte international dans le sillage de la mondialisation et dans l'interdépendance accrue des entités politiques qui en résulte. Ces transformations ont engendré des mouvements de recomposition politique sur la scène internationale, qui conduisent soit à une supranationalisation des institutions et à la multiplication des institutions internationales (ONU, Union européenne, Banque mondiale, Fonds Monétaire International...) participant à la construction d'un cadre réglementaire à l'échelle internationale, soit à une concurrence accrue entre les entités politiques (État, région, ville, administration) impliquant de mettre en œuvre des mesures perçues comme étant les plus avancées ou les plus valorisées et promues, notamment à travers des stratégies de *benchmarking* et de promotion des *best practices*. Ainsi, Delpuech (13) constate que certains transferts sont essentiellement motivés par la volonté de ne pas apparaître comme retardataire. D'autres, en revanche, associent ces transferts à des causes internes, telles que l'inefficacité des politiques en vigueur (Rose 5), l'insatisfaction engendrée par des protestations des usagers ou les effets pervers produits, l'émergence ou la croissance d'une expertise, la tentative de dissimulation du caractère arbitraire, contingent, partisan ou injuste de certains choix (Delpuech 14) ou encore la nécessité, dans la compétition électorale, de se démarquer par rapport aux autres partis politiques ou aux autres candidats (Maillard et Le Goff 665-66). Tant dans sa version fonctionnaliste et adaptative de *lesson drawing*<sup>2</sup> (Rose 17) que dans une optique plus stratégique, le transfert est associé à un besoin de donner des garanties – que ce soit sur la scène politique nationale et interne, ou internationale –, en recourant à des solutions déjà éprouvées et dont le succès serait de ce fait implicitement assuré. Ces différentes causes justifiant le recours au transfert ne sont pas exclusives : elles réfèrent aux différents contextes dans lesquels des transferts sont effectués. Chacune à leur manière, elles façonnent le transfert parce qu'elles impliquent une autonomie assez différente des individus et des institutions engagés dans ces processus. Ainsi, elles exercent une influence sur le caractère volontaire ou non du transfert. Dolowitz et Marsh (11) déterminent un continuum allant du transfert coercitif au transfert volontaire. Ils distinguent donc les processus verticaux d'imposition et de conditionnalité des processus horizontaux d'imitation, d'émulation et de convergence culturelle.

À côté du degré d'autonomie des acteurs, ces causes déterminent également le degré de connaissance du modèle importé. Les organisations ont tendance à imiter ce qui est perçu comme une bonne pratique, même si elles n'ont qu'une image mythifiée et une compréhension très superficielle de la

pratique prise pour modèle (Delpeuch 13). En d'autres termes, il y a souvent un écart entre le modèle de politique publique observé et ce qui est effectivement transféré, qui provient du degré de connaissance du modèle importé (Maillard et Le Goff 669). Lorsque le transfert répond à des exigences de conformité aux principes socialement valorisés ou affublés d'un prestige élevé, et qu'il revêt un aspect essentiellement formel et symbolique, le transfert consiste essentiellement en une reprise des slogans et des *leitmotivs* liés au modèle importé (Maillard et Le Goff 677), et produit principalement des changements d'ordre discursif. L'utilité de ce type de transferts réside généralement dans les coûts, parfois élevés, de la non-conformité aux normes collectives dominantes et légitimes, et conduit certains gouvernements à adopter certaines normes en dépit de leur inapplicabilité, de leur inutilité ou des résistances qu'elles produisent. C'est pourquoi le transfert est opéré de manière purement rituelle et cérémonielle. D'une part, ces cas de figure montrent que le degré d'autonomie des acteurs et le degré de connaissance du modèle transféré sont étroitement liés entre eux et dépendent du contexte dans lequel le transfert s'effectue. D'autre part, ils montrent que l'écart entre le modèle de politique publique importé et le contenu du transfert dépend assez étroitement du degré d'autonomie des acteurs opérant le transfert et de leurs connaissances du modèle initial.

Pour saisir cet écart et ces différences par rapport au modèle initial, certains auteurs (Bennett 220-227; Dolowitz et Marsh 13; Rose 81-82) ont distingué le contenu des transferts en fonction de leur degré de similarité avec le modèle initial. Selon Marsh et Dolowitz (13), il y a 4 degrés de transfert : 1) le copiage, qui consiste en un transfert direct et complet, 2) l'émulation, qui est le transfert d'idées derrière un programme ou une politique, 3) la combinaison, qui implique un mélange de plusieurs politiques publiques, et 4) l'inspiration, qui produit un changement politique sans pourtant que le contenu et les effets de ce changement soient tirés de l'original. Ces typologies aident à comprendre les raisons pour lesquelles le transfert ne mène pas de façon automatique à la convergence, en mettant en lumière les degrés de transfert et donc le caractère partiel de la convergence. Ce survol de l'essence du transfert et de ses causes nous laisse entrevoir l'autonomie des acteurs qui le réalisent et nous mène à considérer son rôle dans la fabrique des politiques publiques.

### ***Du transfert à la réappropriation locale du modèle importé***

Depuis plusieurs années, la littérature sur les transferts s'oriente vers leur appréhension en tant qu'innovations et décisions politiques parmi d'autres (Maillard et Le Goff; Delpeuch 59; Hassenteufel; Stone; Hassenteufel et Palier 19). En conséquence, les transferts font l'objet de processus de traduction, de réappropriation et d'hybridation qui entravent la production de convergence et qui témoignent également de l'existence de prismes politi-

ques, institutionnels ou encore cognitifs (Maillard et Le Goff 677). Ainsi, il y a un intérêt de plus en plus marqué, tant dans les recherches sur les transferts que sur la convergence, pour l'explicitation des processus par lesquels les modèles et les modes opératoires venus d'ailleurs sont réappropriés nationalement ou plus localement, et par lesquels les convergences sont produites ou non. Cette direction revient à prendre en compte le contexte dans lequel le transfert vient s'insérer. Selon Radaelli (930), le contexte politique compte dans les processus de diffusion et de transfert parce que les autres conditions ne sont pas égales. Les institutions jouent un rôle au regard de la façon dont le transfert est ancré dans le *policy process*. Si le contexte dans lequel le transfert s'insère compte, il peut entraîner tant des ruptures que la persistance de styles de politique publique. La prise en compte du contexte initial ne génère pas forcément l'hypothèse d'un déterminisme institutionnel. Comme le rappelle Pierson (252) : « Previous events in a sequence influence outcomes and trajectories but not necessarily inducing further movement in the same direction. Indeed, the path may matter precisely because it tends to provoke a reaction in some other direction ».

