



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie
Lectures (2002-2010) | Publications de 2009

Sénécal Gilles, Bherer Laurence (dir.), 2009, *La métropolisation et ses territoires*, Presses universitaires du Québec, 320 p.

Solange Verger



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/developpementdurable/8248>

DOI : [10.4000/developpementdurable.8248](https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8248)

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Solange Verger, « Sénécal Gilles, Bherer Laurence (dir.), 2009, *La métropolisation et ses territoires*, Presses universitaires du Québec, 320 p. », *Développement durable et territoires* [En ligne], Lectures (2002-2010), mis en ligne le 07 octobre 2009, consulté le 14 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/8248> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.8248>

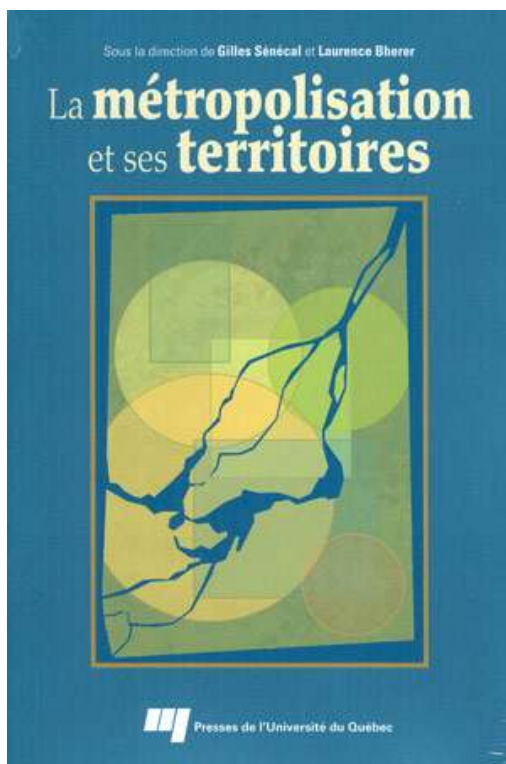
Ce document a été généré automatiquement le 14 avril 2022.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Sénécal Gilles, Bherer Laurence
(dir.), 2009, *La métropolisation et ses
territoires*, Presses universitaires du
Québec, 320 p.

Solange Verger



L'ouvrage dirigé par Gilles Sénécal et Laurence Bherer reprend le thème désormais classique de la « métropolisation ». Il s'agit donc de parler de la ville, ou plus précisément, des changements à l'œuvre dans les grandes villes depuis plus d'une trentaine d'années. C'est donc sans surprise que la

plupart des auteurs réunis dans cet ouvrage collectif appartiennent à des centres de recherche ayant fait des études urbaines leur thématique principale. Pourtant, le titre « La métropolisation et ses territoires » nous dit aussi autre chose. Le phénomène de « métropolisation » que les auteurs explorent sous de multiples formes ne s'applique pas seulement à la ville telle qu'elle était étudiée auparavant, c'est-à-dire à la ville-centre ; il concerne également d'autres territoires qui font partie de la métropole (le périurbain, les quartiers) et engage les autorités supérieures dont les territoires institutionnels englobent celui de la métropole (l'État, la Province, la Région...). Cette attention portée à la pluralité des territoires touchés plus ou moins directement par le phénomène de la métropolisation est rappelée en introduction par les directeurs de cet ouvrage. En effet, ils distinguent trois catégories d'appréhension du phénomène métropolitain : le registre pédagogique (qui s'interroge sur les façons dont l'action publique métropolitaine peut allier efficacité et égalité, notamment à travers la question de l'action collective), le registre stratégique (qui cherche à comprendre comment la métropolisation peut améliorer le positionnement d'une agglomération dans un contexte exacerbé de compétition internationale), enfin le registre méthodologique. C'est à travers ce troisième registre, plus réflexif, que Laurence Bherer et Gilles Sénécal nous invitent à penser la métropolisation comme une manière de « décentraliser » son regard de chercheur de la ville-centre aux zones urbaines périphériques, et à « décloisonner » son point de vue en étudiant la métropole non plus comme une mosaïque de quartiers mais comme un lieu d'interaction entre sous-espaces jamais totalement exclusifs les uns des autres. Si le registre méthodologique paraît porteur de questions épistémologiques intéressantes, il transparait moins clairement que les deux autres registres, plus normatifs, dans les différentes contributions rassemblées.

