

Initiatives communautaires de développement local et gouvernance métropolitaine : quel emboîtement ?

Community Initiatives for Local Development and Metropolitan Governance: What Relations?

Jean-Marc Fontan, Richard Morin, Pierre Hamel et Éric Shragge



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/977>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.977](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.977)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Jean-Marc Fontan, Richard Morin, Pierre Hamel et Éric Shragge, « Initiatives communautaires de développement local et gouvernance métropolitaine : quel emboîtement ? », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 30 | 2003, mis en ligne le 01 mai 2003, consulté le 31 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/977> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.977](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.977)

Ce document a été généré automatiquement le 31 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Initiatives communautaires de développement local et gouvernance métropolitaine : quel emboîtement ?

Community Initiatives for Local Development and Metropolitan Governance: What Relations?

Jean-Marc Fontan, Richard Morin, Pierre Hamel et Éric Shragge

Introduction

- 1 Dans le contexte de mondialisation des échanges, de restructuration des économies urbaines et de reconfiguration de l'État-providence, on assiste, au sein des métropoles nord-américaines, à deux types de stratégies de développement qui répondent à deux grands enjeux.
- 2 Le premier enjeu est celui de l'exclusion socio-économique de populations touchées par le chômage, la pauvreté et le rétrécissement du filet social, populations souvent concentrées dans des territoires infra-municipaux spécifiques, ce qui donne lieu à une fragmentation socio-spatiale de l'espace métropolitain. Face à cet enjeu, on observe l'émergence d'initiatives communautaires de développement local qui renvoient au développement économique communautaire (DÉC) et qui visent l'amélioration des conditions de vie de populations vivant dans des quartiers marqués par le déclin des activités économiques traditionnelles, la dégradation du cadre bâti et l'appauvrissement des individus.
- 3 Le second enjeu est celui de la compétitivité des métropoles qui se font concurrence afin de promouvoir leur positionnement sur l'échiquier mondial. Face à cet enjeu, apparaissent de nouvelles formes de collaboration entre les milieux d'affaires et les pouvoirs publics, ce qu'évoque la notion de gouvernance, afin de mettre en œuvre des stratégies de développement métropolitain qui ont pour objectif d'attirer des

investissements exogènes dans les secteurs gagnants, générateurs de croissance économique.

- 4 Ces enjeux et ces stratégies de développement soulèvent, à nos yeux, deux questions intimement reliées. Y a-t-il un emboîtement entre les stratégies de développement économique communautaire et les stratégies de développement métropolitain ? Y a-t-il un lien entre les organismes de DÉC et les organismes de promotion du développement métropolitain ? Cet emboîtement et ce lien nous semblent nécessaires pour éviter la reproduction d'une métropole à deux vitesses, celle des exclus de la richesse et celle des bénéficiaires de la croissance.
- 5 Pour répondre à ces questions, nous avons procédé à une étude comparative portant sur quatre métropoles, à savoir Montréal, Toronto, Boston et Pittsburgh. Ces quatre métropoles, situées au nord-est de l'Amérique du Nord, sont de taille comparable : 3,3 millions d'habitants à Montréal ; 4,4 millions à Toronto ; 3,2 millions à Boston ; 2,4 millions à Pittsburgh. Elles ont été particulièrement touchées, après la Deuxième Guerre mondiale, par le déclin de leur assise industrielle, ce qui s'est traduit par l'aggravation des problèmes de chômage et de pauvreté dans des quartiers traditionnellement ouvriers. Ces quatre métropoles ont été le théâtre de pratiques de DÉC visant à revitaliser des quartiers en voie de désindustrialisation/paupérisation et de stratégies de développement métropolitain ciblant des investissements dans de nouveaux créneaux économiques. Enfin, ces quatre métropoles, à l'exception de Pittsburgh, sont classées dans les premières catégories des villes mondiales selon le *Globalization and World Cities Research Group and Network* (Fossaert, 2001). L'approche méthodologique adoptée a été essentiellement qualitative : consultation de sites Internet et de documents ; entrevues auprès d'informateurs clés oeuvrant au sein d'organismes de DÉC, de municipalités et d'institutions métropolitaines dans les quatre agglomérations. Chacun des cas étudiés a fait l'objet d'une monographie (Silvestro, 2001 ; Hanley, 2001 ; Silvestro et Hanley, 2001 ; Latendresse, 2002).¹
- 6 Le présent article comprend deux grandes parties. Dans un premier temps, nous exposons la problématique de cette recherche. Dans un second temps, nous mettons en lumière les principaux résultats de l'analyse comparative et proposons quelques éléments d'interprétation.

