

## Acteurs sociaux et gouvernance métropolitaine à Montréal: vers une coalition inclusive?<sup>1</sup>

Juan-Luis Klein,  
CRISES/ Géographie, [klein.juan-luis@uqam.ca](mailto:klein.juan-luis@uqam.ca),

Diane-Gabrielle Tremblay,  
CRISES/ Économie et Travail, Teluq, [dgtrembl@teluq.uqam.ca](mailto:dgtrembl@teluq.uqam.ca),

Denis Bussières,  
CRISES/ Géographie, [bussieres.denis.2@courrier.uqam.ca](mailto:bussieres.denis.2@courrier.uqam.ca)

Université du Québec à Montréal

Texte d'une communication présentée au congrès annuel de l'**Association des sciences régionales de langue française** tenu en août 2008 dans le cadre d'une séance sur le thème « Réseaux productifs, gouvernance et innovation en milieu métropolitain ».

-----

### Introduction

Ce texte aborde le rôle de la société civile dans la gouvernance du développement socioéconomique métropolitain à Montréal. Il vise à montrer que malgré le fait que la métropole montréalaise ne dispose pas d'un cadre de gouvernance clair et bien établi, et peut-être même à cause de cette absence, Montréal est la scène d'une dynamique de gouvernance où la société civile prend une part très importante en ce qui concerne les orientations socioéconomiques. Le texte est structuré en quatre points. Dans un premier temps, nous poserons les jalons théoriques et conceptuels de notre analyse. Nous présenterons nos sources d'inspiration théorique, à savoir la théorie des « régimes urbains », l'approche de « la mobilisation des ressources » et le cadre du « néoinstitutionnalisme ». Dans un deuxième temps nous présenterons rapidement le contexte administratif montréalais. Nous utiliserons l'image de l'archipel pour montrer la complexité du puzzle administratif que représente cette métropole, un puzzle au travers duquel se tissent des liens inédits entre les acteurs socioéconomiques et politiques. Dans un troisième temps, nous présenterons notre recherche empirique. Nous présenterons d'abord la base méthodologique de la recherche, soit des entrevues en profondeur auprès d'acteurs de la gouvernance socioéconomique montréalaise, ensuite une synthèse des résultats, afin d'illustrer la convergence de points de vues entre les

---

<sup>1</sup> La recherche sur Montréal dont nous nous inspirons dans ce texte fait partie d'un projet plus vaste, à l'échelle canadienne, financé par le CRSH et mené par le réseau « Innovation Systems Research Network » (ISRN), sous la direction de David Wolfe de l'université de Toronto. De façon spécifique, la recherche sur Montréal est codirigée par Diane-Gabrielle Tremblay et Juan-Luis Klein. Ce texte a fait l'objet d'une présentation au colloque annuel du ISRN tenu à Montréal en mai 2008.

différents types d'acteurs. Nous identifierons les thèmes qui émergent comme des points de ralliement des acteurs et qui donnent une orientation au développement de la métropole. Dans un quatrième temps, dans une tentative d'interprétation, nous expliquerons l'arrangement social d'acteurs en voie de construction à Montréal à partir de ce que donne à voir l'action des acteurs sociaux. En conclusion, nous reviendrons sur notre hypothèse principale. Nous insisterons sur le fait que la société civile joue un rôle majeur dans la construction d'une coalition, au sens de la théorie des régimes urbains. Cette coalition est au cœur d'une dynamique ascendante de gouvernance métropolitaine qui se répercute sur les orientations stratégiques inclusives qui rallient les acteurs, mais elle est aussi très fortement ancrée dans le « modèle québécois ».

## **La place des acteurs sociaux dans la gouvernance: le contexte et les approches théoriques**

### *Le contexte de la métropolisation*

Notre analyse situe Montréal dans le contexte de la reconversion économique des métropoles, laquelle est provoquée par les nouvelles caractéristiques de l'économie mondialisée (Castells, 2004; Scott, 2001; Sassen, 2002). Composantes fondamentales de l'économie globalisée (Borja et Castells, 1997; Wolfe, 2002), les métropoles cherchent à se tailler une place dans ce contexte, ce qui exige des reconversions profondes sur le plan économique et politique. Dans la plupart des cas, ces reconversions amènent les élites métropolitaines à choisir les options les plus performantes associées aux activités économiques de haut niveau technologique (Florida, 2002). En même temps, les métropoles tendent à s'affranchir de leurs attaches aux économies nationales dans lesquelles elles s'insèrent, de façon à mieux se connecter aux réseaux globaux des métropoles. Il va sans dire que ceci influe sur la cohésion sociale et provoque généralement l'exclusion de groupes importants de la collectivité.

Nous soutenons que Montréal suit un processus de reconversion qui comprend certaines de ces caractéristiques globales, mais aussi d'autres, qui résultent de l'influence des acteurs qui représentent la société civile dans la gouvernance de cette reconversion. Aussi, soutenons-nous l'hypothèse que la reconversion montréalaise se met en place à travers un ensemble de compromis auxquels prennent part les organisations sociales, dont les organisations syndicales et les organisations de l'économie sociale, lesquelles se sont données des instruments efficaces leur permettant d'agir dans le développement économique et de devenir des interlocuteurs incontournables aussi bien des instances gouvernementales que des autres acteurs socioéconomiques. Il se met en place ainsi une coalition d'acteurs qui est à la base d'un processus plus inclusif.

Cette hypothèse converge avec les résultats d'autres recherches sur les dynamiques urbaines inclusives dans certaines collectivités urbaines, telles Minneapolis (Markusen, 2006a) et San Diego (Walshok et al. 2002), et sur l'effet cohésif des organisations sociales dans la mise en réseau des acteurs dans certains domaines créatifs à l'échelle des métropoles (Markusen, 2006b). Elle converge aussi avec la perspective de la cohésion sociale et du développement territorial intégré (Moulaert, Demuyneck et Nussbaumer, 2004).

