



La connaissance politique de Montréal : bilan et perspective

Guy Bourassa

Volume 6, numéro 2, 1965

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/055265ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/055265ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (imprimé)
1705-6225 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bourassa, G. (1965). La connaissance politique de Montréal : bilan et perspective. *Recherches sociographiques*, 6(2), 163-179.
<https://doi.org/10.7202/055265ar>

Résumé de l'article

C'est par un curieux paradoxe que l'un des secteurs les plus importants de la vie politique, du moins dans la société américaine, a été presque entièrement négligé par les chercheurs jusqu'à une époque toute récente. Il y a à peine sept ans qu'un politologue faisait paraître, dans l'*American Political Science Review*, un article intitulé « The Lost World of Municipal Government ». Une fausse et tenace division du travail n'avait voulu voir jusque-là dans le gouvernement municipal, fût-il aussi vaste que celui de New-York, qu'une entité administrative, la véritable politique se jouant à un niveau supérieur. Ainsi, pendant de longues années, les chercheurs se sont-ils satisfaits d'étudier l'aspect administratif, dans une perspective d'ailleurs nettement orientée vers une réforme visant surtout à introduire une certaine éthique dans des comportements politiques où, jusque-là, le *boss* symbolisait tout un système. Au mieux, tous ces travaux aboutirent à considérer la vie d'une grande ville de la même manière que celle d'une entreprise et à lui appliquer les mêmes critères d'économie et d'efficacité. C'est en ce sens que l'on peut qualifier de sous-développée cette importante partie de la recherche politique. Des caractéristiques fondamentales de la vie urbaine, telles la définition de la démocratie à ce niveau, la formation d'une communauté, l'activité des groupes d'intérêt, bref, ce qui constitue l'essentiel du phénomène politique : les relations de pouvoir et d'influence, n'a presque pas été abordé.

Pourtant, la science politique progressait et déplaçait son centre d'intérêt de la seule étude des institutions politiques vers l'examen du comportement et de la structure d'autorité à tous les niveaux : dans un parti politique, au sein d'un comité ministériel, dans un puissant groupe d'intérêt. En même temps, la rapide croissance des milieux urbains interdisait de ne pas tenir compte de la complexité du problème. La nécessité, une fois de plus, allait susciter des travaux importants : le problème de la banlieue, la faiblesse du vote dans les grandes villes, l'unification des structures municipales dans un ensemble métropolitain, pour ne citer que ces trois questions, furent à l'origine de recherches qui représentent maintenant des étapes majeures dans le progrès de la science politique et même, de la façon la plus large, vers l'élaboration d'une théorie politique générale. On assiste donc depuis quelques années à une véritable explosion dans ce domaine. Floyd Hunter a ouvert la voie en 1953, mais c'est depuis cinq ans surtout que les travaux se sont multipliés, à tel point que ce secteur est aujourd'hui devenu, sans aucun doute, l'un des principaux champs de la science politique. Un peu partout, d'importants projets de recherche sont mis en œuvre aux États-Unis : à Chicago, à New-York, à Saint-Louis, à New-Haven, et chaque trimestre apporte sa moisson d'articles sur la vie politique, entendue cette fois au sens le plus large, des grandes villes.

Comment, par rapport à cette évolution, se situe l'étude politique de Montréal ? La première impression, et elle s'avère malheureusement trop juste, indique que le retard est ici considérable. L'importante bibliographie publiée en 1961 sur les « Matériaux pour une sociologie politique du Canada français » ne mentionne qu'une étude proprement académique sur le Montréal politique. Pourtant, dans certains secteurs, divers travaux ont été entrepris et menés à bonne fin. Il y a donc lieu d'établir le bilan de la recherche réalisée jusqu'ici pour mieux faire ressortir tout ce qui a été laissé de côté. Après avoir identifié les tâches à entreprendre, nous serons amenés à proposer, en nous appuyant sur l'importante contribution américaine, les éléments d'un plan général de recherches sur la vie politique montréalaise.