Outre l'attention au contexte initial pour comprendre les degrés de transfert et de convergence, notre article s'attache également à montrer l'importance des acteurs de la phase dite d'implémentation. Plus précisément, il s'agit de considérer les acteurs de la mise en œuvre quotidienne de ces politiques publiques comme faisant partie des acteurs effectuant le transfert, et de prendre en compte des réalités microsociologiques. En effet, l'implémentation des politiques publiques fait partie intégrante de la définition d'une politique; elle est également porteuse de sens (Lima 435). Cette facette de la production des politiques publiques révèle souvent des phénomènes de résistance, des effets pervers ou encore des glissements de sens par rapport au cadre initial qui modifient chacun à leur façon la portée d'une politique publique (Hassenteufel 89). La trajectoire (personnelle, éducative, militante ou encore professionnelle) et son corollaire, les compétences de ces acteurs mobilisés, influencent le contenu des politiques et des transferts. Les acteurs impliqués dans la définition des projets locaux ne sont pas de simples exécutants du cadre normatif, mais ils donnent un sens ou une interprétation, et sont susceptibles par ce biais de façonner les objectifs initiaux de la politique.

### ***La politique de la ville française***

Depuis sa création à la fin des années 1970, la politique de la ville française a subi des transformations. Elle a débuté avec Habitat et vie sociale (HVS) en 1977. Ce dispositif comportait essentiellement une action sur l'urbain pour rendre les quartiers d'habitats sociaux à nouveau attractifs aux yeux des classes moyennes qui les avaient quittés. Mais c'est surtout dans les années 1980, même si elle n'en prend pas formellement le nom à cette époque (Maillard 12), que la politique de la ville française prend son envol. À la suite des



émeutes de 1981 aux Minguettes, à Vénissieux et à Vaulx-en-Velin, la gauche à peine arrivée au gouvernement introduisait le Développement social des quartiers (DSQ).

### ***Le DSQ et les transformations de l'action publique française***

Le DSQ amorçait deux grandes transformations dans l'action publique : la territorialisation et l'approche intégrée. La territorialisation de l'action publique, à son tour, impliquait plusieurs transformations. Premièrement, elle traduisait l'incapacité des politiques sociales à faire face aux problèmes d'exclusion et de ségrégation urbaine. Ce changement dans les formes d'intervention publique recelait des implications majeures sur le sens de l'action publique. En renforçant les moyens attribués aux quartiers défavorisés, cette politique ambitionnait de s'attaquer à la concentration de la pauvreté. Cette concentration n'étant pas neuve, cette politique publique mettait ainsi en forme de nouvelles interprétations des causes et effets de la concentration de la pauvreté (Tissot 10-11). Le DSQ opérait déjà un ciblage de populations spécifiques, les « vrais désavantagés », par delà les logiques catégorielles (Avenel 99). Deuxièmement, le quartier était non seulement la cible de ces politiques, mais devenait aussi un acteur clé. De ce fait, la territorialisation constituait une décentralisation de l'action publique en raison de la contestation grandissante de l'État planificateur. Le DSQ visait le développement local endogène en valorisant l'initiative des élus, des associations et des habitants. Il subordonnait l'attribution d'une aide financière à la constitution d'une mobilisation et à la définition d'un programme d'action à l'échelle du quartier, dans le sens d'une logique ascendante et de développement communautaire assez proche de l'*empowerment* (Donzelot et al. 108). Le DSQ était donc une politique processuelle, c'est-à-dire une politique définissant « des cadres d'interprétation des problèmes, des ensembles de ressources et procédures pour y répondre, plus qu'elle ne définit *a priori* les objectifs et les rôles respectifs des acteurs mobilisés » (Maillard 14). Comme l'ouvrage de Donzelot et Estèbe le suggérait, le DSQ marquait le passage de l'État commandeur à l'État animateur. Par le biais de cette coproduction et cette négociation de l'action publique par l'État et le quartier, il s'agissait d'améliorer l'efficacité de l'action publique et la prise en compte des spécificités des territoires, en diversifiant les types d'expertise et en incluant une expertise provenant du vécu quotidien des résidents.

Sur le plan du contenu, l'approche intégrée permettait d'allier des interventions ciblant les gens et les lieux – les logiques *people et place* dans le langage de Donzelot (et al. 102-103) –, le social et l'urbain. Cette approche visait à toucher les multiples causes et effets de la concentration de la pauvreté et de l'exclusion sociale et à susciter la mobilisation et le sentiment d'appartenance des habitants de ces quartiers en les faisant participer aux transformations physiques de leur quartier. Malgré cette nouvelle approche



de la pauvreté à la fois en termes de contenu et d'ingénierie institutionnelle, de nouvelles émeutes ont éclaté au début des années 1990, invitant à revoir quelques-uns des fondements du DSQ.

### ***Institutionnalisation et évolutions successives de la politique de la ville***

De 1988 à nos jours, la politique de la ville a été réformée à de multiples reprises. Les changements de majorité politique d'envergure ont engendré une redéfinition des moyens et des objectifs de cette politique publique (Estèbe 47), la droite mettant plus l'accent sur la répression et le développement économique et la gauche sur le développement d'actions de proximité (Tissot 7; Blanc 77). Malgré les multiples réformes de la politique de la ville depuis sa phase expérimentale, des tendances se dégagent sur le long terme. Cette politique, essentiellement symbolique, a connu de nombreuses transformations, attestant de la grande politisation dont elle a fait l'objet. D'abord, son caractère descendant, ou *top down*, s'est imposé au détriment de la démarche ascendante originale, par une codification et une contractualisation de plus en plus précises des projets attendus – qui nuiront à la spontanéité des mobilisations locales. Ensuite, l'orientation *place* a gagné du terrain au détriment de l'orientation *people* (Donzelot et al. 103) en accordant une importance accrue à la réhabilitation de l'environnement physique et aux investissements dans les infrastructures. Enfin, le ciblage des lieux a mené à l'élargissement des limites spatiales de l'intervention sur les zones urbaines sensibles, au point de les faire coïncider avec la ville tout entière (Donzelot et al. 141). Ces bouleversements dans les échelles d'action participent d'une relecture de ces territoires et de leurs significations dans laquelle les quartiers ne sont plus porteurs d'un certain renouveau, mais symptômes de la nouvelle question sociale engendrée par les mutations économiques (Estèbe 51). Ainsi se sont progressivement imposés des impératifs de mixité sociale (Tissot 44) et d'un urbanisme sécuritaire et affinitaire. « Par la logique de discrimination positive territoriale, on aide plus les lieux que les gens, parce que les lieux souffrent d'une dépréciation consécutive à la concentration de pauvres et d'immigrés qui entraîne une perte d'efficacité des services et une fuite des rares emplois. » (Donzelot et al. 128). Il s'agissait de plus en plus d'enrayer les défauts du territoire.