*Le cadre théorique : l'analyse de la gouvernance métropolitaine*

La notion de « gouvernance » s'insère dans un paradigme qui situe les rapports de pouvoir dans un contexte de rapports de forces complexes où des acteurs publics, privés et sociaux interviennent et définissent des orientations stratégiques. On pourrait voir la gouvernance comme une dimension sociale de la régulation, laquelle dimension inclut l'ensemble des acteurs et ne se borne pas à la sphère étatique. La gouvernance renvoie donc à une approche où la société civile a une place dans la définition des stratégies de développement et dans la gouvernance des sociétés, ce qui résulte en partie du recul de la prise en charge nationale (ou provinciale pour le Québec) du développement, mais aussi du réengagement des acteurs intermédiaires, et de la demande de plus en plus forte de nombre d'acteurs de participer à la prise de décisions; ce nouveau mode de régulation sociale peut être qualifié de « multipartite » (Barrère-Maurisson et Tremblay, 2008).

L'approche la plus appropriée pour l'analyse du rôle des différents acteurs qui participent à la gouvernance est celle des régimes urbains. Même si elle suscite certaines controverses, l'intérêt de cette approche se trouve dans les concepts opératoires qu'elle propose pour l'analyse de la gouvernance locale (Jouve, 2003), notamment en ce qui concerne la mise en place de structures coalisées où se règlent localement les conflits entre acteurs (Stone, 1989, Stone et al. 2001). Le principal concept utilisé par ce courant est celui de « coalition de croissance », considérée comme un ensemble de réseaux formels et informels d'acteurs publics et privés (Stone, 1989). Selon cette approche, l'orientation du développement économique que suivent les différentes collectivités territoriales (métropoles ou autres) dépend des coalitions que les acteurs privés et publics parviennent à constituer, ainsi que de la place que chaque acteur occupe dans ces coalitions (Kantor *et al.* 1997). Or, il est souvent constaté que les coalitions de croissance prennent une forme corporatiste et élitiste, qui exclut, dès le départ ou en cours de route, les acteurs sociaux (Deitrick, 1999). Elles privilégient aussi les équipements de prestige (Kresl, 2003, Markusen et Schrock, 2006). Cependant, la participation à ces coalitions d'acteurs sociaux représentant la société civile, voire les secteurs communautaires est possible et, même, nécessaire (Hula, 1997; Stone, 2004; 2005), afin de construire des coalitions plus inclusives et plus efficaces.

L'approche de l'action collective et de la mobilisation des ressources (Tilly, 1984; Mellucci, 1997; Cefaï et Trom, 2001; Fontan, Klein, Tremblay, 2004) permet de compléter celle des régimes urbains dans l'analyse du rôle des acteurs sociaux, dans la mesure où ce qui est au centre de l'analyse est le conflit qui oppose l'acteur face au pouvoir. Cette approche analyse la capacité des acteurs à innover dans leurs modalités d'action en puisant dans des répertoires d'action existants ou en inventant de nouvelles modalités d'action. Quant à l'approche néoinstitutionnaliste, celle-ci donne des outils pour analyser la « capacité » des actions collectives d'influencer le cadre institutionnel (Hollingsworth, 2000). Cette approche s'intéresse particulièrement à la résolution des conflits entre les acteurs et aux modalités de coopération et de coordination qu'on met en œuvre suite à des compromis et à des arrangements institutionnels spécifiques. Selon cette approche, les acteurs agissent dans un environnement constitué d'institutions formelles et informelles qui conditionnent le développement des collectivités (DiMaggio et Powell, 1991) et façonnent des « sentiers de dépendance » (path dependency) qui rendent les territoires spécifiques (Amin, 1999).

Ces trois approches nous amènent à soutenir que la présence déterminante des acteurs sociaux dans la gouvernance métropolitaine à Montréal est liée aux compromis institutionnels qui se sont établis au Québec depuis la révolution tranquille et qui ont contribué à structurer ce qui est appelé le « modèle québécois » ; ses composantes les plus importantes sont la concertation entre l'acteur public, l'acteur syndical et les organisations d'économie sociale, la co-construction des politiques publiques et le partenariat entre le gouvernement et les acteurs sociaux dans l'économie et les services (Bourque, 2000 ; Jetté, 2008). Selon nous, ce modèle est renouvelé d'une façon ascendante par les nouvelles coalitions d'acteurs qui se mettent en place à Montréal. Avant d'analyser plus en détail ces coalitions, faisons un survol de l'environnement territorial dans lequel elles se déploient.

### **Montréal: un archipel administratif**

La métropole Montréalaise est segmentée en un ensemble d'unités territoriales constituant un véritable « archipel administratif ». Cet assemblage de territoires est la scène d'une gouvernance « multipartite », où nombre d'acteurs ayant des missions et des juridictions diverses et souvent juxtaposées se trouvent en position de décision mais sans le pouvoir d'imposer une orientation stratégique unique aux autres acteurs.

La gouvernance métropolitaine repose sur plusieurs niveaux administratifs. La responsabilité métropolitaine comme telle est portée par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) depuis 2002, suite à une réforme municipale qui a fusionné certaines villes et municipalités pour permettre par la suite une défusion partielle. En même temps, le territoire de la CMM fait partie de cinq régions administratives, soit, intégralement, les régions de Montréal et de Laval, et, partiellement, les régions administratives de Lanaudière, des Laurentides et de la Montérégie. La région de Montréal comprend la Ville de Montréal ainsi que 15 villes reconstituées après la fusion, le tout étant géré par un Conseil d'agglomération. À l'échelle de la région de Montréal et des autres régions administratives, on trouve aussi un Conseil régional des élus (CRE), lequel est une instance créée par le gouvernement du Québec et qui s'occupe de la planification du développement économique. Celui-ci tombe aussi sous la juridiction d'une autre instance appelée Centre local de développement (CLD) et qui s'occupe du développement local. La ville de Montréal comme telle est divisée en arrondissements, chacun géré par une mairie d'arrondissement. À cette échelle, on trouve les Corporations de développement économique communautaire (CEDC), qui assurent la fonction de CLD dans la ville de Montréal, mais qui s'occupent aussi de la concertation des acteurs pour assurer le développement économique local, ainsi que de diverses responsabilités concernant le développement communautaire et social.