Du local au métropolitain : le nouveau contexte d'intervention

- 7 Dans un contexte de restructurations économiques et de remise en question des mécanismes keynésiens de régulation, les acteurs locaux apparentés à l'appareil d'État (municipalités, organismes gouvernementaux offrant des services locaux, etc.), au marché (grandes entreprises implantées localement, petites et moyennes entreprises locales, etc.) et à la société civile (organismes communautaires, syndicats, etc.) sont appelés à se concerter pour assurer une forme de régulation des dynamiques socio-économiques à l'échelle locale (Klein, 1989 ; Gilly et Pecqueur, 1995 ; Filion, 1995 ; Lambooy et Moulaert, 1996 ; Clavel *et al.*, 1997). Dans les grandes agglomérations métropolitaines, cette échelle locale renvoie généralement aux quartiers ou à des regroupements de quartiers. Par ailleurs, dans un contexte de mondialisation des échanges économiques, les métropoles se trouvent de plus en plus au coeur du

développement des États-nations (Jacobs, 1992 ; Rothblatt et Sancton, 1993 ; Veltz, 1996 ; Gordon et Richardson, 1998 ; Derycke, 1999). Le devenir du territoire national est intimement associé à l'état de santé de ces métropoles dont le positionnement fluctue en fonction de leur capacité de s'intégrer ou non aux grandes transformations économiques prenant place aux niveaux continental et mondial. Dès lors, l'espace politico-économique des métropoles et des « villes globales » (Sassen, 1991) contribue à la mise en obsolescence des formes historiques de gestion de l'espace social propres à l'État-nation (Savitch, 1988 ; Frisken, 1994 ; Claval, 1997).

- 8 La gestion des problèmes sociaux et économiques, observés à l'échelle des quartiers et des agglomérations, est ainsi relayée de l'État aux acteurs locaux et métropolitains (Bingham et Mier, 1993). Sur le plan local, les organismes de DÉC représentent une expression institutionnalisée du compromis négocié entre les mouvements sociaux, le marché et l'État autour d'un enjeu rassembleur, à savoir la lutte contre le chômage et la pauvreté. Sur le plan métropolitain, les grandes entreprises et les divers ordres de gouvernement s'associent pour mettre de l'avant une gestion supra-municipale des investissements publics et privés et promouvoir un positionnement de l'agglomération à l'échelle mondiale (Savitch et Vogel, 1996). Ces stratégies de DÉC et ces stratégies de développement métropolitain se différencient non seulement sur le plan de l'échelle d'intervention (le quartier versus la métropole), mais également sur celui des objectifs visés (un développement axé sur les retombées sociales versus un développement davantage orienté vers la croissance économique) et des moyens favorisés (mise en valeur des ressources endogènes versus l'attraction d'investissements exogènes).
- 9 La restructuration du paysage économique à l'échelle mondiale entraîne donc une remise en question à la fois des politiques sociales et des politiques économiques. Le modèle de développement mis en place aux lendemains de la Deuxième Guerre mondiale - qui avait permis en même temps de favoriser la croissance sur le terrain économique (permettant une mobilité ascendante pour une majorité de travailleurs), d'assurer l'intégration sur le plan social et d'encourager l'expression des libertés sur la scène politique (Dahrendorf, 1995) - s'est désintégré, obligeant les nations à s'adapter aux exigences de la mondialisation (Boyer, 1992). Les nouvelles règles du jeu font alors appel à une concurrence accrue entre les pays qui passe de plus en plus par une compétition entre leurs métropoles, ce qui pousse les divers acteurs à une plus grande flexibilité et à de nouveaux types de collaboration. Dans cette perspective, tant l'intégration sociale - et les formes de solidarité qu'elle implique - que les libertés politiques sont mises de côté au profit d'ajustements de type économiciste (Dahrendorf, 1995). Il en résulte des phénomènes de dualisation sociale, d'exclusion et d'appauvrissement de certains groupes sociaux (Whul, 1991 ; Gaullier, 1992).
- 10 Cette situation représente un nouvel enjeu pour les mouvements sociaux qui vont être amenés à déborder la sphère de la reproduction pour s'attaquer à la sphère de la production. Les pratiques de développement économique communautaire incarnent ces mouvements sociaux qui abordent les questions de développement économique d'un point de vue qui ne se veut pas économiciste, mais qui intègre le développement social (Swack et Mason, 1994 ; Shragge, 1997). Ce modèle d'action fait appel non seulement à la mobilisation des organismes communautaires, mais également à l'implication du secteur privé et du secteur public dans une démarche de type partenarial (Hamel, 1990).
- 11 Ces pratiques de DÉC, comme les stratégies métropolitaines de développement, sont l'expression d'un mode de régulation qui marque le passage du gouvernement des villes à

la gouvernance urbaine (Le Galès, 1995). Le concept de gouvernance urbaine réfère au « mode de coordination d'une pluralité d'acteurs (...) lorsqu'il s'organise selon une structure intermédiaire d'apprentissage collectif, génératrice d'une dynamique collective spécifique » (Gilly et Pecqueur, 1995 ; 306) et aux « mécanismes de négociation entre différents groupes » (Le Galès, 1995 : 59). L'institutionnalisation de cette concertation de divers acteurs constituerait alors un enjeu majeur pour le développement des territoires concernés (Lévesque et Mager, 1995). Cette institutionnalisation nécessiterait l'établissement d'un ensemble de conventions, à savoir d'un système d'attentes réciproques, de façons de faire communes et de codes de conduite qui permettent d'atténuer les éléments conflictuels, de s'entendre sur des compromis et de coordonner des actions (Salais et Storper, 1993).

