Document généré le 14 juil. 2025 22:38

Lien social et Politiques

L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ?
The evolution of the community movement in Montreal: A state orchestrated focus on space?

Annick Germain, Richard Morin et Gilles Sénécal

Numéro 52, automne 2004

Le territoire, instrument providentiel de l'État social

URI : https://id.erudit.org/iderudit/010595ar
DOI : https://doi.org/10.7202/010595ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)
1703-9665 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Germain, A., Morin, R. & Sénécal, G. (2004). L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État ? *Lien social et Politiques*, (52), 129–138. https://doi.org/10.7202/010595ar

Résumé de l'article

Le mouvement associatif montréalais a acquis, au fil du temps, une grande capacité de coordination des acteurs locaux et d'animation des processus de concertation à l'échelle du quartier. Un tel mandat découle en bonne partie de la redéfinition, par l'État, du rôle de la société civile dans la gestion du social, ce qui a pu se traduire par la prise en compte du quartier comme espace signifiant. À travers trois études de cas, centrées sur l'action associative au niveau local, soit les éco-quartiers, les tables de concertation intersectorielle de quartier et les consultations publiques non gouvernementales, on observe une territorialisation de l'action communautaire ainsi qu'un recentrage des programmes gouvernementaux autour du territoire local. Cela tend à renforcer l'institutionnalisation du mouvement associatif et, par le fait même, à accentuer la logique de concertation en réseau sur un mode partenarial. Ces processus supposent un jeu de contraintes et de potentiels qui ne manquera pas d'être interpellé par la nouvelle architecture du pouvoir municipal. Les différents niveaux de gouvernance urbaine, apparus dans le sillage des phases de fusion et défusion municipales, susciteront-ils une redéfinition du cadre territorial d'action qui s'est mis en place ces dernières années ?

© Lien social et Politiques, 2004

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

L'évolution du mouvement associatif montréalais: un retour au territoire programmé par l'État?

Annick Germain, Richard Morin et Gilles Sénécal

Le débat politique et social au Québec est dominé depuis quelque temps par la crise ou la survivance du modèle québécois, c'est-à-dire un régime marqué par l'image d'un État de bien-être encore proche de l'État keynésien. Anomalie dans un paysage international où domine un régime post-fordiste accompagné d'un nouveau modèle de l'action publique dans la gestion du social, ou effet de discours porté par des logiques politiques dont la question nationale n'est pas tout à fait absente? À moins que le Québec ne représente une configuration particulière, donc hybride, combinant un État encore maître du jeu bien que dans une situation de gouvernance où dorénavant son action doit épouser les chemins du partenariat?

Selon Bob Jessop (1999), il y a de multiples variantes au modèle keynésien ou à celui qui lui succède, le régime schumpétérien *(Schumpeterian Workfare Postnational Regime)*. Rappelons que le premier, axé sur le plein emploi, aborde la gestion du social de manière centralisée par la demande et soutient une consommation de masse en protégeant les droits sociaux, alors que le second, soucieux de flexibilité, voit l'État se restructurer et coopter les principales forces de la société civile en les impliquant dans des procédures de coordination-concertation. La part réservée à l'État dans la gestion du social varie selon les types de société. Mais ce qui importe ici, c'est de noter que si l'observation de la scène locale témoigne bien d'une redéfinition des rapports entre le secteur associatif et l'État, dans le cas montréalais, cette redéfinition semble s'être jouée en partie autour de la définition d'un territoire local, à savoir le quartier et (ou) l'arrondissement. C'est du moins ce que l'on peut dégager d'une large enquête[1] menée à Montréal en 1999-2000 sur l'évolution de la vie associative montréalaise concernant l'aménagement du cadre de vie. L'enquête reposait sur trois études de cas, centrées chacune sur les formes principales prises par l'action associative au niveau local, à savoir les instances de concertation intercommunautaire que sont les *tables de concertation intersectorielle de quartier* et les *corporations de développement économique communautaire*, les associations mises sur pied dans le cadre du programme *Éco-quartier* instauré par la ville de Montréal, et enfin des *opérations non gouvernementales de consultation publique* ayant mobilisé citoyens et associations autour de controverses d'aménagement. Chaque étude de cas portait sur deux arrondissements différents de l'ancienne ville de Montréal (avant la fusion des 28 municipalités de l'île de Montréal en une nouvelle ville de Montréal en 2002); six des neufs arrondissements ont donc été couverts[2].

Nous voudrions puiser dans les résultats de cette enquête (auxquels nous ajouterons ceux d'une étude sur la participation des associations

Lien social et Politiques – RIAC, 52, *Le territoire, instrument providentiel de l'État social.* Automne 2004, pages 129 à 138.

s'occupant de populations immigrantes aux instances de concertation communautaire de quartier[3] et ceux d'un projet de recherche portant sur le développement économique communautaire[4]) pour montrer, dans les lignes qui suivent, que, dans un premier temps, le rapport au territoire local n'a pas toujours été un principe structurant de l'action associative, comme pourrait le laisser entendre le label « communautaire » généralement utilisé au Québec pour désigner cette action. Nous verrons ensuite que la territorialisation de l'action dite communautaire accompagne un recentrage de plusieurs programmes gouvernementaux autour du territoire local, et plus particulièrement autour du quartier et de l'arrondissement à partir du milieu des années 1980. Cette territorialisation renforce une institutionnalisation de l'action communautaire qui finira par interpeller l'autonomie de cette dernière. Mais on insistera davantage sur les atouts et les contraintes d'une logique de territoire à l'heure où les associations sont de plus en plus mobilisées par des logiques de concertation.