Des ministères sont aussi fort actifs dans la métropole montréalaise, ayant souvent des mandats sectoriels pour favoriser le développement de certains secteurs clés. C'est le cas du ministère du Développement économique, de l'Innovation et des Exportations, en ce qui concerne le gouvernement du Québec, ainsi que les ministères Développement économique Canada et Industrie Canada, pour ce qui est du gouvernement fédéral.

Enfin, les organismes de la société civile sont particulièrement actifs sur le plan du développement économique et territorial depuis quelques années, en particulier la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Culture Montréal (organisme représentatif des milieux culturels), mais aussi des organismes de l'économie sociale et des instances syndicales, dont nous traiterons en détail plus loin.

Bref, on trouve une multitude d'acteurs et de décideurs aux missions et territoires d'action différents et en concurrence, d'une part, et l'absence d'une gouvernance unifiée, d'autre part. Pourtant, des orientations stratégiques convergentes se mettent en place. En ce qui concerne le développement économique, des clusters dans les domaines où les entreprises montréalaises sont les plus performantes (Aéronautique, Biopharmaceutique, Information, Cinéma, etc.) sont en train de se créer sous l'impulsion de la Communauté métropolitaine et de l'entreprise privée, avec la participation des deux niveaux de gouvernement. Le choix stratégique de la culture comme orientation importante dans le développement métropolitain s'impose aussi sous l'impulsion tantôt de la Ville de Montréal, tantôt de Culture Montréal, et tantôt des entrepreneurs culturels, ce qui se traduit par des projets de prestige tels le Quartier des spectacles et la désignation de Montréal comme ville de design de l'UNESCO, mais aussi par des initiatives d'insertion sociale et de reconversion de quartiers dévitalisés, telle celle de la Tohu au quartier Saint-Michel sous l'impulsion du Cirque du soleil (Tremblay et Pilati, 2008b) ou le développement du design et des activités culturelles dans le quartier Mile-End (Lesley et Rantisi, 2006 ; Klein, Tremblay et Bussièrès, 2008 ; Tremblay et Pilati, 2008a ; Pilati et Tremblay, 2008, 2007). Parallèlement, des organisations syndicales et d'économie sociale essaient d'apporter des réponses aux défis posés par la crise de l'industrie manufacturière fordiste, aux problèmes posés par la fermeture et la délocalisation de ce type d'activités et par la crise sociale que cela provoque (Fontan, Klein et Tremblay, 2005).

En apparence divergentes, ces orientations coïncident avec un processus de reconversion complexe où participent plusieurs acteurs, mais où l'acteur privé, l'instance publique et les acteurs sociaux sont toujours présents mais dans des doses et avec des rôles différents (Fontan, Klein et Tremblay, 2005). Les divers types d'acteurs se coalisent inspirés par la force de leur appartenance montréalaise dans un contexte en apparence chaotique. Ce qui nous intéresse particulièrement, c'est la présence d'organismes de la société civile qui favorisent une gouvernance inclusive, basée sur la concertation entre les acteurs, y compris les acteurs qui représentent l'entreprise privée et les différentes instances gouvernementales et municipales.

## **Les acteurs de la société civile dans la gouvernance**

### *Méthodologie*

Notre analyse se base sur les résultats partiels d'une enquête par entrevues réalisée entre juin et décembre 2007 auprès de 55 organisations intermédiaires représentatives de divers secteurs et acteurs concernés par la gouvernance du développement socioéconomique de la métropole montréalaise. Ces organisations œuvrent à plusieurs niveaux (métropole, villes, arrondissements). Parmi elles, 11 ont une mission qui

concerne l'ensemble des acteurs de la métropole à une échelle métropolitaine, les autres ayant été choisies parce qu'elles représentent soit des unités territoriales infra métropolitaines précises ou des projets de développement spécifiques, soit des secteurs précis (aéronautique, technologies de l'information et vêtement). Ces entrevues ont été enregistrées, transcrites et traitées avec le logiciel NVivo. Pour les fins de cet article, nous nous sommes appuyés sur les entrevues réalisées auprès des organisations dont le mandat est global, et non sectoriel.

### *Les acteurs de la société civile : analyse détaillée*

Nous pouvons dégager le rôle central des acteurs sociaux en ce qui concerne les principaux choix stratégiques. Dans cette section nous présenterons d'une manière plus détaillée la vision qu'ils ont de leur mission à l'égard de la métropole montréalaise, leurs réseaux de partenaires, ainsi que leurs points de vue concernant la gouvernance métropolitaine. Nous aborderons le milieu des affaires, le milieu culturel, le milieu syndical et le milieu de l'économie sociale.

#### Le milieu des affaires

Plusieurs organisations interviennent dans le milieu des affaires de la métropole montréalaise, mais la seule qui ait un mandat métropolitain est la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM). La Chambre se veut la voix de la communauté d'affaires à l'échelle métropolitaine. « Nous agissons comme rassembleur et catalyseur des forces vives de l'économie métropolitaine », nous dit notre interviewé. Concernant l'identification plus précise de ces forces vives, notre interviewé dit : « je serais porté à emprunter la définition du développement durable qui est une combinaison du développement économique, social et environnemental. Ça s'applique bien cette approche à trois composantes en termes de forces vives ». Par rapport à Montréal, notre interviewé nous dit « Nous n'avons qu'une seule cause et c'est Montréal. Avant on disait : si c'est bon pour les entreprises, c'est bon pour Montréal; maintenant on dit si c'est bon pour Montréal c'est bon pour les entreprises ». La CCMM considère que l'importance de la métropole n'est pas assez reconnue au niveau du gouvernement du Québec et qu'il faut travailler pour obtenir cette reconnaissance. Les principaux partenaires de la CCMM sont Culture Montréal, la Ville de Montréal, les gouvernements fédéral et provincial, la Communauté métropolitaine de Montréal et Montréal international. Sur des dossiers précis, la CCMM collabore avec le Chantier d'économie sociale. La présidente de la CCMM a des relations privilégiées avec le président de Culture Montréal et avec la directrice générale du Chantier d'économie sociale.