- 12 Ainsi, des métropoles situées au nord-est de l'Amérique du Nord, comme Montréal, Toronto, Boston et Pittsburgh, ont particulièrement été touchées, après la Deuxième Guerre mondiale, par la crise du fordisme : déclin de leur assise industrielle et aggravation des problèmes sociaux dans des quartiers traditionnellement ouvriers. En réaction à cet état de crise, ces métropoles ont été la scène, au cours des vingt dernières années (et depuis plus longtemps pour certaines d'entre elles), de pratiques de DÉC visant à revitaliser des quartiers en voie désindustrialisation et de paupérisation (Perry, 1987 ; Fontan, 1992 ; Morin, 1994-1995 ; Swack et Manson, 1994 ; Favreau et Lévesque, 1996) et de stratégies de développement à l'échelle métropolitaine visant l'attraction d'investissements, en particulier dans le secteur de la nouvelle économie, l'implantation de sièges sociaux et la tenue d'évènements internationaux (Rothblatt et Sancton, 1993 ; Collin, Gaudreau et Pineault, 1996). Dans quelle mesure y a-t-il arrimage entre ces deux échelles d'intervention ?

Du local au métropolitain : les organismes de développement et leur arrimage

- 13 Nous nous penchons d'abord sur les organismes de DÉC mis sur pied dans les quatre agglomérations étudiées. Nous abordons ensuite les institutions supra-municipales qui veillent au développement de ces quatre métropoles. Nous traitons enfin du lien entre les organismes de DÉC et ces institutions supra-municipales et nous proposons des éléments d'explication.

Les organismes de DÉC

- 14 Sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal, créée à la suite de la fusion des 28 municipalités de l'île de Montréal, il y a 11 corporations de développement économique communautaire (CDÉC). Les CDÉC ne sont pas les seuls organismes de DÉC, mais sont les plus importants. La plupart partagent trois missions : la mobilisation des acteurs locaux autour de projets de développement local ; l'aide à l'employabilité des personnes exclues du marché du travail dans le but d'y favoriser leur insertion ; le soutien aux entreprises existantes et en démarrage afin de préserver et de créer des emplois. Elles interviennent sur les territoires locaux que sont les arrondissements, lesquels regroupent des quartiers. Elles incarnent une forme de gouvernance locale en regroupant au sein de leur conseil d'administration des membres issus du secteur communautaire, du milieu des affaires, des organisations syndicales et des institutions publiques présentes localement. Et la

plupart sont reconnues et financées par les trois paliers de gouvernement et assument même, depuis 1998, un ou des mandats du centre local de développement (CLD) de leur ancienne municipalité. Il importe ici de signaler qu'au début de l'automne 2002, la reconfiguration des CLD sur le territoire de la nouvelle Ville de Montréal est toujours à l'ordre du jour, mais n'a pas encore fait l'objet d'une décision politique, de telle sorte que c'est l'arrangement organisationnel d'avant la fusion qui prévaut toujours. Enfin, les CDÉC montréalaises sont regroupées au sein de l'Inter-CDÉC à des fins, principalement, de négociations avec leurs bailleurs de fonds.

- 15 À Toronto, il y a une multitude d'organismes de DÉC qui présentent des pratiques diversifiées : soutien à la création d'entreprises, formation des sans-emploi et insertion sur le marché du travail, offre de services sociaux à diverses populations et aide aux sans-abri. Plusieurs de ces organismes interviennent sur des populations cibles, comme les immigrants ou les ex-psychiatisés, et quelques-uns sur des territoires locaux, à savoir des quartiers. Le financement, en provenance de fonds publics et privés, varie d'un organisme à l'autre. Le niveau de coopération entre les acteurs communautaires, privés et publics qu'ils favorisent diffère aussi d'un organisme à l'autre. Les organismes de DÉC à Toronto ne possèdent pas d'organisation fédérative, bien qu'il y ait eu quelques tentatives de regroupement.
- 16 À Boston et à Pittsburgh, les CDC se caractérisent par une gamme d'activités diverses dont les plus importantes sont la construction et la gestion de logements abordables, la formation des sans-emploi et le soutien aux entreprises. Elles interviennent à l'échelle des quartiers, qui sont en général de petite taille (moins de 5 000 habitants). Elles reçoivent des aides financières du gouvernement fédéral, de l'État et de la municipalité ainsi que de corporations et fondations privées. Elles contribuent aussi à une forme de gouvernance locale, en incarnant, à l'échelle des quartiers, la coopération entre les secteurs communautaire, privé et public. Étant donné que chaque CDC dispose de peu de ressources humaines et financières, il y a, à Boston et à Pittsburgh, des organisations - parapluies qui constituent des bassins d'expertises et de fonds à la disposition des organismes de DÉC.