On aura donc compris que les matériaux de recherche utilisés dans le cadre de cet article participent d'une relecture que nous en faisons à la lumière d'un questionnement parfois différent de celui qui a présidé à leur collecte, ou du moins plus général. Si la problématique de la territorialisation et de l'institutionnalisation des associations était bien au cœur de nos recherches, il est évident que l'actualité leur donne une résonance particulière. Qu'il s'agisse de l'actualité toute montréalaise, puisqu'il semble bien qu'une nouvelle donne territoriale se mette en place avec les fusions municipales décrétées par le gouvernement québécois en 2002, ou qu'il s'agisse du débat sur le modèle québécois et sur la redéfinition des liens entre État et société civile locale. On ne saurait donc boucler la réflexion sans évoquer au moins brièvement, mais à nos risques et périls, l'actualité récente.

Le milieu associatif montréalais et le rapport au territoire : mariage de nature ou de raison ?

En principe, les organismes dits communautaires se distinguent des institutions publiques par leur enracinement dans un milieu local : ils émanent de la communauté locale à laquelle les lie un sentiment d'appartenance, ils sont en symbiose avec elle. À la limite, écriront Jacques T. Godbout et Jérôme Guay, il n'y a pas de différences entre celui qui donne un service dit communautaire et celui qui le reçoit, puisqu'ils appartiennent tous les deux à la même communauté (Godbout et Guay, 1989). Or au Québec, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays (Blockland, 2003), cette notion de communauté n'a pas nécessairement de connotation territoriale, comme le montrera ci-dessous un aperçu historique de la dynamique associative montréalaise.

Elle a en effet reçu plusieurs dénominations au cours des quarante dernières années : aux « comités de citoyens » du début des années 1960 succèdent les « groupes populaires » du tournant des années 1970; à leur tour ceux-ci font place aux « organismes communautaires » du milieu des années 1970, qui sont soumis à une relative institutionnalisation au milieu des années 1980, avant de voir le qualificatif « autonomes » prolonger leur nom, à la fin des années 1990. À travers cette succession de terminologies accompagnant les mutations du mouvement associatif, se modifie également le rapport au territoire local, comme on va le voir.

Les « comités de citoyens » qui se sont multipliés à Montréal de 1963 à 1968 sont définis, selon Godbout et Collin (1977 : 23), comme « des groupes de pression locaux qui travaillent en milieu urbain, à l'échelon du quartier, dans les zones dites défavorisées, et qui ont pour objectif principal l'amélioration des équipements collectifs et la non-détérioration de leur milieu de vie ». Cette multiplication est étroitement associée à un contexte sociopolitique en transformation : c'est la Révolution tranquille, période de rattrapage en matière de régulation étatique des dynamiques socio-économiques et axée sur la planification et la participation. Elle est associée également à une nouvelle approche du travail social largement inspirée du courant de l'animation sociale aux États-Unis, formalisé par Saul Alinsky (Blondin, 1967). Mais cette mouvance contestataire est largement nourrie aussi par les coups de force d'une administration municipale autoritaire déterminée à moderniser la ville, par l'implantation d'infrastructures, notamment autoroutières, et par l'élimination des taudis, à la

faveur d'opérations de rénovation urbaine visant les vieux quartiers industriels. Des comités de citoyens, soutenus par des animateurs sociaux, revendiqueront non seulement la préservation mais aussi l'amélioration de leur cadre de vie (construction de logements sociaux, aménagement de parcs, réfection d'écoles, ouverture de centres « communautaires ») (Favreau, 1989). Ce quasi-« syndicalisme du cadre de vie » (Bélanger et Lévesque, 1987 : 255) se déploie à l'échelle des paroisses, périmètre de référence des équipements collectifs concernés et qui correspond à ce qu'on va appeler un quartier.

Ces groupes de pression vont, pour certains, tenter de se muer en « agents de transformation de la société », dans le sillage de la contestation étudiante de 1968 et d'un rapprochement avec le mouvement syndical, ce qui conduira à la création d'un parti politique de gauche sur la scène municipale, le Front d'action politique (FRAP). On passe donc des comités de citoyens aux groupes populaires, définis comme des regroupements de personnes qui s'identifient aux classes populaires et remettent en question la société globale. Le référent du quartier ou de la paroisse est donc évacué au profit de celui des classes populaires. Par ailleurs, tout en se radicalisant sur le plan du discours, les groupes populaires se lancent dans l'offre de services aux classes défavorisées dans les domaines du logement, de l'alimentation, de la consommation, de la garde des enfants, des soins de santé, etc. Or les comités logement, associations coopératives d'économie familiale, comptoirs alimentaires, garderies et cliniques médicales populaires seront mis sur pied en partie grâce à des financements octroyés par l'État. Paradoxe ou calcul politique pour dénoncer les inégalités sociales engendrées par le système capitaliste ? Toujours est-il que les actions menées ne concernent plus les quartiers (même si certaines appellations demeurent), mais bien les services à la personne (Godbout et Collin, 1977 : 24).

La troisième période, dans cette histoire abrégée de l'associatif montréalais, coïncide avec l'avènement d'un parti d'opposition sur la scène municipale, le Rassemblement des citoyens de Montréal, qui représente le tiers des conseillers municipaux en 1974, et l'élection du Parti québécois sur la scène provinciale. Alors que s'achève la période des Trente Glorieuses, que s'amorce un long et pénible processus de restructuration de l'économie et que s'accumulent, à droite comme à gauche, les critiques contre l'État providence, le gouvernement du Parti québécois mise notamment sur la concertation et le partenariat avec les acteurs du mouvement syndical et populaire, ainsi que sur une relative décentralisation vers le local et le régional (Morin, 1998b). La combinaison des exigences de démocratie manifestées par les groupes populaires et des contraintes de réorganisation de l'action publique va propulser sur le devant de la scène les « organismes communautaires », regroupements de personnes s'identifiant à une « communauté d'intérêt » qui s'organisent collectivement pour se donner des services. Il n'est cependant pas question de référence au territoire du quartier. Ce n'est que vers le milieu des années 1980 que plusieurs initiatives, tant gouvernementales que « communautaires », vont ramener le quartier comme territoire de référence; et au quartier s'ajoutera l'arrondissement.