LA CONNAISSANCE POLITIQUE DE MONTRÉAL : BILAN ET PERSPECTIVES *

C'est par un curieux paradoxe que l'un des secteurs les plus importants de la vie politique, du moins dans la société américaine, a été presque entièrement négligé par les chercheurs jusqu'à une époque toute récente. Il y a à peine sept ans qu'un politicologue faisait paraître, dans l'*American Political Science Review*, un article intitulé « The Lost World of Municipal Government ».¹ Une fausse et tenace division du travail n'avait voulu voir jusque-là dans le gouvernement municipal, fût-il aussi vaste que celui de New-York, qu'une entité administrative, la véritable politique se jouant à un niveau supérieur. Ainsi, pendant de longues années, les chercheurs se sont-ils satisfaits d'étudier l'aspect administratif, dans une perspective d'ailleurs nettement orientée vers une réforme visant surtout à introduire une certaine éthique dans des comportements politiques où, jusque-là, le *boss* symbolisait tout un système. Au mieux, tous ces travaux aboutirent à considérer la vie d'une grande ville de la même manière que celle d'une entreprise et à lui appliquer les mêmes critères d'économie et d'efficacité. C'est en ce sens que l'on peut qualifier de sous-développée cette importante partie de la recherche politique. Des caractéristiques fondamentales de la vie urbaine, telles la définition de la démocratie à ce niveau, la formation d'une communauté, l'activité des groupes d'intérêt, bref, ce qui constitue l'essentiel du phénomène politique : les relations de pouvoir et d'influence, n'a presque pas été abordé.

Pourtant, la science politique progressait et déplaçait son centre d'intérêt de la seule étude des institutions politiques vers l'examen du comportement et de la structure d'autorité à tous les niveaux : dans un parti politique, au sein d'un comité ministériel, dans un puissant groupe d'intérêt. En même temps, la rapide croissance des milieux urbains interdisait de ne pas tenir compte de la complexité du problème. La nécessité, une fois de plus, allait susciter des travaux importants : le

* Communication présentée au deuxième Colloque de la Faculté des sciences sociales de l'Université de Montréal, le 24 avril 1964.

¹ L. J. R. HERSON, « The Lost World of Municipal Government », *American Political Science Review*, 51, 2, June 1957, 330-345.

problème de la banlieue, la faiblesse du vote dans les grandes villes, l'unification des structures municipales dans un ensemble métropolitain, pour ne citer que ces trois questions, furent à l'origine de recherches qui représentent maintenant des étapes majeures dans le progrès de la science politique et même, de la façon la plus large, vers l'élaboration d'une théorie politique générale. On assiste donc depuis quelques années à une véritable explosion dans ce domaine. Floyd Hunter¹ a ouvert la voie en 1953, mais c'est depuis cinq ans surtout que les travaux se sont multipliés, à tel point que ce secteur est aujourd'hui devenu, sans aucun doute, l'un des principaux champs de la science politique. Un peu partout, d'importants projets de recherche sont mis en œuvre aux États-Unis : à Chicago, à New-York, à Saint-Louis, à New-Haven, et chaque trimestre apporte sa moisson d'articles sur la vie politique, entendue cette fois au sens le plus large, des grandes villes.

Comment, par rapport à cette évolution, se situe l'étude politique de Montréal? La première impression, et elle s'avère malheureusement trop juste, indique que le retard est ici considérable. L'importante bibliographie publiée en 1961 sur les « Matériaux pour une sociologie politique du Canada français »² ne mentionne qu'une étude proprement académique sur le Montréal politique. Pourtant, dans certains secteurs, divers travaux ont été entrepris et menés à bonne fin. Il y a donc lieu d'établir le bilan de la recherche réalisée jusqu'ici pour mieux faire ressortir tout ce qui a été laissé de côté. Après avoir identifié les tâches à entreprendre, nous serons amenés à proposer, en nous appuyant sur l'importante contribution américaine, les éléments d'un plan général de recherches sur la vie politique montréalaise.

I

Sur quoi ont porté les travaux de ceux qui nous ont précédés? Les chercheurs montréalais ne font pas exception et les deux principaux thèmes qui ont été approfondis relèvent, comme on va le voir, des exigences de la situation. La plupart des travaux portent en effet sur les problèmes administratifs (quels remèdes faut-il apporter aux difficultés administratives qui ont jalonné l'histoire entière de Montréal?) et sur l'unification métropolitaine (comment adapter les structures existantes à la très rapide extension de la ville?). Sur ces deux questions, la liste des travaux peut même surprendre par sa longueur. Mais avant de l'examiner, il faut souligner certaines autres questions qui ont aussi retenu l'attention de façon non négligeable.

¹ F. HUNTER, *Community Power Structure*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1953, 297 p.

² *Recherches sociographiques, II*, 3-4, juillet-décembre 1961, 287-566.