- 1 En effet, l'ouvrage aborde principalement deux problématiques générales renvoyant aux registres pédagogiques et stratégiques décrits dans l'introduction. Le premier grand thème est celui des fonctions de la métropole, c'est-à-dire les éléments qui la caractérisent et la font exister dans la compétition internationale entre grandes agglomérations. Pour cela, les auteurs explorent les éléments qui marquent une concentration forte des activités de direction dans les domaines économiques, sociaux, politiques et culturels. La dimension économique est sans aucun doute celle qui attire le plus l'attention des auteurs dans la description qu'ils font du phénomène de métropolisation : les politiques de développement économique qui visent l'attractivité internationale apparaissent dans de nombreuses contributions comme les plus significatives du processus de métropolisation. Le fait d'être un nœud de communication est aussi identifié comme une fonction essentielle des métropoles mondiales. Ces fonctions métropolitaines s'accompagnent d'autres caractéristiques en termes de forme urbaine, de diversité et d'inégalités sociales, de pratiques de mobilité, d'enjeux environnementaux. Ainsi, la métropole se distinguerait par le développement du périurbain, l'apparition de nouvelles centralités, l'étalement urbain, la construction de grandes infrastructures de transports, l'accroissement des inégalités sociales et leur inscription spatiale, une grande diversité sociale et ethnique et des problèmes environnementaux spécifiques liés à la concentration d'activités et de populations. La mise en évidence de liens de causalité et de corrélation entre ces différents éléments caractéristiques de la métropole fait l'objet de certaines contributions. La majorité d'entre elles relie également les traits spécifiques de la métropolisation à des phénomènes plus généraux, comme la globalisation, la « modernité », le « changement

de paradigme environnemental » ou au contraire à des faits plus particuliers comme les données socio-économiques de la population ou le taux de productivité des travailleurs.