À l'élection de 1986, un nouveau régime politique s'installe à Montréal : le Rassemblement des citoyens de Montréal met en place une politique de consultation qui vise à démocratiser la gestion municipale (Hamel, 1999). Elle s'articule notamment autour de la création de comités-conseils d'arrondissement (l'arrondissement couvre de trois à cinq quartiers; c'est un nouveau découpage territorial conçu dans une perspective de décentralisation des services) et d'un bureau de consultation publique, qui seront par exemple mis à contribution pour sonder l'opinion des citoyens et des groupes organisés sur l'élaboration du premier plan d'urbanisme de la ville. C'est aussi dans le milieu des années 1980 que naît, autour des questions d'emploi, la première corporation de développement économique communautaire (CDEC), qui se construit sur un partenariat entre organismes communautaires, organisations syndicales, institutions publiques et milieux d'affaires (Morin, 1994-1995). Les premiers financements gouvernementaux se transformeront bientôt en un financement tripartite accompagnant la reconnaissance d'une série de CDEC. Alors que les premières CDEC intervenaient à l'échelle des quartiers, le nouveau protocole de financement des CDEC signé au début des années 1990 contraint ces dernières à adopter un nouveau référent territorial, à savoir l'arrondissement. En conséquence, les organismes communautaires œuvrant dans le domaine de l'emploi et dont le soutien financier passera de plus en plus par les CDEC devront aussi ajuster leurs actions au territoire de l'arrondissement, alors que plusieurs d'entre eux se référaient à des communautés d'intérêts (jeunes, femmes, immigrants, etc.) plutôt qu'à des communautés locales. Puis la ville cherche

à doter chaque quartier d'une table intersectorielle de concertation dans le cadre du programme « Vivre Montréal en santé ». Ce programme s'inspire de l'expérience des *healthy cities* (Duhl et Handcock, 1986), qui, d'une certaine façon, vise à développer, dans les quartiers, des expériences d'évaluation des besoins et de mesure des conditions de l'environnement naturel et construit (Ville de Montréal, 1993). En d'autres termes, les associations sont invitées à prendre le pouls du territoire, à s'y investir et, à terme, à mobiliser l'ensemble de la communauté.

L'objectif général poursuivi par ce programme est de réaliser des portraits de quartier dans un contexte participatif et, par la suite, d'en assurer localement le suivi et l'évaluation. Le programme est bientôt remplacé, après l'arrivée du parti Vision Montréal à l'Hôtel de ville, en 1994, à la fois par le programme Éco-quartiers pour la portion environnementale et par le programme conjoint des tables de concertation de quartier pour la portion concertation. Ces 20 tables intersectorielles de concertation de quartier[5] viennent, dans de nombreux cas, formaliser des expériences plus ou moins longues de concertation entre organismes communautaires au sein de conseils communautaires ou l'équivalent, en les élargissant de manière à pouvoir inclure des organismes parapublics et publics. Ces tables, dont la configuration est variée (Maheu, 2002), vont inciter de nombreux organismes communautaires à se territorialiser à l'échelle du quartier alors que certains avaient l'habitude de fonctionner avec des populations cibles. Par ailleurs, le nouveau maire, se faisant le chantre d'une ville propre, suscite la mise sur pied d'un nouveau type d'organisme à l'échelle du district électoral[6], l'éco-quartier, doté d'une mission de propreté, d'embellissement et de récupération des matières recyclables ancrée dans les milieux locaux. Enfin, 17 conseils de quartier succèdent aux neuf comités-conseils d'arrondissement.

Il y a donc au niveau municipal renforcement de l'action collective à l'échelon du district électoral, du quartier et de l'arrondissement. Mais le territoire local est aussi au centre du virage qui s'amorce avec les organismes ethno-culturels qui s'occupent des personnes immigrantes. Pour se détacher d'une philosophie par trop multiculturaliste au nom de laquelle l'État soutenait les dynamiques associatives monoethniques, le gouvernement provincial cherche à encourager des pratiques communautaires moins différencialistes en subventionnant davantage des organismes qui acceptent de s'afficher comme multiethniques ou universels (Helly et al., 2000). Surtout, le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration repense son approche pour la prestation des services d'accueil et d'établissement et privilégie une base territoriale en instituant des carrefours locaux d'intégration[7]. Par ailleurs, en 1999 le ministère provincial responsable de l'immigration signe avec la ville de Montréal une entente pour confier à cette dernière la gestion d'un *Plan d'action visant l'accueil et l'intégration en français des immigrants dans les quartiers*. Cette entente est une première dans la mesure où elle reconnaît le rôle du municipal dans l'intégration des immigrants, et c'est l'échelle du quartier qui est retenue pour programmer les activités d'intégration[8].

Voyons plus en détail comment ces nouvelles instances locales instaurent une nouvelle gouvernance locale qui va reposer sur de nouveaux liens entre État, organismes communautaires et milieux d'affaires.