La suite de cet article sera consacrée au processus d'importation de ce style français à Montréal et à la détermination du contenu du transfert effectué et des convergences existant entre la politique de la ville française et les politiques implémentées à Montréal. Comme le montre le cas de Parc-Extension, les acteurs locaux participent également au transfert.

### **La lutte contre la ségrégation sociospatiale à Montréal**

La création et l'implémentation des programmes pilotes Quartiers sensibles et Quartiers ciblés se sont accompagnées de missions d'études en France afin

de prendre connaissance de la politique de la ville. Le transfert de ce mode d'intervention publique à Montréal s'apparente au processus d'émulation mis en lumière par Dolowitz et Marsh.

### ***Histoire et formes d'un transfert***

Le projet « Triangle Montréal-Lyon-Santiago » relatif aux échanges de pratiques et d'expériences sur le développement économique local entre ces trois villes a été à l'origine du développement des relations privilégiées entre Montréal et Lyon sur les matières sociales et urbaines. À partir de 1994, les partenaires de ce triangle ont organisé des visites annuelles. Au départ, pour Montréal, le but était de promouvoir l'expérience des Corporations de développement économique communautaire (CDEC) dans le domaine de l'employabilité des personnes très défavorisées. Par la suite, nous nous centrerons essentiellement sur l'examen de l'apport français. D'une part, nos différentes sources évoquent peu l'apport des visites et expériences menées à Santiago. D'autre part, parallèlement à ces missions, les programmes de soutien aux relations bilatérales entre la France et le Québec, et les Entretiens Jacques Cartier ont surtout permis la consolidation des relations entre Montréal et Lyon, en débordant du cadre strict du développement économique local.

La chef de file de la mission d'études montréalaise s'est intéressée au cadre plus large dans lequel s'inscrivait le développement économique local en France, c'est-à-dire la politique de la ville. Seuls certains éléments de cette politique ont marqué cette « passeuse »<sup>3</sup>, elle s'intéressait moins aux instruments tels que la contractualisation ou l'homogénéisation des projets locaux ou de projets précis. Elle s'intéressait surtout aux grands principes. Elle était convaincue par l'approche intégrée, qui permettait un traitement nouveau de la pauvreté en considérant celle-ci dans toute sa complexité. À l'époque, cette approche était novatrice, car les cadres institutionnels (essentiellement municipal et provincial) en vigueur à Montréal empêchaient les coordinations intersectorielles. Les politiques et programmes étaient donc menés « en silos » à Montréal. Elle appréciait également la relation plus directe entre les élus locaux et les habitants instaurée par la politique de la ville, car la relation entre les élus et les résidents en vigueur à Montréal était médiatisée par les groupes communautaires. Le ciblage des quartiers pauvres, ainsi que le travail sur la proximité et le quotidien par des actions d'entretien et d'animation avaient également retenu son attention. Ainsi, les différentes missions d'études ont permis à cette intermédiaire d'élargir les horizons possibles du registre d'intervention publique. Dès le départ, il n'était pas question de copier en tous points l'expérience lyonnaise, mais seulement d'en reprendre certains éléments, d'autant plus que la ségrégation sociospatiale se posait différemment dans les deux villes. D'une part, elle n'était pas aussi inquiétante et troublante à Montréal qu'à Lyon ou dans d'autres villes françaises, Montréal n'ayant pas connu à cette date d'émeutes dans ces quartiers. D'autre part, les

quartiers défavorisés de Montréal jouxtaient le centre-ville, et concernaient des quartiers composés d'édifices relativement modestes du point de vue de leur taille (deux ou trois étages), alors qu'en France, et à Lyon en particulier, il s'agissait plutôt d'une problématique concernant les grands ensembles HLM localisés en périphérie des grandes villes. Ainsi, le diagnostic montréalais n'était pas tout à fait similaire à celui posé en France. Le transfert se heurtait donc aux différences de contexte institutionnel, politique, spatial et social.

Cet engouement pour la politique française de la ville a mis un certain temps à se concrétiser. Un intervalle, estimé à trois ans, a été nécessaire pour coucher sur papier les différentes leçons tirées de cette politique française et les adapter au contexte montréalais. Avant d'aboutir dans le programme politique du maire de Montréal, Pierre Bourque, cette proposition d'intervention intitulée « Quartiers sensibles » – du nom des quartiers ciblés par la politique de la ville française – avait fait l'objet de diverses conversations entre le maire et cette intermédiaire, lors d'événements sur le développement économique local à Montréal, et d'une validation de sa pertinence par le maire au cours d'une mission d'études en France. L'inscription à l'agenda de cette proposition de politique publique fut publicisée lors du début de la campagne électorale municipale. Le maire sortant de la Ville de Montréal, considéré comme très populiste, aimait beaucoup les contacts avec les résidents. Il a ainsi séjourné pendant une fin de semaine chez une famille de Côte-des-neiges, un des quartiers pauvres de Montréal. Effectué sous les feux des projecteurs médiatiques, ce séjour lui permit d'axer sa campagne électorale sur les thèmes de la lutte contre la pauvreté et de la nécessité d'une intervention spécifique dans les quartiers défavorisés de Montréal. Le ciblage territorial sur les quartiers défavorisés se justifiait du fait du long désinvestissement des services municipaux en matière de services et d'équipements collectifs dans ces quartiers et du retour de la croissance économique. Sans la mentionner explicitement<sup>4</sup>, la référence aux principes guidant la politique de la ville française a servi de ressource politique pour se distinguer des autres candidats ayant pris part à la compétition électorale et introduire une nouvelle priorité aux projets politiques urbains montréalais.