- 2 Le second thème transversal abordé dans cet ouvrage est celui de l'action collective, autrement dit, de la manière d'organiser les rapports entre les multiples acteurs qui prennent part à la vie de l'agglomération afin d'assurer les fonctions qui font d'elle une métropole et de lutter contre les tendances jugées néfastes à son développement ou au maintien de sa position. Les questions soulevées à ce propos par de nombreuses contributions concernent les modes de « gouvernance », les réformes institutionnelles et leurs effets et usages, les pratiques de négociation et de concertation entre acteurs de différents niveaux de pouvoir, ou encore le débat sur l'échelle pertinente de l'action publique. C'est en définitive, le problème du gouvernement urbain qui traverse une grande partie des études réunies dans cet ouvrage.
- 3 L'ouvrage est divisé en quatre parties. La première, intitulée « Globalisation et métropolisation », regroupe des contributions assez hétérogènes. Leur point commun est peut-être de s'intéresser avant tout aux caractéristiques de la métropole plus qu'aux mécanismes de l'action collective. L'article de Claude Manzagol évoque sans questionnement bien précis les grandes caractéristiques et les grands enjeux du processus de métropolisation en lien avec le développement du capitalisme et de sa mondialisation. Le niveau de généralité des propos et des arguments de cet article se retrouve également dans la contribution de François Ascher qui tente de discerner les effets de la montée des enjeux environnementaux sur la dynamique de modernisation (dont la métropolisation fait partie). Après avoir défini le processus de modernisation ou l'« hypermodernité », il évoque les mutations du mouvement écologique et le changement de paradigme environnemental qui l'a accompagné afin de montrer que celui-ci s'est finalement adapté aux dynamiques dominantes de la société (le capitalisme et la métropolisation, entre autres). Par conséquent, les enjeux environnementaux ont peu de chance à moyen terme de bouleverser le processus de modernisation. Si les grandes tendances mises en avant et la thèse soutenue semblent convaincantes, le caractère prédictif du texte appelle des études empiriques sur le sujet. Les deux autres contributions sont plus empiriques sans pour autant être exhaustives. Christel Alvergne et Daniel Latouche s'intéressent au paradoxe montréalais : Montréal serait « une agglomération qui a toutes les apparences d'une métropole » mais où « l'effet 'métropole' ne semble pas jouer ». Les auteurs constatent en effet que dans de nombreux secteurs, les indices placent Montréal parmi les métropoles de dimension internationale alors que certaines données plus globales ne lui permettent pas de prétendre à un tel rang. Ils expliquent les mauvaises « performances » de Montréal au niveau général par un faible taux de productivité par habitant et une situation géopolitique peu favorable. La question, soulevée au début de l'article, de la pertinence scientifique et de l'utilité sociale des classements internationaux ou inter-régionaux affectant les villes et agglomérations, bien que très intéressante, est curieusement très peu prise en compte dans la suite de la démonstration qui s'appuie au contraire sur ce type de données (classifications et standards internationaux). Enfin, un autre aspect du processus de métropolisation, celui du développement économique d'ambition internationale, apparaît dans la contribution de Sébastien Darchen qui décrit l'évolution du développement économique de la commune de Saint-Laurent à Montréal et l'action commune des acteurs publics et privés pour accompagner cette évolution.

- 4 La seconde partie « Echelles de gouvernance et action collective » réunit trois études empiriques (chacune s'appuyant sur plusieurs cas, dans une démarche comparative ou non) et une contribution plus générale et juridique. Cette partie s'inscrit clairement dans le second registre identifié en introduction, celui qui interroge l'action collective. Les contributions s'intéressent donc au rôle des acteurs et des différentes institutions et à leurs interactions dans la production de l'action publique urbaine. Claire Poitras met en évidence, à Montréal, deux coalitions d'acteurs distinctes qui défendent chacune un projet autoroutier différent correspondant à des visions de la ville et de son développement opposées. L'article de Jean-Marc Fontan, Pierre Hamel, Richard Morin et Eric Schragge ainsi que celui de Pierre Hamel interrogent plus directement encore les relations entre les niveaux de gouvernement. La première contribution montre que malgré le phénomène de métropolisation, ce sont les modes de régulation traditionnels qui persistent : les gouvernements provincial et fédéral restent les interlocuteurs privilégiés des acteurs locaux (municipalités et organismes communautaires) alors que les nouveaux gouvernements métropolitains n'ont presque aucun lien avec les acteurs internes à la métropole, leur action étant avant tout tournée vers la compétition internationale. Les acteurs métropolitains se retrouvent donc isolés. De plus, leur morcellement et la faiblesse de leurs moyens les rendent incapables de résorber le déficit politique de l'espace métropolitain face à la Province et à l'État fédéral. La seconde contribution de Pierre Hamel se focalise sur le niveau des arrondissements montréalais et décrit l'évolution de leur autonomie au fil des réformes institutionnelles et fiscales. Il conclut à la fois à la persistance d'une autonomie importante des arrondissements et communes dans le cadre du Conseil d'agglomération de Montréal et à l'affirmation du pouvoir de contrôle de l'entité centrale, ce qui provoque de vives tensions entre ces deux niveaux d'action. Enfin, dans une perspective plus proche des acteurs, Luc Dancasse s'intéresse aux liens entre le pouvoir local et les organismes de développement urbain gérés traditionnellement par la « société civile » : il évoque la place grandissante des élus et des administrations locales dans les CDEC (corporations de développement économique local) et l'imposition d'un modèle technocratique de décision que cela entraîne (au détriment de l'innovation et de la démocratie).
- 5 À cette seconde partie, peut être ajouté l'article de conclusion de Julie-Anne Bourdeau et Jean-Pierre Collin qui traite précisément de la question de la « gouvernance urbaine ». Les auteurs examinent les effets de la réforme de 2001 qui a créé la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). Ils constatent que c'est une solution traditionnelle et *a minima* qui s'est progressivement imposée dans les choix juridiques et dans les pratiques alors que l'intention de départ était de créer une instance de gouvernance métropolitaine ouverte à une pluralité d'acteurs (un espace de délibération politique au niveau de l'agglomération, type « nouveau régionalisme »). La « culture communale » reste dominante et la CMM n'est finalement qu'un « club des maires ». Ce diagnostic est d'autant plus sévère que les auteurs mettent en parallèle des expériences supposées réussies de « gouvernance » métropolitaine (Toronto, Paris ou Barcelone). Les explications avancées pour comprendre la situation montréalaise rejoignent en partie celles de l'article de Jean-Marc Fontan, Pierre Hamel, Richard Morin et Eric Schragge : les liens étroits entre la société civile et la Province, la culture centralisatrice de l'État et l'absence d'effort de la part des élites politiques et économiques pour créer un « imaginaire collectif métropolitain » seraient à l'origine du « rendez-vous manqué » entre action collective et enjeux métropolitains.