Les institutions de développement métropolitain

- 17 À Montréal, plusieurs institutions ont été créées au cours des années 1990 et au début des années 2000, dans le but promouvoir le développement de la métropole. Mentionnons le Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDÎM), mis en place en 1994 dans le cadre d'une politique provinciale de développement régional, dont le conseil d'administration est composé d'élus et de représentants socio-économiques et dont la principale mission est l'élaboration d'un plan stratégique de développement pour la région de l'île de Montréal ; le ministère de la Métropole, institué en 1996 par le gouvernement du Québec, à qui est confiée la responsabilité du développement de la région métropolitaine de Montréal et qui sera, plus tard, intégré au ministère des Affaires municipales et de la Métropole ; Montréal International et Montréal Technovision, mis sur pied, en 1997, à l'initiative du secteur privé, mais qui disposent de financements privés et publics et dont la mission consiste respectivement à attirer des investissements étrangers et des organisations internationales dans le Grand Montréal ainsi qu'à accélérer le développement d'un pôle technologique de classe mondiale ; la Communauté métropolitaine de Montréal, mise en place au début des années 2000 à la suite d'une loi

provinciale, qui ne regroupe que des municipalités et dont une des compétences est le développement économique de la métropole ; enfin, la nouvelle Ville de Montréal, mise en place en 2002 à la suite également d'une loi provinciale et qui a aussi une compétence en matière de développement économique.

- 18 À Toronto, le gouvernement provincial est aussi très actif depuis une quinzaine d'années. Il a procédé à la création, en 1988, de l'*Office of the Greater Toronto Area*, institution de coordination inter-ministérielle ; à la fusion, en 1998, des six municipalités de la grande région de Toronto, donnant ainsi naissance à la *New City of Toronto* ; et à la mise en place, en 1999, du *Greater Toronto Service Board* qui devait favoriser la coopération des gouvernements locaux en matière de services, mais qui ne s'occupera que du transport et qui sera aboli quelques années plus tard. Il importe également de signaler la mise sur pied, en 1998, par 29 municipalités et agences de développement économique régional ainsi que par 27 conseils d'administration de chambres de commerce de la région du Grand Toronto, du *Greater Toronto Marketing Alliance* (GTMA) qui vise la croissance de l'économie de la région métropolitaine en faisant sa promotion sur la scène internationale.
- 19 À Boston, l'État du Massachusetts soutient les entreprises de la région métropolitaine par le biais du *Massachusetts Office of Business Development* (MOBD) qui relève du *Massachusetts Department of Economic Development*. Cependant, il n'y a pas, comme à Montréal et Toronto, d'institution métropolitaine avec une mission de développement économique. Il existe certes à Boston un organisme tel que le *Boston's Metropolitan Area Planning Council* (MAPAC), mais il s'agit davantage d'un forum de discussion que d'une agence impliquée dans l'action. Cependant, même si la gouvernance métropolitaine n'est pas formalisée, il y a tout de même eu une alliance milieux d'affaires - pouvoirs publics pour le re-développement du centre-ville de Boston qui a bénéficié à l'ensemble de la région (Horan, 1997).
- 20 À Pittsburgh, la gouvernance métropolitaine est davantage formalisée. Elle repose sur la *Allegheny Conference on Community Development* (ACCD) créée en 1943, par le milieu des affaires. Cet organisme a mobilisé les secteurs privé et public autour d'une série de plans de revitalisation : *Renaissance I* (1945), *Renaissance II* (1977), *Renaissance III* (1982), *Strategy 21* (1985). Il a aussi joué un rôle actif au sein d'organismes de promotion économique tels le *Working Together Consortium* (1994) et le *Regional Renaissance Partnership* (1997).