Fort de sa réélection de 1998 et sur les conseils de la promotrice de cette proposition, Pierre Bourque interpela en 1999 le premier ministre, Lucien Bouchard, du gouvernement provincial mené par le Parti Québécois (PQ), sur la question des quartiers défavorisés et sur le fait qu'à cet égard, Montréal présentait des spécificités par rapport aux autres villes québécoises en raison de son statut de grande métropole. Ainsi, en tant que principal centre économique québécois, la désindustrialisation et la suburbanisation des classes moyennes avaient conduit à une plus forte concentration des personnes défavorisées sur son territoire. En outre, Montréal attirait la majorité des nouveaux migrants arrivant au Québec. En effet, les nouveaux immigrants, qui se concentraient depuis longtemps dans les quartiers centraux, étaient

discriminés sur le marché de l'emploi et, de ce fait, connaissaient une plus grande pauvreté. Ici, la référence à la politique française a visiblement facilité l'adhésion et l'intérêt porté par le gouvernement provincial à ce nouveau programme d'intervention publique. Dépassant la simple rhétorique politique, cette référence à une politique existante et ayant fait ses preuves constituait une ressource pour plaider l'intérêt de ce type d'intervention publique et écartait certains doutes sur la validité de l'approche proposée. Cette interpellation aboutit à la conclusion d'une entente-cadre entre le gouvernement provincial et la Ville de Montréal, intitulée « Partenaires dans le développement de la ville de Montréal. Concernant l'établissement d'un partenariat pour la mise en œuvre d'initiatives stratégiques à l'occasion d'un plan d'action conjoint » de 1999.

S'il ne s'achève pas ici, le processus de transfert montre que la politique n'est importée que partiellement, dans ces grands principes, en fonction des réalités et des contraintes montréalaises. Cette émulation a nécessité une certaine configuration, vu son inscription dans la campagne électorale et une volonté politique certaine. Il n'est pas certain que cet import aurait pris cette forme précise en d'autres circonstances.

### ***La traduction réglementaire du transfert***

L'entente visait notamment à articuler les interventions des parties autour de trois axes de développement : économique et urbain, social et culturel afin d'assurer la cohérence de la combinaison des initiatives ayant un effet intégrateur et présentant des effets structurants et des retombées, nécessitant le recours à un large éventail de leviers, ayant des impacts positifs sur les recettes de la ville et ne nécessitant pas de nouveaux programmes permanents. Cette entente prévoyait la conclusion de protocoles particuliers à chacun des axes et la mise en place d'un comité de suivi du plan d'action conjoint. En matière de développement social, elle prévoyait notamment de soutenir des « quartiers particulièrement sensibles » et reconnaissait donc le principe d'une géographie prioritaire. Elle assignait également la responsabilité de ce protocole au ministre de la Solidarité sociale, en collaboration avec la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole. Elle suggérait ainsi une plus grande collaboration entre les deux ministères. En matière de développement urbain, l'entente fixait les grandes orientations des interventions dans ces quartiers défavorisés. Ces deux programmes avaient la particularité d'être financés par deux ministères différents et régis par des protocoles d'entente différents. Les Quartiers ciblés étaient financés par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)<sup>5</sup> et les Quartiers sensibles par le ministère de la Solidarité sociale (MSS). En raison de son incompatibilité avec la logique sectorielle des administrations provinciale et municipale, l'idée de gérer de façon conjointe des actions sur le bâti et en direction des personnes résidant dans ces quartiers défavorisés n'était pas clairement

énoncée. Le cadre réglementaire était donc adapté aux réalités et contraintes institutionnelles québécoises.

Les quartiers avaient été sélectionnés grâce à la combinaison de données portant notamment sur la dégradation du bâti et des logements, le taux d'occupation des logements, le taux de chômage provenant du recensement de 1996, d'études similaires conduites par le Conseil scolaire de l'île de Montréal, de l'Agence régionale de la santé et des services sociaux, ainsi que de l'INRS-Habitation, et visées dans le cadre des Quartiers ciblés et sensibles. L'évaluation<sup>6</sup> de ces politiques suggère qu'ils ont été nommés une fois les actions réalisées, donc *a posteriori*.

En outre, les objectifs et les publics cibles de ces politiques étaient très larges. Les orientations définies octroyaient une large autonomie aux agents chargés de leur mise en œuvre. Cette imprécision a permis non seulement de consulter les acteurs du milieu et les conseillers des districts concernés, ainsi que les priorités du maire, mais aussi d'identifier les priorités et de proposer les moyens d'intervention les plus appropriés aux besoins de ces quartiers. Comme la politique de la ville française à ses débuts, les projets pilotes appliqués à Montréal étaient processuels (Maillard). C'est pourquoi il convient de s'intéresser à la gestion concrète de ces deux programmes à l'échelle de la ville pour déterminer dans quelle mesure l'approche intégrée tant valorisée par notre passeuse a été effective.

### ***De l'approche intégrée à Montréal***

Au-delà de la mise en scène entourant leur entrée dans l'agenda politique et l'adoption de ces programmes qui visaient tant à démontrer le volontarisme politique du maire que la création d'un terrain plus favorable à l'octroi d'un financement par Québec, ces nouveaux programmes engageaient un tournant dans les modes d'intervention montréalais. Ce virage divergeait sur plusieurs points au regard de celui engagé par la politique de la ville en France.

D'abord, à l'échelle de la Ville de Montréal, le mode de gestion de ces politiques avait beaucoup contribué à leur politisation. Les deux programmes étaient gérés par un des comités<sup>7</sup> du maire dédié aux Quartiers sensibles et aux Quartiers ciblés. Ce comité était composé de quelques fonctionnaires de la Ville de Montréal, détachés de leur service respectif. Ces fonctionnaires agissaient à titre de chargés de projets et supervisaient l'élaboration des programmes d'action dans les zones sélectionnées. Initié en 1999 et placé sous la direction directe du maire de Montréal, ce comité représentait à la fois une façon de souligner les priorités politiques du maire et un « contournement » de l'administration municipale. De fait, cette position lui conférait une certaine primauté sur les services administratifs de la Ville de Montréal, ce qui représentait une certaine révolution institutionnelle – surtout de la part d'un maire qui avait une carrière de fonctionnaire –, et l'associait au pouvoir discrétion-

naire et autoritaire du maire. Ce contournement visait à garantir la rapidité, la visibilité et l'efficacité des interventions, la réalisation de l'approche intégrée et une certaine reprise en main politique de l'orientation des politiques publiques menées à Montréal. Il n'avait pas donné lieu à une bureaucratisation de la coordination de la politique publique comme en France.