- 6 La troisième partie « Le Quartier. Une fiction métropolitaine » rassemble des contributions dont l'analyse se situe au niveau des quartiers. Outre ce point commun concernant la focale d'analyse, les articles diffèrent grandement : le premier étudie un processus de concertation sur la planification urbaine dans un quartier de Montréal (Geneviève Cloutier) ; le second (Gilles Sénécal) analyse la pluralité des images attachées aux quartiers s'inspirant de l'approche anthropologique des « régimes d'images » de Gilbert Durant ; le dernier (Rémy Barbonne) synthétise deux études quantitatives sur les facteurs qui déterminent les pratiques de déplacements urbains dans deux quartiers montréalais. En conséquence, les conclusions apparaissent aussi diversifiées. Geneviève Cloutier montre que si les habitants peuvent se mettre d'accord sur le quartier idéal qu'ils souhaitent, ce qui permet de créer une « connivence » entre les participants et de poursuivre la concertation, ils s'opposent sur les moyens pour atteindre cet idéal. Gilles Sénécal met en évidence deux grandes catégories d'images qui apparaissent à travers les discours et les récits de deux projets urbains : la vision métropolitaine (l'innovation, la mobilité, la modernisation) et la vision attachée au quartier (la tradition, la patrimoine, l'identité). L'entrelacement de ces deux catégories de pensée permet aux acteurs de la ville de négocier une nouvelle image du quartier, celle d'un quartier renouvelé, restauré. Enfin, Rémy Barbonne identifie deux grands types de facteurs qui déterminent la mobilité des habitants : celui des caractéristiques urbanistiques qui, s'il a une influence, n'est pas aussi important que voudraient le laisser croire certains urbanistes, et celui des caractéristiques socio-économiques et des préférences des habitants qui est plus fondamental.
- 7 Enfin, la quatrième partie « Arcanes de la métropole » s'intéresse à la question de la diversité sociale des métropoles sous deux angles différents, celui de l'usage des statistiques ethniques dans divers établissements publics montréalais, et celui des liens de causalité entre diversité sociale (ethnoculturelle, domestique et professionnelle) et inégalités (de revenu et de niveaux de scolarité). Concernant les statistiques ethniques, Annick Germain et Sylvie Gravel rappellent les débats qui ont cours en Europe sur la question et se demandent si, au Canada, l'usage concret des statistiques, qui ne pose *a priori* pas de problème, est si facile qu'on le prétend. Leur enquête auprès d'établissements publics montréalais dans divers secteurs confirme le rapport banalisé que les acteurs entretiennent aux données ethniques. Malgré des usages différenciés selon les secteurs et les établissements, ils en font tous un usage à la fois pragmatique et prudent (étant conscients de la sensibilité de ces données). Quant à la question du lien entre diversité et inégalité, l'analyse quantitative de Paul Villeneuve arrive à deux résultats : les inégalités ne sont pas associées à la diversité ethnoculturelle mais à la diversité domestique ; plus la diversité des types de ménages est grande, plus les inégalités sont fortes, et plus la diversité des statuts matrimoniaux est grande, plus les inégalités sont faibles (ces deux types de diversité domestique relevant d'un même phénomène, celui de la renégociation du rapport homme-femme).
- 8 Au final, cet ouvrage nous offre un portrait varié d'une ville particulière d'Amérique du Nord, Montréal. À travers les multiples enquêtes de terrain, toutes situées à Montréal, on retrouve les caractéristiques des villes et des modes de gouvernement nord-américains mais aussi les particularités de la recherche scientifique nord-américaine : le développement local et urbain est avant tout examiné sous l'angle économique ; la société civile est omniprésente, sans que l'on sache toujours à quelle catégorie, ni à quels acteurs ce terme renvoie (tantôt organismes communautaires, tantôt