Les liens entre le DÉC et le développement métropolitain

- 21 À Montréal, les CDÉC sont reconnues comme des acteurs du développement économique, à l'échelle locale, mais il y a peu d'articulation entre leur plan local de développement et les stratégies métropolitaines de développement. De fait, les relations entre les CDÉC et les institutions qui interviennent à l'échelle supra-municipale sont ténues. Les CDÉC sont représentées au sein du CRDÎM, mais cet organisme définit des axes d'intervention qui restent très généraux et l'arrimage entre ces axes et l'action des CDÉC demeure très vague. Les CDÉC sont aussi en relation avec le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, mais pour négocier leur mandat en matière de développement local et non pour traiter de dossiers métropolitains. Par ailleurs, il n'y a aucun lien entre les CDÉC et les deux organismes initiés par le secteur privé que sont Montréal Technovision et Montréal International. Enfin, il est trop tôt pour analyser les liens entre les CDÉC et la CMM. Cependant, certaines CDÉC ont fait référence, dans leur plan local de

développement, au plan stratégique de développement du CRDÎM et d'autres annoncent des créneaux de développement qui s'inscrivent dans l'économie - monde.

- 22 À Toronto, la majorité des organismes de DÉC interviennent surtout auprès de populations cibles pas nécessairement regroupées dans les mêmes quartiers et quelques CDC travaillent à la revitalisation socio-économique de quartiers. Il n'y pas d'emboîtement entre les actions de ces organismes de DÉC et les stratégies métropolitaines de développement. Sur le plan institutionnel, ces stratégies relèvent du gouvernement provincial, de la nouvelle Ville de Toronto et du *Greater Toronto Marketing Alliance* et les organismes de DÉC n'y ont pas droit au chapitre. Si le milieu des affaires s'avère un partenaire incontournable, le secteur communautaire en général et les organismes de DÉC en particulier ne semblent pas être pris en compte. D'ailleurs, le DÉC n'est pas considéré par les experts du développement économique que nous avons rencontrés et qui oeuvrent au sein de la nouvelle Ville de Toronto, comme une approche de développement économique, mais plutôt comme relevant du développement social.
- 23 À Boston, les CDC sont reconnues comme des acteurs importants en matière de revitalisation des quartiers, mais pas comme des interlocuteurs pour l'élaboration des stratégies de développement qui concernent la ville ou la région métropolitaine. L'État du Massachusetts et la municipalité de Boston jouent un rôle actif en matière de développement économique de la région métropolitaine en appuyant de diverses façons le milieu des affaires et en cherchant à attirer des investissements exogènes dans les secteurs gagnants, mais ne s'allient pas, à ce chapitre, aux organismes de DÉC. Ces derniers sont relégués à l'intervention à l'échelle des quartiers, qui vise à répondre à des besoins de base comme le logement et à des problèmes d'insertion socio-économique. Les représentants d'organismes de DÉC que nous avons rencontrés se sont d'ailleurs plaints du fait que lorsqu'il s'agit de dossiers importants pour l'économie de Boston, les organismes communautaires ne jouent un rôle que très secondaire. Ils ne sont pas consultés à titre de partenaires crédibles et ne réussissent à exposer leur point de vue que par des manifestations de protestation.
- 24 À Pittsburgh, la situation est similaire à celle observée à Boston. Les CDC sont reconnues comme des acteurs importants en matière de revitalisation des quartiers, mais n'interviennent pas au-delà de cette échelle. L'ACCD qui a joué un rôle central dans les stratégies de développement de la région de Pittsburgh, a coopéré avec les autorités locales (municipalités et comtés), l'État de Pennsylvanie et les universités, mais a peu collaboré avec les CDC. Comme le souligne Jezierski (1996), ce « partenariat corporatif » a exclu le secteur communautaire. Le directeur d'une CDC que nous avons interviewé décrit ce partenariat comme « not tied into community-based development ». L'exception est Renaissance II où la stratégie de développement a intégré une CDC pour les aspects résidentiels de projets de revitalisation, mais il s'agissait alors tout de même de camper cet organisme de DÉC sur la scène locale.
- 25 Ce faible arrimage, voire l'absence d'arrimage, entre les stratégies de DÉC et les stratégies de développement à l'échelle métropolitaine, soulève un certain nombre de questions qui concernent les organismes de DÉC et qui nous sont inspirées par la sociologie des mouvements sociaux (Hamel, 1991 ; Neveu, 1996 ; Farro, 2000). Est-ce que ces organismes n'adoptent pas une identité trop défensive, repliée sur leur territoire local ou leur population cible, qui vient rétrécir leur perspective d'action ? En effet, ces organismes interviennent d'abord localement et cela s'explique en partie par la nature très locale de leur mission, mais il convient d'ajouter que les représentants des organismes de DÉC que