À la différence de la politique de la ville, les projets pilotes n'ont pas survécu à l'alternance politique, en 2002, au palier municipal et, en 2003, au provincial – bien qu'au départ ils aient été conçus comme des dispositifs temporaires et, de ce fait, limités dans le temps pour tester et pérenniser les approches territoriale et intégrée. Les dispositifs qui les ont remplacés s'inscrivent dans le prolongement d'une approche plus sectorielle. Malgré la reconnaissance de la pertinence des Quartiers sensibles et ciblés lors du sommet de Montréal de 2002, ils n'ont pas été reconduits par la nouvelle administration du maire Gérald Tremblay et par le gouvernement provincial libéral de Jean Charest, en 2003. Si le Programme de renouveau urbain et villageois<sup>8</sup>, adopté par le gouvernement péquiste de Bernard Landry en 2003, reprenait cette approche ciblée et intégrée mêlant actions sur le bâti et développement social, il dépendait du service d'urbanisme de la Ville de Montréal et s'est arrêté en 2005. Quant à l'entente sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui dépendait du service de développement social, elle a conservé l'approche territoriale avec une systématisation des critères et une augmentation des zones ciblées, mais elle ne reposait plus sur une approche intégrée. En revanche, ces nouveaux programmes renvoyaient la coordination de ces politiques à l'échelon de l'arrondissement et aux arrangements politiques en vigueur dans ceux-ci. La survie de l'approche intégrée dépendait donc d'une configuration politique et institutionnelle et d'un mode de gestion spécifiques.

En conclusion, le transfert de la politique française de la ville a essentiellement consisté en une adaptation des grands principes du style français pris comme référence. De ce fait, il ne peut être assimilé à la simple reprise de slogans inspirés par la politique de la ville. Si le cadre réglementaire était relativement peu éloquent, les Quartiers sensibles et ciblés reprenaient assez explicitement les approches territoriale et intégrée, ainsi que le caractère processuel caractérisant la politique de la ville française des débuts. Comme en France, l'introduction de politiques territorialisées avait contribué à la politisation de l'action publique locale, en ce sens que les décisions prises par les responsables municipaux pesaient sur l'organisation de la politique publique. Les éléments importés sont adaptés aux réalités politiques et institutionnelles locales, créant des écarts entre le modèle transféré et le transfert.

La dernière partie de cet article est consacrée à la façon dont les missions d'études réalisées par les chefs de projets ont façonné les projets locaux

liés à la mise en œuvre des Quartiers sensibles et ciblés à partir du cas de Parc-Extension.

### **La mobilisation du quartier à Parc-Extension**

Situé au centre de l'île de Montréal, Parc-Extension est un quartier dont l'urbanisation remonte aux années 1930. C'est un quartier multiethnique et de transit<sup>9</sup>. D'abord un quartier d'immigration italienne, il est progressivement devenu un quartier où se concentraient l'immigration grecque et, plus récemment, des populations issues des pays sud-asiatiques. En 1996, 62 % des ménages vivaient sous le seuil de pauvreté et 30 % étaient prestataires de la sécurité de revenu et 81 % de locataires contre 72 % pour la ville de Montréal<sup>10</sup>. Le quartier était donc associé aux images de chômage, de pauvreté, de dégradation du cadre bâti, de manque d'équipements ou encore d'insécurité (Germain et al. 22).

Le programme d'actions élaboré dans le cadre de ces politiques pilotes touchait à la fois le développement social des habitants<sup>11</sup> et la réhabilitation de l'environnement physique du quartier<sup>12</sup>. Selon la distinction de Donzelot (et al.), les plans d'intervention étaient caractérisés par une logique *people*, malgré le financement d'actions relatives à l'environnement physique, prenant une direction opposée à celle prise par les politiques urbaines françaises. Cette orientation *people* résultait clairement des processus de définition des projets locaux.

Les procédures d'élaboration du plan d'action du quartier pour les deux programmes ont vu interagir trois types d'acteurs<sup>13</sup> : la chargée de projet du comité du maire responsable de Parc-Extension, l'élue et les groupes communautaires du quartier. Pour les projets liés au développement social, la chargée de projet a veillé à sélectionner les projets en concertation avec la Coalition jeunesse de Parc-Extension (CJPE) et avec l'élue. Ainsi, 8 des 10 projets financés ont reçu le soutien de la Coalition jeunesse. L'élue est intervenue de façon limitée dans le choix des projets de développement social, seulement pour s'assurer qu'un projet visait la communauté sud-asiatique, car cette communauté n'était pas touchée par les différents programmes existants et les bailleurs de fonds privés. Concernant les opérations sur l'environnement physique, la sélection présentée par l'élue rencontrait les priorités définies tant par les tables de concertation que par le Conseil de quartier. Les plans d'action de ces deux programmes étaient le résultat d'une coproduction essentiellement locale et d'une collaboration horizontale entre les acteurs agissant à l'échelle locale et concernés par les problématiques ciblées par ces programmes. Ces programmes ont donc suscité une mobilisation des acteurs locaux qui les éloignaient des orientations descendantes et contractuelles prises au cours des deux dernières décennies par la politique de la ville en France au profit d'un rapprochement avec la philosophie du DSQ.



Pour la chargée de projet et la conseillère de Parc-Extension, la distanciation et la nécessité de travailler avec les moyens du bord ont été les principaux apports de la mission d'études à Lyon. Ce bilan se justifie par les différences de ressources financières et de contraintes institutionnelles qui caractérisaient les deux villes. Pourquoi le transfert s'est-il limité à l'importation d'un cadre général et n'a-t-il pas conduit à l'importation de projets mis en œuvre sur le terrain lyonnais? La configuration des acteurs dans ce quartier avant l'introduction de ces politiques publiques et la trajectoire des acteurs en configuration permettent de répondre à ces questions. En effet, ces deux éléments ont façonné la conduite de ces politiques dans ce quartier. Malgré l'absence de transfert à cette échelle, cette étude de cas montre à nouveau que la conduite de ces politiques est plus proche de la phase expérimentale de la politique de la ville française, le DSQ.

### ***La configuration d'acteurs à l'œuvre dans le quartier***

Lorsque les Quartiers sensibles et ciblés ont été introduits à Parc-Extension, la configuration d'acteurs dans le quartier était assez différente à plusieurs égards de celle engendrée par ces nouveaux programmes. L'introduction de ces politiques publiques a suscité autant de ruptures que de continuités.