On peut d'abord noter quelques contributions dans le domaine biographique. Qui furent les dirigeants municipaux, quelle était leur origine sociale, quelle fut leur carrière ? Nous disposons déjà d'un certain nombre de réponses intéressantes à ces questions qui, dans la meilleure des traditions, amorcent toute étude sur le pouvoir. La hiérarchie officielle, la classe politique montréalaise, est assez bien connue, grâce surtout au travail d'historiens qui ont patiemment et avec soin accumulé une documentation qui serait sans cela inaccessible aujourd'hui. C'est, par exemple, le cas d'un ouvrage unique dans les études montréalaises : *L'histoire de la Corporation de la Cité de Montréal*, publiée en 1903 par J.-C. Lamothe.¹ Ce gros travail de 848 pages résume d'abord l'histoire du régime municipal à Montréal, de la domination française jusqu'à la Charte de 1899, puis présente, en quatorze chapitres, les principaux secteurs de l'administration municipale. Toutefois, son apport le plus intéressant est sans doute la présentation de la biographie de tous les personnages importants dans la vie politique montréalaise, de 1833 à 1903. On trouve là de précieuses données sur les maires, sur les échevins, sur les principaux fonctionnaires. Chacun fait l'objet d'une brève étude.

Dans la même perspective, il faut mentionner la source considérable que représentent *Les Cahiers des Dix*, publiés depuis 1935. Sur l'histoire de Montréal, sa petite histoire surtout, et sur les hommes qui l'ont faite, la trentaine de *Cahiers* parus jusqu'à maintenant fournissent au chercheur une documentation particulièrement riche.

L'un des Dix, F.-J. Audet, archiviste et membre de la Société royale, entreprit de réunir dans un gros recueil les biographies des députés élus par les Montréalais, de 1792 à 1867, à l'Assemblée législative.² Après un rappel de l'histoire de l'établissement du régime représentatif au Canada, l'auteur présente les élus dans les six comtés qui divisaient Montréal à cette époque, soit quatre-vingts députés parmi lesquels James McGill, John Molson, Louis-Hippolyte LaFontaine, Georges-Étienne Cartier. En général, ces biographies sont bien documentées sur la carrière proprement politique des députés, mais un peu moins sur les antécédents. Somme toute, c'est là une matière riche qu'il importe maintenant d'utiliser au mieux. Car il est bien entendu que l'étude systématique de l'élite politique officielle de Montréal reste à faire. Une thèse a été faite sur la composition ethnique de cette élite,³ mais aucune étude d'ensemble n'a été complétée sur ce thème. Une recherche est cependant en cours au Département

¹ J.-C. LAMOTHE, *Histoire de la Corporation de la Cité de Montréal*, Montréal, Laviolette et Massé, 1903, 848 p.

² F.-J. AUDET, *Les députés de Montréal (1792-1867)*, Montréal, Les Éditions des Dix, 1943, 455 p.

³ S. M. JAMIESON, *French and English in the Institutional Structure of Montreal*, thèse de doctorat, Université McGill, 1938.

de science politique de l'Université de Montréal qui permettra de parvenir à une connaissance précise des caractéristiques des leaders officiels. Elle couvre la période de 1840 à 1960 et cherche à dégager les lois profondes qui ont régi l'accession aux fonctions dirigeantes des diverses classes sociales et des groupes ethniques.

Il faut s'arrêter à un autre point avant de passer au corps principal des recherches accomplies ; il porte sur un sujet beaucoup plus vaste puisqu'il s'agit des travaux ayant pour thème une réflexion d'ensemble sur le système politique montréalais.

Un tel effort reste rare et c'est surtout dans le rapport de la Commission Champagne qu'on en trouve les traces.¹ Il faudra revenir sur ce rapport, mais soulignons ici son importance symbolique. Cette commission, nommée dans le but très large d'étudier à la fois le système politique général et le système administratif, n'a-t-elle pas suscité la présentation de plus de quarante mémoires ? Au terme de son travail qui a duré presque un an, de mars à décembre 1960, elle propose, entre autres recommandations, une refonte en profondeur des structures politiques de Montréal : nouvelles divisions électorales, nouveau mode de scrutin, révision du rôle du maire et du partage des pouvoirs entre le Conseil municipal et le Comité exécutif. S'appuyant sur une perspective très large, les commissaires proposaient en bref d'administrer Montréal comme une province et selon les règles du régime parlementaire. Peu importe le sort qu'ont eu ces recommandations : c'est la dimension de l'entreprise et la volonté d'embrasser tous les aspects de la vie politique montréalaise qui méritent d'être retenues ici. Une telle tentative ne paraît pas avoir eu d'imitateurs et certains problèmes soulevés par ce rapport n'ont pas été repris depuis. Tel, par exemple, le phénomène électoral dont l'importance est pourtant évidente aussi bien au niveau municipal que provincial et fédéral. Seuls de rares coups de sonde ont été donnés au moment d'une élection municipale, celle d'octobre 1962, ou encore au sujet de la refonte de la carte électorale ou des comparaisons possibles entre les comportements électoraux, qu'il s'agisse d'élire un maire et des conseillers, ou des députés provinciaux et fédéraux.² Et pourtant, chacun sait que l'électorat montréalais représente 40 pour cent de l'électorat provincial, proportion qui continue de croître.