La mise en place d'une gouvernance locale

Le premier pas dans la création d'une gouvernance locale[9] (Le Galès, 1995) est fait avec la création des corporations de développement économique communautaire (CDEC) à partir du milieu des années 1980. Les CDEC ont pour mission l'aide à la réinsertion sur le marché du travail des individus qui en sont exclus, le soutien aux entreprises dans le but de maintenir et de créer des emplois, et la mobilisation des acteurs locaux en vue de mettre de l'avant des projets de développement local (Morin, 1994-1995). Ces organismes favorisent la coopération d'acteurs associés non seulement à la société civile (groupes communautaires et syndicats) mais aussi au marché (gens d'affaires) et à l'État (diverses institutions publiques qui offrent des services locaux) (Morin, 1998a). Les différents acteurs locaux regroupés au sein des CDEC partagent un objectif commun, soit la revitalisation socio-économique du territoire local (Morin, 1995). Le cadre de vie est alors pris en compte sous l'angle des fonctions urbaines qu'il

recouvre : résidentielles, industrielles, commerciales, publiques.

Les tables intersectorielles de concertation de quartier regroupent elles aussi une diversité d'acteurs locaux et sont souvent assorties de tables consacrées à des domaines précis : l'aménagement, les jeunes, le loisir, etc., le tout variant d'un quartier à l'autre. La concertation intercommunautaire est en effet une opération à géométrie variable et le programme municipal « Vivre Montréal en santé » avait cherché à respecter les dynamiques associatives locales plutôt qu'à imposer un format unique pour amadouer les tables existantes. Dans certains quartiers, ce qui fait office de table de concertation (par exemple, un conseil communautaire) se définit exclusivement au service du développement social, alors que, dans d'autres quartiers, l'arrimage avec le développement économique local est plus fort. Certaines tables ne regroupent que des organismes communautaires alors que d'autres ont un membership beaucoup plus varié.

Ces formes de gouvernance locale marquées par une forte présence des associations ont un impact certain sur le terrain en ce qui concerne notamment le développement local et l'aménagement urbain. Les diverses évaluations portant sur les CDEC qui assument depuis 1998 un mandat de centre local de développement[10] (par exemple Leduc, 1994; SQDM, 1996; Fauteux, 1999 et 2001) ont montré que ces dernières ont contribué à la création d'emplois en appuyant des entreprises d'économie de marché et d'économie sociale ainsi qu'à la requalification pour le marché du travail d'individus qui en étaient exclus Les CDEC ont aussi permis d'intégrer des préoccupations sociales à des stratégies de développement économique et de repenser ainsi le développement local (Fontan et al., 2003b). En matière d'aménagement urbain, elles sont intervenues, soit directement, notamment à l'occasion des consultations publiques sur les plans d'urbanisme d'arrondissement et en faisant la promotion de projets de développement industriel sur des terrains convoités à des fins résidentielles, soit indirectement, par le biais de leur participation à des tables d'aménagement. Par exemple, dans le Centre-Sud, la table d'aménagement animée par une professionnelle payée par la CDEC locale (regroupant des représentants d'organismes communautaires, du milieu culturel et du secteur commercial) est intervenue dans plusieurs dossiers urbains en faisant prévaloir le point de vue de ses adhérents : localisation de la Grande Bibliothèque, reconfiguration de l'édicule d'une station de métro, revitalisation d'une rue commerciale, etc. (Morin et al., 2000). Quant aux tables intersectorielles de concertation de quartier, elles ont aussi été impliquées dans différents dossiers urbains et ce, avec un certain succès. Par exemple, dans le quartier Pointe-Saint-Charles, la table locale s'est engagée dans le dossier de l'aménagement d'un parc-école, dans celui de la décontamination de sols et dans celui de la vocation du canal de Lachine *(ibid.)*. Bien que les petites victoires aient été nombreuses, il y a tout de même eu quelques défaites, notamment durant le deuxième mandat (1998-2002) du parti Vision Montréal, qui, retrouvant au conseil municipal la majorité confortable qu'il avait perdue durant son premier mandat, se montra moins à l'écoute des organismes communautaires.

Ensemble, les CDEC et les tables constituent donc une matrice de concertation particulièrement efficace, comme en témoignent les dossiers de développement local et d'aménagement du cadre de vie dans lesquels elles sont intervenues. Mais ce qui les distingue aussi lorsqu'on compare leurs logiques d'action avec celles des organismes communautaires des périodes précédentes, c'est le pragmatisme de leurs interventions. En effet, sur des dossiers concrets de court terme, elles parviennent à mobiliser les acteurs locaux, à faciliter les solutions négociées et à opérer les médiations nécessaires en cas de conflit. Ce pragmatisme a cependant un coût. Elles opèrent en effet beaucoup moins sur le registre des luttes urbaines ou sur le renouvellement des visions du social.

C'est le cas également des éco-quartiers, organismes d'un type nouveau uniques au Canada[11], mis sur pied par la ville de Montréal comme organismes locaux d'éco-civisme (Sénécal et Saint-Laurent, 1999). Ils sont lancés en 1995 afin d'accompagner la généralisation de la cueillette sélective des matières résiduelles. Nés sous les pressions des groupes environnementaux inscrits aux niveaux québécois ou montréalais, notamment Action Rebuts, qui milite pour le recyclage, les éco-quartiers sont mis en place à l'échelle des districts électoraux. Les associations sectorielles en environnement, qui militent généralement sur des thématiques très précises, comme la lutte contre la pollution ou la valorisation des matières résiduelles, n'auront pas, sauf exception, de liens privilégiés avec les éco-quartiers. D'ailleurs, ce programme tranche aussi avec les initiatives précédentes, notamment Vivre Montréal en santé, en valorisant les actions directes, suivant une liste d'activités déterminées à l'avance, par la Ville. Les activités types sont les