Le quartier avait été désinvesti pendant plusieurs années non seulement par la Ville de Montréal, qui avait cessé d'y effectuer les investissements de routine (maintenance des parcs et des équipements collectifs...), mais aussi par les élus politiques. L'élus de Parc-Extension de l'époque ne semblait pas très actif dans la défense des intérêts et dans la consultation des résidents de son quartier. D'une manière générale, le cadre institutionnel procurait peu de ressources et de compétences aux élus et aux fonctionnaires pour agir à cette échelle. Les élus de quartier ne possédaient qu'une voix consultative et ne géraient aucune compétence ni ressource au niveau de leur arrondissement d'appartenance, ni au niveau du quartier qu'ils représentaient. L'arrondissement et le quartier n'existaient pas en tant que paliers gouvernementaux. Ils correspondaient plus aux districts d'élection des conseillers municipaux et à des découpages administratifs. Bien que les conseillers municipaux soient élus au scrutin majoritaire uninominal, ils ne disposaient que de faibles ressources politiques et financières, ainsi que de faibles marges de manœuvre. En conséquence, les institutions de proximité étaient absentes, bien qu'à partir des années 1990, le programme « Quartier en santé » ait renforcé l'attache territoriale de ces élus en créant des espaces d'information et de consultation des résidents par le biais des Conseils d'arrondissement et des Conseils de quartier, qui définissaient « les priorités de quartier ».

De ce point de vue, ces nouvelles politiques initiaient une présence plus active des élus politiques et des agents administratifs dans les quartiers, en leur déléguant *de facto* la compétence du développement social et com-

munautaire, normalement exercée par les niveaux provincial et municipal. Ainsi, le pouvoir décisionnel des élus de quartier sur le programme local d'action représentait une nouveauté. Le rôle officieux dévolu aux élus par ces politiques préfigurait à bien des égards la réforme municipale de 2001, qui institutionnalisait l'arrondissement comme palier gouvernemental et le rôle des élus de district à cette échelle. Mais le rôle de l' élu local ne se démarquait pas de celui en vigueur à d'autres niveaux de pouvoir. L' élu<sup>14</sup> adoptait les décisions, mais ne les produisait pas forcément. L' élue de Parc-Extension n' a pourtant pas investi pleinement le pouvoir décisionnel que lui conféraient ces nouvelles politiques publiques. Elle a laissé une large place à la chargée de projets du comité du maire œuvrant pour Parc-Extension et aux acteurs du secteur. En effet, dans le système politique québécois, les fonctionnaires ont un poids considérable. En règle générale, ceux-ci construisent le contenu des décisions entérinées par les élus politiques. Ils sont ainsi chargés d' arriver aux solutions les moins contestables et les plus consensuelles possible à partir de rencontres avec les acteurs clés du secteur considéré et d' un examen le plus objectif possible, faisant la balance entre les besoins des habitants et les ressources existantes grâce à l' expertise acquise au cours de leur formation et de leur travail quotidien.

La faiblesse et le désintérêt de certains élus de ce district, de 1986 à 1999, laissaient une large place aux groupes communautaires dans la régulation du quartier. En effet, le monde communautaire était déjà extrêmement structuré autour des tables de concertation depuis la fin des années 1980, notamment grâce à l' impulsion des organisateurs communautaires du Centre local de services communautaires<sup>15</sup> (Germain et al. 32). Dans la lignée de la tradition québécoise qui a consacré, dès les années 1970, les principes d' une société civile impliquée dans la gestion publique (Hamel et Jouve 7-8), les organismes communautaires de Parc-Extension se concevaient encore comme un contre-pouvoir au monde politique et comme des acteurs devant aider à la structuration du quartier et à la mobilisation politique de ses habitants. La philosophie de cette démarche s' inscrivait déjà dans l' *empowerment*. Ce monde communautaire se caractérisait par un militantisme social très actif et possédait une expertise très pointue sur le quartier, tant dans ses aspects démographiques que dans les aspects plus concrets de la vie quotidienne des habitants. Pour étayer cette connaissance, les organismes communautaires recouraient au porte-à-porte, à la rédaction de portraits du quartier et à l' analyse des statistiques. Ils exerçaient déjà le *monitoring* du quartier. Ceux-ci étaient coordonnés par le biais de plusieurs tables de concertation selon les publics ciblés<sup>16</sup> et par une table de quartier<sup>17</sup> regroupant les différentes tables. De longue date, ces tables étaient chargées d' établir des portraits de quartiers, de déterminer les enjeux, de les prioriser, ainsi que de mener certains projets à l' échelle du quartier qu' elles représentent. Ainsi, lorsque les Quartiers sensibles et ciblés ont débuté, le contexte était assez différent de celui en vigueur

en France, puisque dans le cas de Parc-Extension, et de Montréal en général, le développement communautaire et la mobilisation du quartier étaient déjà bien ancrés, et les acteurs communautaires étaient incontournables, tant en raison de leur force réelle qu'en raison de la forte valorisation de ceux-ci dans le système politique et institutionnel québécois.

Avec ces politiques, les acteurs communautaires ont conservé un rôle important. Toutefois, ils ont perdu leur position monopolistique dans la planification du quartier. Ainsi, le fonctionnement de ces politiques illustre plutôt la reproduction d'un répertoire d'action en vigueur à d'autres niveaux de pouvoir (ville et gouvernement) que l'introduction de nouvelles pratiques. Si ces politiques ont introduit une innovation, elle se situe dans le rôle conféré à l' élu de district et au chargé de projet du comité du maire, ainsi que dans l'élargissement aux élus et aux agents administratifs locaux de la concertation locale par l'attribution de ressources, et non pas dans l'invention d'une nouvelle forme de régulation politique de ces quartiers ou dans la création d'une mobilisation à l'échelle locale. En effet, cette dernière existait déjà par le biais de la mobilisation communautaire.