Au sujet de la gouvernance du développement économique dans la métropole, le représentant de la CCMM considère qu'il faut créer un leadership collectif où doivent participer les représentants de tous les secteurs. Ce leadership doit réunir les principaux preneurs de décision, lesquels par leurs interrelations fréquentes à travers des tables formelles, mais, surtout, des liens informels qu'ils entretiennent, développent des points de vue convergents. Selon la CCMM, l'orientation que ce leadership doit donner au

développement métropolitain doit comprendre les priorités économiques, sociales et environnementales.

### Le milieu culturel

Le milieu culturel est très riche à Montréal. Le design, la gastronomie, la danse, le cirque, les technologies de l'information, parmi bien d'autres, constituent ses figures de proue. Les nombreux festivals de prestige, tout comme les activités culturelles de quartier et les manifestations culturelles qui prennent place au sein des nombreuses communautés culturelles complètent ce portrait. L'ensemble de ce milieu grouillant est représenté par l'organisation Culture Montréal, une organisation indépendante et sans but lucratif, regroupant toute personne intéressée à promouvoir la culture comme élément essentiel du développement de Montréal. Elle constitue un lieu de réflexion, de concertation et d'intervention dont l'action est orientée vers les milieux culturels, les instances décisionnelles politiques et civiles, ainsi que les citoyens.

Selon notre interviewé, Culture Montréal participe à la définition et à la reconnaissance de la culture montréalaise. Concernant Montréal, le point de vue du président de cette organisation est que « Montréal sera une métropole culturelle ou ne sera pas une métropole » (S. Brault, 2004). Selon lui, le milieu des arts et de la culture peut contribuer à la construction et au développement de la ville dans tous ses aspects : économiques, communautaires, sociaux. C'est une perspective de décroisement et de déghettoisation du milieu des arts et de la culture qu'il défend.

Les principaux partenaires de Culture Montréal sont la CCMM, le Chantier de l'économie sociale, Tourisme Montréal, les gouvernements fédéral et provincial, la Ville de Montréal et les Corporations de développement économique communautaire qui œuvrent dans les arrondissements de Montréal. Une des actions majeures impulsées par Culture Montréal et où tous ces acteurs se sont retrouvés est l'événement intitulé « Montréal, métropole culturelle », un vaste forum tenu en novembre 2007. De ce forum, se sont dégagées des orientations qui auront des conséquences majeures sur la gouvernance métropolitaine.

Culture Montréal s'est imposé comme un interlocuteur incontournable pour les décideurs politiques et économiques présents dans la métropole, en tant que représentant de la culture certes, mais dans une perspective plus globale également. Selon notre interviewé, Culture Montréal « a permis le dialogue entre le secteur culturel et les autres secteurs de la ville ». Et il ajoute : « Ce qui a fait qu'on a été reconnu comme un nouvel interlocuteur, c'est qu'il n'y avait pas à Montréal d'organisations culturelles s'intéressant au développement du territoire. Les organisations culturelles qui étaient à Montréal s'intéressaient à des secteurs, aux intérêts économiques de quelques groupes, organisés souvent à partir de politiques culturelles élaborées au niveau des gouvernements. Mais il n'y avait personne qui s'intéressait vraiment au développement du territoire à partir d'une perspective culturelle. Alors que nous, on a reposé les enjeux différemment et je pense que ce qui fait qu'on a reconnu le rôle de Culture Montréal, c'est que une fois qu'on a dit que c'est important, qu'on contribue au développement de la ville, on a allié l'acte aux paroles ».

Selon notre interviewé, la construction d'un leadership métropolitain demande aux dirigeants des principales organisations d'aller au-delà des limites des secteurs qu'ils représentent, de laisser de côté les corporatismes, ce qui est utile autant pour la métropole que pour leurs propres organisations, rejoignant ainsi les propos du représentant de la CCMM. « Les enjeux de développement commandent qu'on sorte du cadre de son institution. Je suis absolument convaincu que les dirigeants qui sortent de leur cadre institutionnel et qui jouent un rôle plus large sur le territoire vont aussi servir leur institution d'une façon plus forte ». Concernant le leadership métropolitain, « c'est ces gens là qui jouent le rôle le plus important », nous dit notre interviewé. Selon Culture Montréal, le type de gouvernance qu'il faut construire doit transiter par des organismes hybrides, flexibles, où se retrouvent à la fois les acteurs publics et les acteurs sociaux engagés dans des projets divers sur le terrain.

### Le milieu syndical

En ce qui concerne le milieu syndical, deux acteurs ont fait l'objet d'entrevues. Il s'agit des fonds d'investissements des deux principales fédérations syndicales du Québec, soit la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN). En raison de leur engagement dans le développement économique, ces deux organisations, ainsi que les organisations syndicales auxquelles elles se rattachent, sont des partenaires importants dans la gouvernance. Le Fonds de la FTQ, le Fonds de solidarité, a été créé en 1983, au plus fort de la crise de l'industrie manufacturière à Montréal, et compte sur des actifs de plus de 7,4 milliards de dollars. Celui de la CSN, Fondation, a été créé en 1996 et compte sur des actifs de 547 millions de dollars. L'objectif de ces fonds est d'intervenir dans la création d'entreprises et d'emplois au Québec. Le Fonds de la FTQ intervient dans tous les domaines alors que celui de la CSN s'oriente surtout vers le financement d'entreprises d'économie sociale.

Ces deux organisations travaillent en partenariat avec toutes les institutions importantes, soit la Ville de Montréal, les organisations de développement économique, le milieu des affaires, les deux niveaux de gouvernement et les organisations d'économie sociale, notamment le Chantier d'économie sociale. Elles ont créé des fonds spécifiques pour appuyer le développement des communautés culturelles et des collectivités locales. Elles sont partenaires de projets importants pour le développement industriel de Montréal, par exemple dans le domaine de l'aéronautique et de la biopharmaceutique, pour le Fonds de solidarité, et du Technopôle Angus, pour Fondation. Elles participent aussi à la construction de logements sociaux et abordables, au développement de certains quartiers en difficulté et à une fiducie appuyant des projets en économie sociale.