corvées de ruelle ou le fleurissement de rues. Les résidants immédiats du lieu de la corvée sont appelés à participer de manière bénévole. L'appel d'offres lancé par la Ville pose comme condition d'admissibilité que l'organisme soit sans but lucratif et impliqué dans le milieu, mais aucune obligation n'est faite de participer aux réseaux de concertation de quartier voire d'établir des partenariats avec d'autres organismes communautaires. La Ville privilégie ainsi la communication directe avec le citoyen, sans intermédiaire ni obligation de développer une référence au quartier. Les éco-quartiers s'acquittent fort bien de ce mandat limité, à faible portée environnementale, à faible incidence sur l'*empowerment* collectif. La subvention de base est de 50 000 dollars par district électoral et elle peut être doublée voire triplée pour tout organisme chargé de deux ou trois districts. Les éco-quartiers peuvent ainsi bénéficier d'un budget de fonctionnement suffisant pour s'affranchir du mandat étroit et envisager d'élargir leur champ d'action. Dans deux arrondissements étudiés, il se dégage en effet deux modèles d'éco-quartiers. Dans un arrondissement du nord de Montréal, les organismes mandatés par la Ville ont poursuivi sans relâche la réalisation des activités prévues par la Ville, sans chercher à en étendre la portée, ni à développer des partenariats avec les organismes communautaires. Ils ont limité leur champ d'action à l'éco-civisme et à la promotion du recyclage. Dans un arrondissement péricentral, où la vie associative de type communautaire est plus dense, les organismes ont plutôt cherché à étendre la portée de leurs interventions, et pas seulement dans le domaine de l'environnement, mais aussi en répondant à des appels d'offres pour la lutte contre la pauvreté, pour la sécurité alimentaire ou pour l'intégration des nouveaux immigrants. Ces organismes ont cherché davantage à s'inscrire dans les réseaux associatifs locaux dans une logique d'*empowerment* local.

Nos analyses montrent donc que ces éco-quartiers (et ceux étudiés ultérieurement) ont davantage œuvré sur les questions de recyclage et de propreté que sur les questions environnementales plus larges et de développement durable. Par contre, certains d'entre eux ont réussi à se faire une place dans les dynamiques communautaires locales, encore qu'ils suscitent à l'occasion les méfiances des organismes lorsqu'ils s'aventurent à l'extérieur du champ de l'environnement pour rivaliser avec des organismes spécialisés dans les domaines visés mais pouvant bénéficier d'une logistique moindre. Enfin, plusieurs éco-quartiers sont parvenus à déjouer le choix d'une échelle spatiale peu commune, le district électoral, et à interagir à l'échelle du quartier, en accaparant la subvention de deux ou trois districts. Récemment, le redécoupage de la carte électorale de l'ancienne ville de Montréal a permis de constituer des districts élargis, donnant ainsi une portée territoriale accrue aux éco-quartiers qui y travaillent.

Mais si le réseau associatif territorialisé, inscrit à l'intérieur de la programmation étatique, apparaît comme un canal privilégié de régulation des tensions sociales et de gestion de problèmes locaux, on peut se demander si l'institutionnalisation qui en est le corollaire ne vient pas mettre en péril l'autonomie du secteur associatif, et donc sa capacité à monter au front en matière de défense collective des droits. C'est bien ce qu'ont compris les organismes communautaires qui ont négocié avec le gouvernement provincial une politique de soutien à l'action communautaire dite autonome[12]. Cette politique a été adoptée en 2001 et doit être évaluée. L'analyse de cette politique pourrait faire l'objet d'un article en soi, car la définition même de l'action communautaire autonome laisse entrevoir les contradictions inhérentes à l'encadrement gouvernemental de l'action associative revendicatrice (ou dite de défense collective des droits). Qu'il suffise ici de noter que si les associations ont développé une expertise désormais incontournable au chapitre du cadre de vie et du développement local, elles se sont aussi professionnalisées. Les postes de direction, de coordination ou d'agent de développement sont de plus en plus occupés par des personnes engagées pour leurs compétences et leur expérience plus que pour leur engagement militant. On s'éloigne donc des fonctions purement revendicatives qui ont été à l'origine de bien des associations.

Les atouts et les contraintes d'une logique de territoire

À première vue, c'est bien autour du territoire local que s'organise la concertation de l'action communautaire, mais un territoire local à géométrie variable. Ainsi, l'échelle d'intervention des CDEC ne corres-

pond guère à celle des tables de concertation, puisqu'il s'agit de l'arrondissement pour les premières, du quartier pour les secondes. Quant aux éco-quartiers, en dépit de leur nom, ils fonctionnent à une échelle encore plus petite, le district électoral. Ces décalages spatiaux induisent d'ailleurs certaines frictions, lorsque par exemple les quartiers regroupés dans une CDEC sont par trop différents, ou lorsque la tâche de concertation devient lourde et complexe quand les territoires ne se superposent pas. Dans tous les cas on a cependant bien à faire à une logique de territoire : c'est sur cette base qu'on définit les solidarités, qu'on établit des objectifs communs, c'est sur un territoire que l'on construit une matrice de confiance qui traverse les secteurs d'intervention et les types d'organismes. Mais un second regard révèle les contraintes associées à ce genre de logique.

La concurrence à laquelle plusieurs éco-quartiers se sont livrés pour obtenir des mandats sur plusieurs districts témoignait de l'inadéquation du choix de leur emprise territoriale initiale. Par ailleurs, plusieurs organismes communautaires n'hésitent pas à offrir des services à des résidants d'autres quartiers que le leur. Enfin, les organismes qui s'occupent des personnes immigrantes ont souvent des « clientèles » qui sont de plus en plus dispersées sur plusieurs quartiers. Il leur est donc difficile de participer aux instances de concertation communautaire dans plusieurs quartiers, et ce d'autant plus que plusieurs organismes ethnoculturels sont relativement modestes et ne peuvent pas compter sur de nombreux permanents. Notre enquête a aussi montré que la « culture de concertation » n'est pas universelle et désarçonne les immigrants qui composent la majorité du personnel de ces organismes. Ce faisant, la concertation communautaire de quartier renforce le clivage qui existe depuis toujours dans les milieux communautaires entre les associations ethnoculturelles et celles de la majorité (ou *mainstream)*. Il faut dire que ces dernières redoutent particulièrement de voir les premières introduire dans la dynamique des tables le point de vue de communautés culturelles spécifiques (Germain et Sweeney, 2001).