nous avons rencontrés ne sont pas nécessairement « localistes ». Est-ce que les ressources qu'ils obtiennent de leurs bailleurs de fonds s'avèrent insuffisantes pour leur permettre d'assurer une présence à l'échelle métropolitaine ? La réponse à cette question doit être nuancée : à Boston et à Pittsburgh, les ressources propres à chacune des CDC sont tellement limitées que ces organismes doivent se regrouper au sein d'organismes comme le *Boston Community Business Network* et le *Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development* pour accéder à plus de moyens ; à Toronto, la taille des organismes de DÉC est très variable, le *Low Income Family Together (LIFT)* ne disposant, par exemple, que d'un maigre financement et ne comptant que sur quelques salariés et bénévoles, alors le *Learning Enrichment Foundation (LEFT)* administre un budget annuel de 16 millions de dollars ; à Montréal, les CDÉC, à l'exception de la dernière-née, bénéficient de ressources relativement importantes, ce qui est dû, notamment, aux mandats CLD qu'elles assument. Est-ce que leur processus de professionnalisation ne les a pas conduits à développer une expertise trop uniquement reliée au développement local et communautaire ? Les personnes qui travaillent au sein des organismes de DÉC ont certes acquis des savoir-faire propres aux actions menées par ces organismes, mais plusieurs ont déploré l'absence de prise en compte de leurs préoccupations lorsqu'il s'agissait d'élaborer des stratégies de développement à l'échelle métropolitaine et certains, dans le cas de Montréal, oeuvrent auprès d'entreprises qui cherchent à faire leur place sur le marché mondial. Est-ce que les arrangements institutionnels négociés avec l'État et les acteurs du marché ne relèvent pas d'un compromis pragmatique qui permet aux organismes de DÉC d'être reconnus et financés pour intervenir auprès de certaines populations à problèmes et de communautés locales en difficulté, mais pas sur des questions qui concernent le développement métropolitain ? Il nous semble effectivement que les conventions établies entre des acteurs communautaires, certains milieux d'affaires et les divers ordres de gouvernement viennent restreindre le champ d'intervention des organismes de DÉC à la lutte contre la pauvreté et le chômage à l'échelle locale, alors que d'autres conventions portant sur la concurrence inter-métropolitaine sur la scène mondiale, sont établies entre des représentants du secteur privé et les pouvoirs publics.

- 26 On peut aussi questionner la position des institutions de promotion des métropoles qui optent pour des stratégies de développement axées sur la croissance, sans tenir compte des dimensions sociales et locales de ce développement. Cette position relève-t-elle de l'ignorance, d'une vision ou d'un calcul ? Il y a probablement une certaine méconnaissance des problèmes et des acteurs locaux ainsi qu'une croyance dans les retombées de la croissance (*trickle down*), et il y a sans aucun doute une nette division du travail, certaines configurations d'acteurs jouant dans la petite ligue du développement économique local et communautaire et d'autres, dans la grande ligue de la compétitivité des métropoles à l'échelle internationale.

Conclusion

- 27 Dans les quatre métropoles étudiées, il y a des organismes de DÉC qui mettent en œuvre des stratégies de développement local et il y a des institutions qui élaborent des stratégies de développement à l'échelle métropolitaine. Cependant, force est de constater qu'il n'y a pas d'emboîtement entre les stratégies de DÉC et les stratégies de développement métropolitain et qu'il y a très peu de lien entre les organismes de DÉC et les institutions qui sont engagées dans des stratégies de développement à l'échelle métropolitaine. Les

organismes de DÉC abordent le développement sous l'angle de son apport à la communauté locale et à des populations particulièrement frappées par le chômage et la pauvreté. Quant au développement métropolitain tel que promu par les milieux d'affaires et les pouvoirs publics, il semble plutôt orienté vers la croissance régionale et la compétitivité sur l'échiquier mondial. Il importe toutefois de signaler que dans le cas du CRDÎM, le développement social est aussi pris en compte, mais il s'agit d'une institution qui a un poids limité en matière d'intervention.

- 28 Il ressort également de nos quatre études de cas que les gouvernements restent très présents, bien qu'une large place soit laissée à la gouvernance, c'est-à-dire à la coopération entre divers acteurs associés à l'État, au marché et à la société civile. À Toronto et de façon encore plus marquée à Montréal, le gouvernement provincial a suscité la création de diverses institutions responsables de dossiers métropolitains. Dans les deux cas, le gouvernement provincial a aussi imposé la création d'une nouvelle Ville par le biais de fusions municipales. À Boston, l'État du Massachusetts et la Ville sont très présents dans le soutien aux entreprises. C'est à Pittsburgh que l'initiative des stratégies de développement métropolitain semble le plus reposer sur le secteur privé mais les pouvoirs publics demeurent d'importants partenaires.
- 29 L'absence d'arrimage entre les stratégies de DÉC et les stratégies de développement métropolitain paraît fondée sur une division du travail qui confine certains acteurs à la lutte contre le chômage et la pauvreté à l'échelle locale, et d'autres à la recherche d'investissements à l'échelle mondiale. Nous sommes ainsi en présence d'une gouvernance duale, puisqu'il y a, au niveau local, des arrangements entre les secteurs communautaire, public et privé qui sous-tendent les pratiques de DÉC et d'autres arrangements entre les pouvoirs publics et les entreprises privées qui concernent les enjeux métropolitains.
- 30 Enfin, le non-emboîtement et l'absence de liens entre les stratégies de DÉC et les stratégies de développement métropolitain nous conduit à soulever deux questions générales inspirées par deux auteurs qui se sont penchés sur le phénomène de mondialisation. Y a-t-il une stratégie de développement pour le « localized poor » et une autre pour le « globalized rich » (Bauman, 1998) ? L'articulation entre le développement économique communautaire et le développement métropolitain n'est-elle pas nécessaire pour obtenir « a social justice in the global age » (Beck, 2000) ?