Concernant la gouvernance de Montréal, le mouvement syndical prône l'ouverture et l'inclusion. Un interviewé du Fonds de solidarité nous disait : « les gens se rendent compte que, effectivement, dans des situations graves où il y a une mobilisation des communautés, il faut qu'il y ait une implication de tout le monde, de la société civile, du milieu institutionnel et des gouvernements pour travailler pour faire en sorte que le milieu s'en sorte, pour qu'il se revitalise ». Ce point de vue est partagé par notre interviewé de Fondation, qui nous dit que son organisation cherche à « assurer un



développement plus cohérent de Montréal, en prenant en compte l'ensemble des facteurs qui rendent possible le développement » ; il ajoute « avec notre expérience, on peut constater qu'il faut un groupe porteur et que ça se fait et ça se passe avec l'ensemble des acteurs ». Selon les représentants des deux organisations, le réseautage des acteurs doit laisser de la place à l'informel, aux échanges, aux relations de proximité, qui favorisent ensuite les consensus et convergences en divers lieux.

### Le milieu de l'économie sociale

Plusieurs organisations œuvrent à Montréal dans le milieu de l'économie sociale. On peut citer entre autres le Conseil de l'économie sociale de l'Île de Montréal, les Corporations de développement économique et communautaire (CDECs), diverses organisations coopératives dans le domaine du logement et du recyclage, des organismes d'insertion, et bien d'autres. Toutes ces organisations sont réunies dans le Chantier de l'économie sociale, créé en 1996, qui agit comme interlocuteur des deux niveaux de gouvernement, des instances municipales et supramunicipales et des autres acteurs sociaux. Cette organisation gère la Fiducie du Chantier de l'économie sociale créée en 2007 (\$52 millions) avec la contribution de diverses organisations, dont les fonds syndicaux, ainsi qu'un autre fonds appelé le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ), dont l'objectif est d'investir dans les entreprises d'économie sociale.

Même si son mandat couvre l'ensemble du Québec, cette organisation est devenue un puissant acteur du développement économique métropolitain, d'une part à cause des outils d'investissements dont elle s'est dotée, mais aussi, et surtout, à cause du réseau d'acteurs qu'elle est capable de mobiliser. En regard du développement de Montréal, nous dit notre interviewé, « on a réuni autour de la table les intervenants de l'économie sociale et du développement économique communautaire dans la région montréalaise pour voir ce qui peut être notre contribution ». Montréal doit combiner une perspective globale avec une perspective locale, nous dit-il. Et il ajoute : « Montréal, c'est global mais c'est aussi local. (Elle doit être) une ville de quartiers ».

Agissant en relation étroite avec les autres organisations montréalaises d'économie sociale, dont les CDECs, avec Culture Montréal, avec les acteurs du milieu syndical, avec la Ville de Montréal et avec les deux niveaux de gouvernement, le Chantier de l'économie sociale prône un développement territorial ouvert à l'entreprenariat collectif et aux initiatives citoyennes et ce, non pas seulement dans le développement social, mais dans l'ensemble du développement. « Il faut construire une vision commune de la gouvernance et une vision d'ensemble du développement », nous dit notre interviewé. Selon lui, une telle vision du développement doit miser sur le développement d'atouts sociaux importants autant pour la population montréalaise que pour l'attraction d'une main-d'œuvre qualifiée extérieure nécessaire pour le développement économique de la métropole : « une qualité de vie, l'accès à la culture, la cohésion sociale, la sécurité, la conciliation travail-famille, des services de qualité et accessibles, l'accès à la culture, la vie de quartier », précise-t-il.

Selon le Chantier, et en accord avec les trois autres organisations présentées, ce développement doit se faire avec la participation de tous les acteurs en respectant la

« culture de concertation » qui existe dans la ville et au Québec, et non pas en imposant des projets conçus sans consultation des citoyens et des principaux acteurs socioéconomiques. C'est cette culture de concertation qui permet de conserver ce qui, pour notre interviewé, est une des grandes qualités de Montréal comparativement à d'autres grandes villes nord-américaines, à savoir la cohésion sociale.

*Convergence des points de vue : conflits et compromis dans la construction du leadership métropolitain*

L'analyse réalisée nous permet de dégager les aspects sur lesquels les acteurs de la société civile convergent en ce qui concerne la gouvernance du développement socioéconomique de la métropole. Elle nous permet aussi d'illustrer à l'aide de deux cas le type de gouvernance qui correspond à ces orientations.

Les principaux points de ralliement

Le premier point sur lequel tous les acteurs convergent concerne le besoin d'une gouvernance inclusive aussi bien sur le plan social, c'est-à-dire qui intègre l'ensemble des acteurs, que territorial, c'est-à-dire qui représente l'ensemble des échelles qui segmentent la métropole. Ceci permettrait un équilibre souhaité par tous entre le niveau métropolitain, celui de la planification et du choix des principales orientations, et le niveau des quartiers où les collectivités vivent et produisent, ainsi qu'entre les secteurs économique, social, culturel et environnemental.

Un deuxième point concerne la nécessaire synergie entre les différentes structures et organisations qui existent à Montréal et que nous avons décrites dans la deuxième section de ce texte. Le problème n'est pas tant qu'il y a trop de structures, dit le représentant de la CCMM, mais plutôt qu'elles ne travaillent pas ensemble. Sur ce point, tous les acteurs sont d'accord. Il faut mettre toutes ces structures en relation, construire des réseaux qui permettent de faire circuler l'information et d'en débattre, sans pour autant imposer un cadre rigide. Ces réseaux doivent laisser de la place à l'informel et à l'hybridation.