Pour les tables de concertation, le territoire est un atout, la base d'une solidarité intersectorielle. C'est la condition du dialogue entre les secteurs publics, privés et communautaires. Cette solidarité confère à son tour une existence au territoire du quartier. Des morceaux de territoire comme le Centre-Sud ou le Sud-Ouest ont pu construire une image publique et fédératrice en tirant parti de cette dynamique. Mais la fluctuation dans les appellations révèle aussi un opportunisme qui profite d'une réalité ambiguë. Ainsi, le Sud-Ouest apparaît comme un territoire homogène alors que tout sépare notamment la Petite-Bourgogne (fortement multiethnique et stigmatisée par des problèmes raciaux) et Pointe-Saint-Charles (bilingue mais majoritairement blanche).

La logique de territoire a aussi ses effets pervers, dont celui de la tentation de rendre captif. Le non-enracinement de certaines catégories d'habitants, leur mobilité peut déranger les stratégies de fixation des populations sur un territoire. Si la mixité travail-habitat est un principe ardemment défendu par certains organismes, c'est bien sûr pour ses vertus pour la revitalisation des quartiers. Mais n'est-ce pas aussi pour éviter l'« émigration » des populations qui sont en fait leur clientèle ? L'exaltation du sentiment d'appartenance relève de la même stratégie de fixation… et d'allégeance à ceux qui représentent le quartier.

Sans nier l'existence d'un sentiment d'appartenance, il faut reconnaître que la réalité de nombreux quartiers s'est fortement complexifiée, révélant parfois de forts contrastes entre groupes de population et par extension entre les besoins qu'ils commandent. Quoi de commun entre les populations homosexuelles et les familles pauvres dans Centre-Sud ? Quoi de commun entre les habitants enracinés dans un quartier et les nombreux usagers qui y passent pour travailler, consommer, flâner ? L'État serait-il en train de traiter les quartiers comme des communautés responsables de leurs membres et les organismes communautaires comme les opérateurs de ces communautés ?

Mais les organismes fonctionnent aussi selon une logique réticulaire qui ne coïncide pas avec celle du territoire. Les CDEC ont créé une Inter-CDEC pour être plus fortes face à l'État. Le réseau des éco-quartiers voulait s'unir face à la Ville décrite, par certains, comme coupée de la base et autocratique. Les tables intersectorielles de concertation de quartier se sont également regroupées afin de défendre des positions communes, notamment face aux modalités d'évaluation que leurs bailleurs de fonds voulaient leur imposer. Si l'offre de services suppose une territorialisation de leur action, les missions davantage revendicatives, voire politiques exigent qu'ils s'en affranchissent, comme l'ont noté Ion et Ravon dans le contexte français (1998).

Le territoire peut devenir une ressource politique redoutable. Les

tables de concertation de quartier tendent à être reconnues par les acteurs publics comme des interlocuteurs qui représentent le quartier et ses besoins, comme si le quartier parlait alors d'une seule voix. Cette reconnaissance tant souhaitée par les groupes communautaires est parfois reçue avec réticence par les organismes de concertation qui représentent leurs membres mais non l'ensemble du quartier (Germain et Sweeney, 2001). On touche ici aux dilemmes de la démocratie de participation : où finit la participation, où commence la représentation ?

Des territoires ou des niveaux ?

Au total, si l'on tente d'apprécier les effets de la territorialisation des organismes communautaires, on notera qu'elle a induit un certain pragmatisme lié au fait de traiter de problèmes locaux concrets. Mais cette territorialisation peut comporter deux pièges. Dans la mesure où elle incite les organismes communautaires à promouvoir la défense du territoire local, elle peut conduire, avec le temps, au développement d'une identité de repli, ou si l'on veut à une forme de localisme. D'un autre côté, les organismes sont accaparés par des problèmes locaux en nombre croissant et ont en corollaire bien du mal à se « délocaliser » pour formuler des enjeux de société. Au total, le secteur communautaire s'avèrerait éminemment post-moderne : il pratiquerait le « je, ici, maintenant » plutôt que le « nous, dans le monde, demain ».

Par ailleurs, on ne peut conclure cette analyse sans évoquer le fait que, dans le sillage des fusions municipales décrétées par le gouvernement du Québec au début des années 2000, ou plus exactement de la reconfiguration des institutions municipales, une nouvelle donne semble se jouer même s'il est bien difficile d'en prédire l'impact sur les dynamiques décrites jusqu'à présent.

Tout d'abord, la fusion de toutes les municipalités de l'île de Montréal vient accentuer des traditions différenciées au chapitre de la vie associative. En effet, ce modèle de concertation établi dans les quartiers péricentraux de Montréal est surtout propre aux anciens quartiers industriels de la ville centrale. Certes, des expériences plus ou moins similaires existent à Verdun ou à Lachine depuis un certain temps. D'autres débutent à Montréal-Nord ou à Saint-Laurent. Mais il reste une sorte de clivage culturel entre les pratiques des quartiers de l'ancienne ville de Montréal et celles des arrondissements de l'ancienne banlieue. Une recension des pratiques communautaires et locales de revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal a justement mis en évidence l'absence de mouvement associatif autonome pour tout ce qui touche les questions d'aménagement ou d'environnement urbains dans la plupart des anciennes banlieues de l'île (Sénécal, Germain et Bénard, 2002). Dans ces dernières, le rôle des municipalités était par contre décisif. Dans la même veine, les pratiques de concertation intercommunautaire ne sont pas fréquentes dans les anciennes banlieues au chapitre de l'aménagement urbain.