mouvements sociaux, parfois habitants ou entreprises, associations ou plus généralement « acteurs privés »); enfin, la démocratie et l'efficacité de l'action publique sont vus comme étant nécessairement liés à la participation de la « société civile » tandis que l'action des seuls élus et de leurs administrations ne peuvent garantir de tels objectifs.

- 9 À travers les différentes contributions, une conception normative de la gouvernance, assimilée au phénomène de la métropolisation, domine : celle d'un modèle de régulation où la pluralité des participants assurerait l'efficacité des actions. Cette conception de la « gouvernance » n'étant qu'un modèle, qu'un idéal-type, elle a tendance à orienter les recherches vers une problématique négative : pourquoi la métropole montréalaise ne peut-elle atteindre cet « idéal métropolitain » et offrir un visage uni et cohérent ? Ainsi, les auteurs décrivent les images, les discours, les visions de la ville qui s'affrontent, les concurrences et la fragmentation institutionnelles, les pratiques différenciées, les coalitions d'acteurs multiples. Le seul visage collectif que peut offrir Montréal est finalement celui évoqué dans la dernière partie, celui de la diversité. Les éléments évoqués pour expliquer cette pluralité, cette dispersion et les difficultés d'agir collectivement sont intéressants mais renvoient à un niveau d'analyse essentiellement macro.
- 10 À l'inverse, les quelques auteurs qui constatent des situations de consensus et de compromis réduisant la fragmentation et la pluralité des choses ne précisent pas les termes de l'échange, les conditions, les rapports de force qui ont permis d'aboutir à ces situations de coopération ou de partage.
- 11 Pour comprendre ces phénomènes d'échec ou de réussite de l'action collective en contexte métropolitain, ceux-ci gagneraient à être mieux incarnés : l'analyse des conflits sociaux et politiques entre acteurs, des intérêts et stratégies politiques, des différences de ressources à disposition des acteurs, des héritages institutionnels et des « capitaux sociaux » dont les groupes et les individus sont porteurs, pourrait apporter un éclairage complémentaire sur l'action publique montréalaise.

AUTEUR

SOLANGE VERGER

Solange Verger est doctorante en science politique aux FUCAM (Facultés Universitaires catholiques de Mons - Belgique). Ses travaux de recherche portent sur l'action publique locale, la construction des institutions, l'émergence de nouveaux territoires d'action publique, et plus spécifiquement, sur l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière entre la France et la Belgique.