Un troisième point concerne le rôle que jouent les personnes, par-delà les structures et les organisations. En fait, et ceci revient souvent, la place que jouent les organisations de la société civile dans la structuration d'une gouvernance métropolitaine inclusive et ouverte est largement imputable aux dirigeants en place dans ces organisations. C'est entre les personnes, entre les leaders que se créent les complicités. Sur ce plan, il est important de souligner que les acteurs interviewés qui ne représentent pas la société civile, telle la CMM ou la Ville de Montréal par exemple, insistent sur l'importance des personnes et de la capacité des leaders d'adopter une approche territoriale qui donne priorité à l'appartenance métropolitaine plutôt qu'à l'appartenance sectorielle; ceci permet de construire une vision nouvelle par des interventions et des apprentissages successifs.

Le dernier point de ralliement que nous pouvons dégager concerne le fait que les différents projets de développement doivent être construits socialement par la

consultation et la participation de l'ensemble des acteurs et non pas imposés par un acteur, aussi puissant soit-il. Une si large participation signifie évidemment des conflits, mais ceci n'est pas jugé comme négatif par les acteurs, pour autant que ces conflits permettent de dégager des compromis et des apprentissages.

#### Les cas du Casino et de Griffintown : deux cas illustratifs

Tous les acteurs ont fait référence à deux événements récents pour donner des exemples opposés illustrant l'importance d'une gouvernance ouverte, inclusive, où les projets les plus bénéfiques pour tous sont ceux qui résultent d'un compromis social. Il s'agit du cas connu comme « le cas du casino » et du cas subséquent de développement du quartier Griffintown.

Le cas du Casino illustre les difficultés de réaliser un projet lorsque la concertation locale fait défaut et que les acteurs locaux se sentent bousculés et non consultés. Il s'agit d'un projet qui visait à redévelopper une zone en difficulté économique dans le quartier Pointe-Saint-Charles. Le projet de relocalisation du Casino de Montréal avait été conçu par Loto Québec, la société d'État responsable de celui-ci, en collaboration avec le Cirque du Soleil. L'objectif consistait à développer ce quartier autour du Casino, en y associant un spectacle du Cirque du Soleil, le tout devant attirer des touristes et des investissements.

Ce projet, présenté comme un grand projet de prestige à cause de la renommée du Cirque du Soleil, n'a pas fait l'objet d'un processus de consultation ni de concertation avec le milieu. Ainsi, nonobstant son importance économique, il a été contesté par les organisations communautaires et par divers acteurs sociaux. L'essentiel de l'opposition était liée au fait que le quartier visé est un quartier défavorisé et que l'on craignait que l'installation du Casino n'ait des impacts négatifs sur la population locale.

L'ampleur de la contestation a provoqué le retrait du Cirque du Soleil, ce qui a amené la société d'État à abandonner le projet. L'échec de ce projet a soulevé un important débat sur les effets positifs et négatifs de la participation des acteurs sociaux dans le développement économique, certains accusant ces derniers d'immobilisme. Cependant, selon nos interviewés, le manque de concertation avec le milieu, le manque de préparation du projet, l'absence d'assurances sur les possibilités de création d'emplois pour les résidents du quartier constituent les raisons de l'échec du projet. Ces éléments auraient pu être modifiés si l'on avait associé les acteurs de la société civile dès la conception. À ce sujet, notre interviewé de la CCMM affirme : « dans le cas du Casino, effectivement, c'est dommage mais (le leadership) n'a pas été à la hauteur de ce que ce projet-là aurait pu être. (...) On peut se demander si, dans la préparation du terrain, si les promoteurs avaient fait le travail nécessaire pour que le terrain soit fertile à ce que ce leadership-là émerge ». Et il ajoute : « C'est sûr que c'est difficile d'avoir du leadership quand la première fois que tu prends connaissance du projet c'est à la conférence de presse (qui annonce sa réalisation) ». Cette perception est partagée par notre interviewé du Chantier d'économie sociale, pour qui « Il y a une culture de concertation qui s'établit dans un milieu et (qui) n'a pas été respectée avec le Casino, puis ils ont payé le prix ».

À l'inverse du cas du Casino, le projet de Griffintown illustre le processus de concertation auquel se réfèrent les acteurs de la société civile. Il s'agit ici d'un projet de reconversion d'une zone partiellement en friche depuis les années 1960. Ce quartier était initialement un quartier regroupant une forte population irlandaise, lequel qui n'a cessé de se dégrader pendant les dernières décennies.

Dernièrement, des promoteurs privés ont présenté un projet pour ce quartier. Plutôt mal reçu au départ, le projet a fait l'objet de contestation, puis d'échanges avec la communauté. C'est sans doute ici que ce projet se distingue le plus de celui du Casino. En effet, les promoteurs immobiliers ont accepté de discuter de leur projet avec la communauté et dès juin 2007, ils acceptaient de créer un groupe de travail pour bonifier leur projet. Le groupe de travail réunissait les promoteurs, la Ville de Montréal et l'arrondissement du Sud-Ouest. S'en est suivi un processus continu de concertation et de bonification dès le début de l'élaboration du projet, qui devrait se poursuivre jusqu'à sa réalisation. Un certain nombre d'études ont été réalisées conjointement, en ce qui a trait aux impacts sur les commerces du quartier, sur la circulation, sur la capacité d'absorption résidentielle. Les préoccupations et suggestions du milieu ont été prises en compte et divers acteurs locaux ont été invités à exprimer leurs points de vue. Les promoteurs ont tenu compte des critères de développement durable LEED de l'OCDE, ils ont développé un partenariat avec l'École de technologie supérieure et le collectif des sociétés irlandaises, ainsi qu'une stratégie de développement de l'emploi avec le Regroupement économique et social pour l'emploi (RESO), l'organisation de développement économique communautaire de ce quartier. En bref, le projet est devenu acceptable et même intéressant pour les divers acteurs. La participation des acteurs sociaux a forcé les promoteurs à inclure dans le développement du projet des modalités de création d'emploi pour la population locale et des moyens de protéger le patrimoine.