Ensuite, les réformes municipales engagées induisent déjà des dynamiques multi-échelles de repositionnement des acteurs politiques comme de la société civile. Car on n'a pas seulement fusionné toutes les municipalités de l'île pour en faire une seule municipalité. Le gouvernement a aussi mis sur pied une Communauté métropolitaine de Montréal couvrant la région, et une décentralisation est venue conférer des pouvoirs significatifs aux arrondissements de l'ancienne ville de Montréal (y compris la création de mairies d'arrondissement) en plus de créer de nouveaux arrondissements correspondant aux anciennes banlieues. Il est aussi question de créer un conseil d'agglomération puisque certaines anciennes banlieues ont décidé de défusionner. Cette nouvelle architecture municipale va, au moins pour un temps, canaliser les énergies politiques sur la négociation des niveaux où seront traités les différents dossiers. Cela aura-t-il un impact sur les stratégies des associations ? Dans un sens, on pourrait penser que les niveaux vont remplacer, momentanément, les territoires dans la structuration des dynamiques associatives. Mais il est encore trop tôt pour évaluer les effets réels que ces restructurations municipales auront sur le référent territorial dans les dynamiques associatives. À suivre donc !

Annick Germain
INRS-Urbanisation, Culture et société

Richard Morin
Département d'études urbaines et touristiques
Université du Québec à Montréal

Gilles Sénécal
INRS-Urbanisation, Culture et société

Notes

[1] Annick Germain, Richard Morin et Gilles Sénécal, *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé,* Rapport, Secrétariat Urbanisme, construction et architecture, Ministère des Équipements, des Transports et du Logement (France), INRS-Urbanisation, 2000, 30 p.

[2] Dans le cas des éco-quartiers, la plupart des arrondissements ont été couverts par des études ultérieures.

[3] Cette étude, commandée par la Ville de Montréal, examinait d'une part la présence des associations ethnoculturelles sur les 20 tables de concertation intersectorielle de quartier, et analysait d'autre part en profondeur la participation (y compris l'absence de participation) au conseil communautaire des associations ethnoculturelles dans un quartier donné (Germain et Sweeney, 2001).

[4] Ce projet de recherche financé par le CRSH a débuté en 1998 pour se terminer en 2003 et a été mené sous la responsabilité de Richard Morin et la coresponsabilité de Jean-Marc Fontan, Pierre Hamel et Eric Shragge. Pour une synthèse des résultats concernant Montréal, voir Fontan et al., 2003a.

[5] Ces tables, qui couvrent 20 des 24 quartiers de Montréal, seront financées conjointement par la ville, Centraide (un organisme qui centralise les dons de charité et les redistribue, notamment, à des organismes communautaires) et le Gouvernement provincial (Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal Centre).

[6] Le district électoral couvre un territoire généralement plus petit que celui du quartier, faisant en sorte qu'une association doit gérer deux, parfois trois districts pour agir sur l'ensemble du quartier. En de rares exceptions, comme dans Saint-Henri et Saint-Jacques, le district électoral regroupe deux ou trois quartiers différents.

[7] Le ministre déclare que « Toute la stratégie d'intégration passera désormais par la nécessité d'inscrire l'immigrant dans une démarche qui lui permettra de s'approprier les réseaux de sociabilité de son quartier, le réseau des services publics gouvernementaux et municipaux et les réseaux scolaires ». Extrait de l'allocution de Robert Perreault, ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, 1er novembre 1999.

[8] On peut sans doute établir un lien entre ce virage territorial et une vaste étude financée par le ministère et la ville quelques années auparavant, sur la cohabitation interethnique et la vie de quartier (Germain et al., 1995). Cette étude montrait l'importance de la vie associative dans les quartiers multiethniques et la cohabitation somme toute relativement pacifique qui prévalait dans les lieux publics.

[9] Le Galès, pour mémoire, définit la gouvernance locale comme « capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux » (Le Galès, 1995 : 90).

[10] Les centres locaux de développement (CLD) ont été créés par le gouvernement du Québec en 1998 et couvrent l'ensemble du territoire québécois.

[11] Le programme Éco-quartier est sans pareil au Canada, dans la mesure où la municipalité délègue à une association autonome des fonctions habituellement réservées à sa fonction publique, dont la distribution des bacs de recyclage. Certains commentateurs y verront une forme de sous-traitance communautaire.

[12] Cette politique distingue l'action communautaire au sens large (pour être reconnu comme tel, un organisme communautaire doit avoir un statut d'organisme à but non lucratif, démontrer un enracinement dans la communauté, entretenir une vie associative dans la communauté, être libre de déterminer sa mission, ses orientations, ses approches, ses pratiques) et l'action communautaire autonome (l'organisme doit aussi avoir été constitué à l'initiative des gens de la communauté, et poursuivre une mission sociale propre à l'organisme et qui favorise la transformation sociale). Bien que centrale, la notion de communauté reste vague, tout particulièrement lorsque appliquée au champ de l'immigration.

Bibliographie

BÉLANGER, Paul R., et Benoît LÉVESQUE. 1987. « Le mouvement social au Québec : continuité et rupture (1960-1985) », dans P. R. BÉLANGER, B. LÉVESQUE, R. MATHIEU et F. MINDY, dir. *Animation et culture en mouvement. Fin ou début d'une époque ?* Sillery, Presses de l'Université du Québec : 253-266.