BIBLIOGRAPHIE

BAUMAN, Z (1998). *Globalization : The Human Consequences*, Polity Press, Cambridge, UK.

BECK, U. (2000). *What is Globalization ?*, Polity Press, Cambridge, UK.

BINGHAM, R.D. et R. MIER (1993). *Theories of Local Economic Development (Perspectives from Across the Disciplines)*, Newbury Park, London, Sage.

- BOYER, R. (1992). « Les alternatives au fordisme. Des années 1980 au XXI^e siècle », dans G. Benko et A. Lipietz (dirs), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux : les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 189-223.
- CLAVAL, P. (1997). « La métropolisation et la nouvelle distribution des acteurs sur la scène politique mondiale », dans P. Claval et A-L. Sanguin (dirs), *Métropolisation et politique*, Collection « Géographie et cultures », Paris, L'Harmattan, pp. 37-51.
- CLAVEL, P., J. PITT et J. YIN, (1997). « The Community Option in Urban Policy », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 4, pp. 435-458.
- COLLIN, J.-P., M. GAUDREAU et S. PINEAULT (1996). *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis. Typologie des modèles et quelques études de cas*, Collection « Études et document », no 68, Montréal, INRS-Urbanisation.
- DAHREDOFT, R. (1995). « Can We Combine Economic Opportunity with Civil Society and Political Liberty ? », *Responsive Community*, no 5.
- DERYCKE, P.- H. (1999). « Comprendre les dynamiques métropolitaines », dans C. Lacour et S. Puissant (dirs), *La métropolisation - Croissance, Diversité, Fractures*, Collection « Villes », Paris, Anthropos, pp. 1-19.
- FARRO, A. L. (2000). *Les mouvements sociaux*. Collection « Politique et économie », Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- FAVREAU, L. et B. LÉVESQUE (1996). *Développement économique communautaire - Économie sociale et intervention*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- FILION, P. (1995). « Urbanisation et transition économique : du fordisme à l'après-fordisme », dans A. G. Gagnon et A. Noël (dirs), *L'espace québécois*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, pp. 189-213.
- FONTAN, J.-M. (1992), *Les corporations de développement économique communautaire montréalaises : du développement communautaire au développement local de l'économie*, thèse de doctorat, département de sociologie, Université de Montréal, Montréal, Les Presses de l'IFDEC.
- FOSSAERT, R. (2001). « Les villes mondiales, villes du système mondial », *Hérodote*, no 101, pp. 10-25.
- FRISKEN, F. (1994). « L'évolution des métropoles, un défi pour les gouvernements », dans F. Friskén (dir.), *La métropole canadienne en mutation : questions de politiques urbaines*, vol. 1, Toronto, Institut urbain du Canada, pp. 1-38.
- GAULLIER, X. (1992). « La machine à exclure », *Le Débat*, avril 1992.
- GILLY, J.-P. et B. PECQUEUR (1995). « La dimension locale de la régulation », dans R. Boyer et Y. Saillard (dirs), *Théorie de la régulation - État des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte.
- GORDON, P. et H. W. RICHARDSSON (1998). « World cities in North America : Structural change and future challenges », dans F.-C. Lo et Y.-M. Yeung (dirs), *Globalization and the World of Large Cities*, Tokyo, The United Nations University, pp. 108.
- HAMEL, P. (1990), « Le développement local en milieu urbain : la nécessité d'un partenariat public-privé », *Coopératives et développement*, vol. 1, n° 2, pp. 29-50.
- HAMEL, P. (1991). *Action collective et démocratie locale - Les mouvements urbains montréalais*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- HANLEY, J. (sous la dir. de J.-M. Fontan, P. Hamel, R. Morin et É. Shragge) (2001). *Community Economic Development in a Metropolitan Context : the Case of Boston*, Collection « Études, matériaux et