### ***La trajectoire des acteurs en configuration***

À Parc-Extension, la prégnance de l'orientation *people* dans les projets locaux des politiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale et le recours à la coproduction comme mode de fabrique des projets locaux s'expliquent également par la trajectoire et les compétences des acteurs en configuration. Comme exposé précédemment, les acteurs communautaires mettaient déjà en œuvre des méthodes d'intervention fondées sur la mobilisation des habitants et des regroupements communautaires, et s'occupaient déjà de planification dans le quartier grâce à leur expertise dans ce domaine. Ceux-ci défendaient ardemment le bien-être des résidents dans tous les projets développés dans le quartier. La trajectoire professionnelle de la chargée de projet explique les orientations du contenu et la forme des procédures décisionnelles. Ayant une longue expérience dans l'organisation de diagnostics et de procédures participatives en environnement<sup>18</sup>, elle avait accumulé une grande connaissance des procédures participatives. En ce qui concerne l' élue, en tant qu'habitante du quartier depuis sa plus tendre enfance, bénévole dans le communautaire depuis plus de quinze ans et en poste depuis 1998, elle avait également une très bonne connaissance à la fois des besoins criants de son quartier – du fait du délaissement par la Ville de Montréal dont il avait fait l'objet pendant plusieurs décennies –, des dynamiques locales et des revendications communautaires. En outre, elle réclamait de longue date l'égalité des résidents de Parc-Extension à recevoir de la part de la Ville de Montréal le même niveau de services que dans les autres quartiers de la ville. Par ailleurs, tant l' élue que la fonctionnaire reconnaissaient que les véritables détenteurs de l'expertise sur le quartier étaient les groupes communautaires, ce qui conduit à une

certaine reproduction du style de politiques publiques par un effet d'adhésion à celui-ci.

Ce détour par Parc-Extension montre que ces nouveaux programmes se fondent sur une définition du quartier proche de celle développée dans le DSQ, en s'appuyant sur une forte et déjà longue mobilisation des acteurs locaux. Comme la politique de la ville en France, ces politiques s'inscrivent bien dans une logique tant de rattrapage par rapport aux autres territoires de la ville, notamment en ce qui a trait aux équipements collectifs et aux services, à la réparation des déficiences des territoires en privilégiant toutefois une rénovation de l'urbain adaptée aux besoins des résidents du quartier, grâce à l'orientation imprimée par la configuration d'acteurs locaux.

## **Conclusion**

Cet article défend l'hypothèse que le contexte antérieur au transfert de la politique française de la ville s'articule à ce transfert. C'est pourquoi les convergences qui en résultent sont partielles, comme l'est le transfert lui-même. L'analyse de l'influence du modèle français de la politique de la ville sur les politiques de lutte contre la ségrégation sociospatiale montre l'existence de divergences entre le modèle initial et les politiques implémentées à Montréal. Plusieurs éléments expliquent cette distance. Les agents du transfert, incluant autant ceux qui vont chercher le modèle et ceux qui mettent en œuvre les politiques publiques inspirées par un modèle étranger, déterminent le contenu du transfert. Leur autonomie implique qu'ils se réapproprient ce modèle en en sélectionnant les éléments en fonction des réalités et des phénomènes qu'ils entendent résoudre. Tant à l'échelle de la ville de Montréal qu'à celle du quartier de Parc-Extension, leur interprétation des différences entre les deux contextes façonne la sélection des instruments et des objectifs importés, et le choix des instruments et procédures mobilisés dans l'opérationnalisation de ce transfert. Les contextes dans lesquels s'effectuent ces transferts influent donc autant que les raisons du transfert elles-mêmes. Les convergences se situent essentiellement dans la reprise du principe d'une géographie prioritaire et de l'approche intégrée, la mobilisation locale existant déjà. Toutefois, l'importation de ces éléments se rapproche plus de la phase expérimentale de la politique de la ville française, le DSQ, que des pratiques qu'ils ont eu l'occasion d'observer. La réappropriation du modèle conduit donc à la création d'une mobilisation du quartier en tant que vecteur du renouveau attendu – facilitée par l'existence préalable d'une mobilisation communautaire assez active, militante et structurée – et à l'absence de prise en compte des aspects plus concrets et des évolutions de ce modèle. Considérant l'évolution des politiques montréalaises, l'analyse montre également que les formes du transfert et la production de convergence dépendent non seulement de la configuration institutionnelle, mais aussi – plus fortement encore – de la configuration d'acteurs politiques. De ce fait, le transfert évolue dans le

temps en fonction des configurations politiques. Les transformations de la configuration politique montréalaise ont conduit à la disparition de l'approche intégrée au niveau de la Ville de Montréal, qui équivaut à un certain retour au style de politiques publiques antérieur, marqué par des modes d'intervention sectorielle, et à la délégation de cette dernière au niveau du quartier. Enfin, la compétition électorale et les ressources fournies par le transfert pour se distinguer des autres candidats ne réduisent pas la portée du transfert et de la convergence à de simples effets de discours.

## Notes

1. Les traces de l'influence du modèle français de la politique de la ville sont essentiellement orales, elles ne figurent dans aucun des documents auxquels nous avons eu accès. Les principaux acteurs de ces politiques publiques à Montréal y font pourtant souvent référence.
2. Le *lesson drawing* réfère à la constellation de *policy transfer* dans lequel les gouvernements utilisent rationnellement les expériences disponibles ailleurs pour des problèmes similaires. Le gouvernement est un acteur rationnel qui pose la question : sous quelles conditions et dans quelle mesure un programme en vigueur marche-t-il ailleurs. L'apprentissage peut se faire de façon positive ou négative, dans la mesure où les modèles étudiés servent de recettes à adopter ou non.
3. Le terme de passeur est utilisé pour qualifier les acteurs qui font passer des idées ou des pratiques d'un domaine à un autre, d'un secteur ou d'un milieu à l'autre, d'un pays à un autre.
4. La revue de presse réalisée sur ces politiques publiques et sur la campagne électorale de Pierre Bourque ne comporte aucune référence à la politique de la ville française.
5. Le Plan d'intervention des quartiers ciblés a été financé à hauteur de 42 millions de dollars canadiens, dont 29 millions proviennent du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, et 12,6 millions de la Ville de Montréal.
6. SOGEMAP INC., 2003, *Évaluation de la mise en application du protocole d'entente sur les quartiers sensibles et des premières retombées des projets*, Rapport d'évaluation présenté au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, mars 2003.
7. Il y a eu trois comités du maire : le premier consacré aux Quartiers sensibles et aux Quartiers ciblés, le deuxième aux jeunes et le troisième à la sécurité.
8. Le Programme de renouveau urbain et villageois est appelé PRU quand il est question de son application à la ville de Montréal.
9. Parc-Extension est un quartier de transit dans la mesure où il constitue l'une des premières destinations des nouveaux immigrants en provenance des pays du Sud-Est de l'Asie et que la moitié de la population du quartier a déménagé entre 1996 et 2001.
10. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES PORTRAITS DES QUARTIERS DE VILLERAY, SAINT-MICHEL ET PARC-EXTENSION, 2004, *Portrait de quartier de Parc-Extension, Montréal*, p. 24.