BLOCKLAND, Talja. 2003. *Urban Bounds. Social Relationships in an Inner City Neighbourhood*. Cambridge, Cambridge Polity Press.

BLONDIN, Michel. 1967. « Notes sur l'animation sociale en milieu urbain », *Les cahiers de L'ICEA*, 4-5 : 51-71.

DULH, Leonard, et Trevor HANDCOCK. 1986. *Promoting Health in the Urban Context*, « Healthy Cities Paper » No. 1. Genève, Organisation mondiale de la santé.

FAUTEUX, Martial. 2001. *Les centres locaux de développement (CLD) de l'île de Montréal et de Laval. Bilan triennal 1998-2001*. Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Sous-ministériat au développement et aux projets de la Métropole, Direction du développement local et régional.

FAUTEUX, Martial. 1999. *Rapport d'activité 1998-1999. Centre local de développement (CLD) de Montréal*. Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

FAVREAU, Louis. 1989. *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours. Continuités et ruptures*. Montréal, Le Centre de formation populaire et Les Éditions du Fleuve.

FONTAN, Jean-Marc, Pierre HAMEL, Richard MORIN et Eric SHRAGGE. 2003a. « The institutionalization of the Montreal's CDECs : From grass roots organizations to the state apparatus ? », *Canadian Journal of Urban Research/ Revue canadienne de recherches urbaines*, 12, 1 : 58-76.

FONTAN, Jean-Marc, Pierre HAMEL, Richard MORIN et Eric SHRAGGE. 2003b. « Repenser le développement

local dans un nouveau contexte métropolitain », *Possibles*, 27, 1-2, hiver-printemps : 115-126.

GERMAIN, Annick, et Mary SWEENEY. 2001. *La participation des organismes s'occupant d'immigrants et/ou de communautés culturelles aux instances de concertation de quartier*. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société.

GERMAIN, Annick, Julie ARCHAMBAULT, Bernadette BLANC, Johanne CHARBONNEAU, Francine DANSEREAU et Damaris ROSE. 1995. *Cohabitation interethnique et vie de quartier*. Québec, Ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles.

GERMAIN, Annick, Richard MORIN et Gilles SÉNÉCAL. 2000. *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé*. Montréal, INRS-Urbanisation; et Ministère des Équipements, des Transports et du Logement, Secrétariat Urbanisme, construction et architecture (France).

GODBOUT, Jacques T., et Jérôme GUAY. 1989. *Le communautaire public : le cas d'un CLSC*. Montréal, INRS-Urbanisation, « Études et documents », 62.

GODBOUT, Jacques T., et Jean-Pierre COLLIN. 1977. *Les organismes populaires en milieu urbain : contre-pouvoir ou nouvelle pratique professionnelle ?* Montréal, INRS-Urbanisation, « Rapports de recherche », 3.

HAMEL, Pierre. 1999. « La consultation publique à Montréal », *Recherches sociographiques*, XL, 3 : 435-466.

HELLY, Denise, Marc LAVALLÉE et Marie MCANDREW. 2000. « Citoyenneté et redéfinition des politiques publiques de gestion de la diversité : la position des organismes non gouvernementaux québécois », *Recherches sociographiques*, 41, 2 : 271-298.

ION, Jacques, et Bertrand RAVON. 1998. « Causes publiques, affranchissement des appartenances et engagement personnel », *Lien social et politiques-RIAC*, 39, printemps : 59-71.

JESSOP, Bob. 1999. « The changing governance of welfare : Recent trends in its primary functions, scale, and modes of coordination », *Social Policy & Administration*, 33, 4 : 348-359.

LEDUC, Murielle. 1994. *Évaluation des corporations de développement économique communautaire*. Montréal, Comité d'harmonisation de Montréal.

LE GALÈS, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 47, 1 : 57-95.

MAHEU, Céline. 2002. *Modèles de regroupement, empowerment collectif, développement social*. Montréal, Centraide.

MORIN, Richard. 1998a. « Gouvernance locale et développement économique des quartiers de Montréal », *Revue de géographie de Lyon*, 73, 2 : 129-136.

MORIN, Richard. 1998b. *La régionalisation au Québec. Contexte historique*. Montréal, Les Publications de l'IFDEC.

MORIN, Richard. 1995. « Développement économique communautaire et revitalisation urbaine », *Plan Canada*, 35, 3, mai : 27-31.

MORIN, Richard. 1994-1995. « L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire : à la croisée des chemins », *Coopératives et développement*, 26, 2 : 13-39.

MORIN, Richard, Anne LATENDRESSE et Claude PICHÉ. 2000. *Les organismes de concertation locale et le cadre de vie à Montréal*. Montréal, Université du Québec à Montréal, Département d'études urbaines et touristiques, « Études, matériaux et documents », no 13.

SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Jacques BÉNARD. 2002. *Portrait des pratiques communautaires et locales en revitalisation urbaine et sociale sur le territoire de l'île de Montréal : rapport final*. Montréal, INRS-Urbanisation, Culture et Société et Centre d'intervention pour la revitalisation des quartiers (CIRQ). http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/pdf/rap2003_05.pdf.

SÉNÉCAL, Gilles, et Diane SAINT-LAURENT. 1999. *Le programme Éco-quartier de la ville de Montréal : une innovation en évolution*. Montréal, INRS-Urbanisation, « Études et documents », 71.

SQDM (Société québécoise de développement de la main-d'œuvre). 1996. *Évaluation continue des corporations de développement économique communautaire. Bilan consolidé 1995-1996. Document final*. Montréal, SQDM.

VILLE DE MONTRÉAL. 1993. *Guide pour un portrait de quartier*. Montréal, Vivre Montréal en santé.