On constate qu'il y a ici un mode de gouvernance fort distinct du cas du Casino, et que ceci peut sans doute expliquer qu'un des projets, le deuxième, soit en train de voir le jour, alors que le premier a été rejeté par la population locale et a été abandonné par ses promoteurs. Par ailleurs, l'échec du premier projet a permis aux acteurs, promoteurs, acteurs publics et acteurs de la société civile, d'apprendre collectivement, permettant ainsi de ne pas répéter dans le deuxième cas les erreurs du premier.

### **Essai d'interprétation : la base d'une coalition ancrée dans la société civile**

Les résultats présentés nous donnent à voir un arrangement social d'acteurs qui pourrait être considéré comme la base d'une coalition sociale, au sens de la théorie des régimes urbains, centrée sur la société civile. Au centre de cette coalition, nous trouvons deux acteurs considérés comme très influents par tous les représentants de toutes les organisations étudiées. Ces deux organisations sont la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Culture Montréal. Ces deux organisations débordent largement les limites de leur base sectorielle pour s'inscrire dans la recherche d'une gouvernance territoriale et globale pour la métropole. Ces deux organisations, en partenariat fréquent avec la Ville de Montréal, mettent en relation un réseau d'acteurs municipaux, d'affaires, gouvernementaux (fédéraux et provinciaux), syndicaux et

d'économie sociale, lesquels par ailleurs ont entre eux des interrelations dues à leurs propres missions et champs d'intervention.

Cet ensemble d'acteurs converge vers des orientations stratégiques qui agissent comme points de ralliement, grâce en bonne partie à la capacité de la CCMM et de Culture Montréal de mobiliser des ressources qui leur permettent de mettre en place une démarche territoriale et de concertation, ouverte à l'ensemble des acteurs qui voient une richesse dans cette ouverture. Ce réseau d'acteurs agit à l'échelle de la métropole. Le cadre métropolitain en tant que juridiction territoriale est porté par la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), dont la création est considérée comme positive par tous les acteurs parce qu'elle donne une reconnaissance et une visibilité à la métropole, même si pour certains, son mandat pourrait être plus fort.

La métropole agit ainsi comme la scène territoriale d'une coalition d'acteurs dont le mandat dépasse les limites de la métropole montréalaise. Les organisations gouvernementales fédérales et provinciales de développement économique n'ont pas un mandat montréalais proprement dit. Le milieu des affaires, le milieu syndical et le milieu de l'économie sociale non plus. En fait, ces organisations, leurs ressources et leurs stratégies globales s'insèrent dans le contexte du modèle québécois, mais elles portent une attention spécifique à la métropole à cause de son importance économique et de sa spécificité sociale et culturelle, devançant en cela largement les milieux politiques.

## **Conclusion**

Nous avons posé l'hypothèse que la participation des acteurs sociaux à la gouvernance oriente le développement de la métropole montréalaise. Selon notre hypothèse, Montréal est le cadre d'une gouvernance inclusive qui la distingue du reste des métropoles nord-américaines. Nous n'avons pas pu, faute de temps et d'espace, comparer la situation montréalaise avec d'autres métropoles du continent. Mais nous avons pu démontrer qu'effectivement les organisations de la société civile prennent une part importante dans la gouvernance métropolitaine et que cette gouvernance est inclusive. Des organisations comme la Chambre de commerce du Montréal métropolitain et Culture Montréal se coalisent et y associent un large ensemble d'acteurs. Il se met en place une coalition, comme dans d'autres métropoles nord-américaines, mais la coalition montréalaise se distingue par l'influence des organisations de la société civile, tel le milieu syndical et le milieu de l'économie sociale, en partenariat avec le milieu des affaires et le milieu culturel.

Nous avons aussi pu démontrer que la concertation entre des acteurs ayant parfois des divergences de vues mais aussi des visions convergentes n'exclut pas le conflit. Au contraire, il semble que le conflit soit une source d'apprentissage et de compromis. Ces compromis instituent un mode d'action, une « culture de concertation » comme disent les acteurs, qui est propre à Montréal et qu'il convient de respecter pour faire avancer un projet, comme le montrent les exemples du Casino et de Griffintown. Cette culture n'est toutefois pas spécifique à Montréal. Elle fait partie du contexte institutionnel qui soutient le « modèle québécois », lequel se caractérise par la concertation. La métropole

ne s'érige donc pas contre le Québec mais avec le Québec, dans la mesure où les réseaux et les ressources mobilisées par la coalition montréalaise œuvrent à l'échelle du Québec et s'inscrivent dans le modèle québécois. Cependant, compte tenu des spécificités montréalaises, les organisations de la société civile qui se trouvent au centre de la gouvernance métropolitaine renouvellent le modèle québécois, en y ajoutant une quête de flexibilité et d'hybridation.

Le modèle québécois présente donc des spécificités dans la métropole, des spécificités qu'il importe de reconnaître et d'analyser car elles replacent ce modèle dans le contexte de la nouvelle économie, où les métropoles ont un rôle déterminant. Les grandes villes s'insèrent dans le réseau global des métropoles, où elles essaient d'être compétitives afin d'attirer des investissements et des « talents ». Quels sont les atouts qu'on mettra en place pour accroître la compétitivité de la métropole montréalaise? Pour les acteurs sociaux, son principal atout réside dans la cohésion sociale qui caractérise Montréal aussi bien à l'échelle métropolitaine qu'au niveau des cadres de vie, des quartiers.