- documents » no 16, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal.
- HORAN, C. (1997). « Coalition, Market and the State : Postwar Development Politics in Boston », dans M. Lauria (dir.), *Reconstructing Regime Theory*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, pp. 149-170.
- JACOBS, J. (1992). *Les villes et la richesse des nations, réflexions sur la vie économique*, Montréal, Boréal.
- JEZERSKI, L. (1996). « Pittsburgh : Partnerships in a Regional City », dans H.V. Savitch and R. K. Vogel (dirs), *Regional Politics in a Post-City Age*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- KLEIN, J.-L. (1989). « Développement régional et espace local : vers une régulation territorialisée », *Revue internationale d'action communautaire*, 22/62, pp. 189-1196.
- LAMBOOY, J.-G. et F. MOULAERT (1996). « The economic organisation of cities : an institutional perspective », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 2, pp. 217-237.
- LATENDRESSE, A. (en coll. avec J.- M. Fontan, P. Hamel, R. Morin et É. Shragge) (2002). *Le développement économique communautaire dans un contexte métropolitain : le cas de Toronto*, Collection « Études, matériaux et documents » no 19, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal.
- LE GALÈS, P. (1995). « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française des sciences politiques*, vol. 45, n° 1, pp. 135-170.
- LÉVESQUE, B. et L. MAGER (1995). « L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante », dans A. G. Gagnon et A. Noël (dir.), *L'espace québécois*, Montréal, Éditions Québec/Amérique, pp. 135-170.
- MORIN, R. (1994-1995). « L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire : à la croisée des chemins », *Coopératives et développement*, numéro thématique - *Quartiers en crise : revitalisation et développement local en milieu urbain*, vol. 26, n° 2, pp. 13-39.
- NEVEU, É. (1996). *Sociologie des mouvements sociaux*, Collection « Repères », Paris, La Découverte.
- PERRY, S. E. (1987). *New Communities on the Way : Rebuilding Local Economics in the United States and Canada*, New York, State University of New York Press.
- ROTHBLATT, D. N. et A. SANCTON (dirs) (1993). *Metropolitan Governance : American/Canadian Intergovernmental Perspective*, Berkeley/Toronto, University of California//Queen's University.
- SALAI, R. et M. STORPER (1993). *Les mondes de production*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
- SASSEN, S. (1991). *The Global City*, New York, Princeton University Press, Princeton.
- SAVITCH, H. V. (1988). *Post-Industrial Cities (Politics and Planning in New-York)*, Paris and London, Princeton, Princeton University Press.
- SAVITCH, H. V. et R. K. VOGEL (dirs) (1996). *Regional Politics. America in a Post-City Age*, « Urban Affairs Annual Review », no 45, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- SHRAGGE, E.(dir.) (1997). *Community Economic Development : In Search of Empowerment*, Second Edition, Montréal, Black Rose Books.
- SILVESTRO, M. (sous la dir. de J.-M. Fontan, P. Hamel, R. Morin et É. Shragge) (2001). *Le développement économique communautaire dans un contexte métropolitain : le cas de Montréal*,

Collection « Études, matériaux et documents » no 14, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal.

SILVESTRO, M. et J. HANLEY (sous la dir. de J.-M. Fontan, P. Hamel, R. Morin et É. Shragge (2001). *Le développement économique communautaire dans un contexte métropolitain : la cas de Pittsburgh*, Collection « Études, matériaux et documents » no 15, Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal.

SWACK, M. et D. MANSON (1994). « Community Economic Development ; A Overview of the U.S. Experience », in B. Galaway et J. Hudson, dir., *Community Economic Development - Perspectives on Research and Policy*, Toronto, Thompson Educational Publishing Inc, pp. 13-21.

VELTZ, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires*, Paris, Presses universitaires de France.

WHUL, S. (1991). *Du chômage à l'exclusion ? L'état des politiques, l'apport des expériences*, Paris, Syros \Alternatives.

NOTES

1. Cette recherche a été financée par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC).

RÉSUMÉS

La mondialisation des échanges, la restructuration des économies urbaines et la reconfiguration de l'État-providence ont conduit à deux types de stratégies de développement au sein des métropoles nord-américaines : d'une part, celles qui relèvent d'initiatives communautaires de développement local et qui s'attaquent au chômage et à la pauvreté ; d'autre part, celles qui reposent sur diverses formes de gouvernance métropolitaine et qui visent le positionnement de ces métropoles sur l'échiquier international. Y a-t-il un arrimage entre ces deux types de stratégies et les organismes qui les portent ? C'est à cette question que tente de répondre le présent article en comparant quatre métropoles : Montréal, Toronto, Boston et Pittsburgh.

INDEX

Mots-clés : développement économique communautaire, développement local, métropoles, gouvernance, Montréal, Toronto, Boston, Pittsburgh

AUTEURS

JEAN-MARC FONTAN

Professeur-chercheur, Département de sociologie, Université du Québec à Montréal

RICHARD MORIN

Professeur-chercheur, Département d'études urbaines et touristiques, Université du Québec à Montréal

PIERRE HAMEL

Professeur-chercheur, Département de sociologie, Université de Montréal

ÉRIC SHRAGGE

Professeur-chercheur, School of Community and Public Affairs, Université Concordia