11. Le développement social regroupe des projets de prévention de lutte contre la toxicomanie, le décrochage scolaire et l'animation socioculturelle et sociosportive des jeunes, ainsi que deux projets à destination des immigrants, dont l'un à destination des femmes et l'autre visant la communauté Sud-Asiatique.
12. Les interventions visant le cadre physique rassemblent des opérations de réfection de certaines rues, de rénovation et d'équipement des parcs du quartier par l'ajout de jeux plus sécuritaires pour les enfants et de tables de pique-nique, ainsi qu'un projet de désenclavement du quartier par la création d'un passage entre le quartier et un parc d'envergure métropolitaine.
13. D'autres acteurs, le Comité de coordination ou le Conseil municipal, ont participé à la production de ce projet local, leur rôle ayant été secondaire dans la mesure où le premier a vérifié que les projets étaient concertés et répondaient aux attentes du milieu, et le second a adopté les dépenses liées à ce programme.
14. La figure du maire semble échapper à cette description des élus, sans doute en raison du leadership qu'il est censé représenter.
15. Les CLSC ont une approche très large de la santé. Ils tentent d'agir sur tous les déterminants de la santé (salubrité des logements, espaces publics, éducation...) afin d'améliorer les conditions de vie de la population et agir ainsi sur leur santé. Ils mettent donc en œuvre une approche préventive de la santé.
16. Il existe cinq tables de concertation sectorielles à Parc-Extension : la table de la petite enfance, la Coalition jeunesse, la table des aînés, la table des femmes, ainsi que le Regroupement en aménagement de Parc-Extension (RAMPE).
17. Cette table de quartier s'appelait Parc-Extension quartier en santé (PEQS). Elle a été dissoute au cours de l'année 2008 en raison de dysfonctionnements dans la concertation causés par l'absence d'un leadership consensuel.
18. Depuis le début de sa carrière, elle a en effet travaillé successivement dans plusieurs bureaux de consultance en environnement, au Bureau d'audiences publiques en environnement (BAPE) ou encore au Service de planification de la Ville, où elle a rédigé un guide sur l'élaboration des portraits de quartiers, ainsi que comme secrétaire-rechercheur des Conseils de quartier de Saint-Michel et de Parc-Extension.

## **Bibliographie**

- Avenel, Cyprien. *Sociologie des quartiers sensibles*. Paris : Armand Colin, 2007.
- Bennett, Colin J. "What Is Policy Convergence and What Causes it?" *British Journal of Political Science* 21.2 (1991) : 215-33.
- Blanc, Maurice. « La "politique de la ville" : une "exception française" » *Espaces et sociétés* 128-129 (2007) : 71-86.
- Busch, Per-Olof et Helge Jörgens. "The International Sources of Policy Convergence: Explaining the Spread of Environmental Policy Innovations" *Journal of European Public Policy* 45.5 (2005) : 860-84.
- Delpuech, Thierry. « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art » *Les Cahiers du CERi – Questions de recherche* 28 (2008) : 69 p.
- Dolowitz, David P. et David Marsh. "Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making" *Governance* 13.1 (2000) : 5-24.
- Donzelot, Jacques, Catherine Mevel et Anne Wyvekens. *Faire société : la politique*

- de la ville aux États-Unis et en France. Paris : Éditions du Seuil, 2003.
- Donzelot, Jacques et Philippe Estèbe. *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*. Paris : Éditions Esprit, 1994.
- Estèbe, Philippe. « Les quartiers : une affaire d'État, un instrument territorial » *Gouverner par les instruments*. Éd. Lascombes, Pierre et Patrick Le Galès. Paris : Presses de Sciences Po, 2004. 49-70.
- Germain, Annick, Francine Bernèche, Jean-François Marchand, Cécile Poirier et Jean Damasse. *Les grandes controverses en aménagement et les consultations non gouvernementales à Montréal*. Montréal : INRS Urbanisation, 2000.
- Hamel, Pierre et Bernard Jouve. *Un modèle québécois?*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2008.
- Hassenteufel, Patrick. *Sociologie politique : l'action publique*. Paris : A. Colin, 2008.
- « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale » *Revue française de science politique* Vol. 55.1 (2005) : 113-32.
- et Bruno Palier. « Le social sans frontières? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale » *Liens social et politique* 45 (2001) : 13-27.
- Holzinger, Katharina et Christoph Knill. “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence” *Journal of European Public Policy* 12. 5 (2005) : 775-96.
- Knill, Christoph. “Cross National Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors” *Journal of European Public Policy* 12.5 (2005) : 764-74.
- Lima, Léa. « Prendre en compte la mise en œuvre de l'action publique dans la comparaison » *Revue internationale de politique comparée* 11.3 (2004) : 435-55.
- Linteau, André-Paul. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Québec : Boréal, 2000.
- Maillard, Jacques (De). *Réformer l'action publique*. Paris : LGDJ, 2004.
- et Tanguy Le Goff. « La tolérance zéro en France » *Revue française de science politique* 59. 4 (2009) : 655-79.
- Mény, Yves (Éd.). *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*. Paris : L'Harmattan, 1993.
- Pierson, Paul. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics” *The American Political Science Review* 94.2 (2000) : 251-67.
- Radaelli, Claudio M. “Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment” *Journal of European Public Policy* 12.5 (2005) : 924-43.
- Rose, Richard. *Learning from Comparative Public Policy*. New York : Routledge, 2005.
- Russeau, Sarah. « Transfert de politiques publiques », *Dictionnaire des politiques publiques*. Éd. Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet. Paris : Les Presses de Sciences Po. 2004. 444-452.
- Stone, Diane. “Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas” *CSGR Working Paper* 69/01, University of Warwick, (2001) 41 p.
- Tissot, Sylvie. *L'État et les quartiers*. Paris : Éditions du Seuil, 2007.
- Turgeon, Luc. « Les villes dans le système intergouvernemental canadien », *Le fédéralisme canadien contemporain*., Éd. Gagnon, Alain-G. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal, 2006. 403-427.