## Références

- Amin, A. (1999). An institutionalist perspective on regional economic development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23, 2: 365-378.
- Barrère-Maurisson M.-A., et D.-G. Tremblay (2008). La gouvernance de la conciliation travail-famille : comparaison France-Québec . *Santé, société et solidarité*, à paraître.
- Borja, J et M. Castells (1997) *Local & global: Management of cities in the information age*. London: Earthscan Publications.
- Bourque, G. L. (2000). *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Brault, S. (2004) *Montréal ville créative : réveiller le géant qui dort*. Montréal, Culture Montréal, [www.culturemontreal.ca/positions/allocutions.htm](http://www.culturemontreal.ca/positions/allocutions.htm)
- Castells, M. (2004) *The Network Society*. London, Edward Elgar.
- Cefai, D. et D. Trom, (Eds.) (2001) *Les formes de l'action collective*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Deitrick, S. (1999). The Post Industrial Revitalization of Pittsburgh: Myths and Evidence, *Community Development Journal*, 34, 1: 4-12.
- DiMaggio, P. J. et W.W. Powell (1991). Introduction, In DiMaggio P.J. and W.W. Powell (Eds), *New institutionalism in organisational analysis*, Chicago, University of Chicago Press: 1-38.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*, Basic Books.
- Fontan, J.-M., Klein, J.-L., et D.-G. Tremblay, (2004) Collective action in local development. *Canadian Journal of Urban Research*, 13, 2 : 317-336.
- Fontan, J.-M., Klein, J.-L., et D.-G. Tremblay, (2005) *Innovation socioterritoriale et reconversion économique. Le cas de Montréal*. Paris, L'Harmattan.
- Hollingsworth, J. R. (2000). Doing institutional analysis : implication for the study of innovations, *Review of International Political Economy*, 7, 4: 595-644.
- Hula, R. C. et al. (1997) Urban Politics, Governing Nonprofits and Community Revitalization, *Urban Affairs Review*, 32, 4 : 459-489.
- Jetté, Ch. (2008) Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence. Sainte-Foy, Qc. Presses de l'Université du Québec.
- Jouve, B. (2003) *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- Kantor, P., Savitch, H.V. et S. Vicari Haddock (1997) The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective, *Urban Affairs Review*, 32, 3: 348-377.
- Klein, J.-L., Tremblay, D.-G., et Bussièrès, D. (2008) Social Economy-Based Local Initiatives and Social Innovation: A Montreal Case Study. *International Journal of Technology Management*. (Sous presse).

- Kresl, P.K. (2003) Revitalisation des quartiers centraux aux États-Unis : vers une attitude proactive. Dans Fontan, J.-M., Klein, J.-L., Lévesque, B. (Eds) *Reconversion économique et développement territorial*, Sainte-Foy, Qc., Presses de l'Université du Québec : 51-76
- Leslie, D. et N. M. Rantisi (2006) Governing the Design Economy in Montréal, Canada. *Urban Affairs Review*, 41, 3 : 309-337
- Logan, J R. et H. L. Molotch (1987) *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.
- Markusen, A. (2006a) *Cultural planning and the creative city*. Paper presented at the annual meeting of the American Collegiate Schools of Planning. Fort Worth, Texas. November 12. [www.hhh.umn.edu/img/assets/6158/271PlanningCulturalSpace.pdf](http://www.hhh.umn.edu/img/assets/6158/271PlanningCulturalSpace.pdf).
- Markusen, A. (2006b) Urban development and the politics of a creative class: evidence from a study of artists. *Environment and Planning A*, 38, pp. 1921-1940.
- Markusen, A. et G. Schrock (2006) The Distinctive City: Divergent Patterns in Growth, Hierarchy and Specialisation. *Urban Studies*, 43: 1301–1323
- McCarthy, J.D. et M.N. Zald (1973) *The Trend of Social Movements in America : Professionnalization and Resource Mobilization*, Morristown, General Learning Press.
- Melucci, A. (1997) Identité et changement : le défi planétaire de l'action collective. Dans Klein, J.-L., Tremblay, P.-A. et H. Dionne (Eds.) (1997) *Au delà du néolibéralisme: quel rôle pour les mouvements sociaux?* Sainte-Foy, Qc., Presses de l'Université du Québec, pp : 9-20
- Moulaert, F., Demuynck, H., Nussbaumer, J. (2004) Urban renaissance: from physical beautification to social empowerment, *CITY*, 8, 2: 229-235.
- Oberschall, A. (1973) *Social Conflict and Social Movements*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Pilati, Thomas et Diane-Gabrielle Tremblay (2007). Cité créative et District culturel; une analyse des thèses en présence. *Géographie, économie et société*. Vol. 9. no 4. p. 381-401.
- Pilati, Thomas et Diane-Gabrielle Tremblay (2008). Les centres d'artistes autogérés et leur rôle dans l'attraction de la classe créative . A paraître dans *Géographie, économie et société*. Vol. 10. no 1.
- Sassen, S. Dir. (2002) *Global Networks, Linked Cities*. London, Routledge.
- Scott, A., Agnew, J., Soja, E.W., Storper, M. (2001) Global City-Regions, In Scott, A. (Ed.) *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press: 11-30.
- Stone, C. N. (2004) It's More than the Economy After All : Continuing the Debate about Urban Regimes, *Journal of Urban Affairs*, 26, 1: 1-19
- Stone, C. N. (2005) Looking Back to Look Forward : Reflections on Urban Regime Analysis, *Urban Affairs Review*, 40, 3: 309-341.
- Stone, C. N. et al. (2001) *Building Civic Capacity*, U. of Kansas Press.
- Stone, C. S. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, Lawrence, Kansas University Press.
- Tilly, C. (1984) Social Movements and National Politics. Dans Bright, C. et Harding, S. (Eds.). *Statemaking and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press: 297-317
- Tremblay, D.-G. et T. Pilati, (2008a). Le développement socio-économique de Montréal : La cité créative et la carrière artistique comme facteurs d'attraction ? In *Canadian Journal of Regional Science*. Vol. 30, no 3. pp. 359-378.
- Tremblay, D.-G. et T. Pilati, (2008b). The Tohu and Artist-run Centers: Contributions to the Creative City? *Canadian Journal of Regional Science*. 30, 2, Pp. 337-356.
- Walshok M. L.; Furtek E.; Lee C.W.B.; Windham P. H. (2002) Building regional innovation capacity: The San Diego experience. *Industry and Higher Education*, 16, 1: 27-42
- Wolfe, D. (2002) Social Capital and Clusters Development in Learning Regions, In Holbrook, A. and Wolfe, D. (Eds.) *Knowledge, Clusters and Regional Innovation*, Toronto-Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 11-38.