Comme on l'a déjà indiqué, plus intéressante et plus solide est la connaissance des problèmes administratifs et métropolitains à Montréal. Il nous paraît donc nécessaire, sans nous enliser dans une énumération fastidieuse, d'examiner d'un peu plus près ces rapports.

¹ Juge P. CHAMPAGNE, *Rapport de la Commission d'étude sur le système administratif de Montréal*, Montréal, 1960.

² G. BOURASSA, « Remarques sur le comportement électoral des Montréalais », *Cité libre*, janvier 1963, 18-21.

L'administration de la chose publique montréalaise a souvent été difficile, tournant quelquefois au marasme. Elle a donc intéressé certains des esprits les mieux informés des problèmes municipaux ; partant, le chercheur découvre sur ce point des travaux d'une envergure et d'un calibre nettement supérieurs à tout ce qui a été mentionné jusque ici.

Le problème peut être envisagé sous quatre aspects. Historique d'abord. C'est le moment de rappeler l'étude devenue classique de M^e Honoré Parent.¹ Parue en 1942 dans l'important recueil publié par l'École des Hautes Études commerciales sur *Montréal économique*, elle demeure l'une des meilleures synthèses de l'évolution de l'administration publique à Montréal. On y voit décrits, par l'un de ses meilleurs observateurs, les diverses phases de l'organisation administrative, l'histoire des chartes octroyées à Montréal par le gouvernement provincial, les principaux mécanismes contenus dans chacune de celles-ci ; on y trouve aussi un exposé de la croissance démographique et, conséquemment, de l'apparition des tâches toujours plus lourdes à assumer par le gouvernement municipal. Les principales dates de l'histoire de Montréal prennent ici tout leur sens. Il importe de ne pas oublier le résumé que contiennent ces pages des problèmes financiers tellement complexes que cette évolution a suscités. Comme complément à cette étude, il faut lire le mémoire présenté par la Cité de Montréal à la Commission Tremblay,² et surtout la première partie intitulée : « La Cité de Montréal dans l'organisation politique canadienne ». Le chercheur puisera là des renseignements sur l'origine du régime municipal dans la province de Québec, la nature du statut juridique de Montréal, les conditions politico-économiques du développement du régime municipal dans le contexte du libéralisme et, enfin, un ensemble de remarques capitales sur une nécessaire modification des conceptions qui orientent l'organisation politique et administrative de Montréal : il n'est plus possible de soumettre Montréal au contrôle strict d'un gouvernement extérieur tout en lui laissant prendre en charge des fonctions de plus en plus lourdes. Une nouvelle répartition des pouvoirs s'impose.

Les problèmes financiers tiennent encore la première place dans ce mémoire où l'on cherche avant tout à préciser le rythme de la croissance économique, à analyser l'état actuel des finances et à approfondir les causes du malaise financier à Montréal.

Les difficultés financières de l'administration montréalaise ne représentent pourtant qu'un aspect parmi bien d'autres. Deux recherches ont particulièrement bien envisagé cet ensemble. Celle d'abord de la

¹ H. PARENT, « L'administration municipale », dans : *Montréal économique*, Montréal, Éditions Fides, 1943, 327-375.

² Cité de Montréal, *Mémoire à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Montréal, 1955.

maison Woods-Gordon qui soumettait un volumineux rapport en 1960.¹ Commandée par les autorités municipales, cette étude représente une véritable somme sur l'organisation administrative montréalaise. Soulignant au tout début de leur rapport que Montréal est une vaste entreprise comptant 20,000 employés et disposant d'un budget de plus de 250 millions de dollars, les experts ont voulu définir les principales difficultés qui empêchent une meilleure administration. Leur analyse repose sur une documentation très fouillée, ce qui fait son intérêt pour le chercheur et en même temps donne un poids particulièrement important aux recommandations qui en découlent. Celles-ci portent sur trois points : l'organisation générale des départements ; le personnel : classification des tâches, politique de salaires, amélioration du régime de promotion ; les procédures : la préparation et l'administration du budget, les méthodes de travail, etc.

Le rapport Woods-Gordon est avant tout un travail de spécialistes, une étude technique, mais l'organisation générale de l'administration a aussi été considérée par un autre groupe, sous un angle assez différent. La Commission Champagne constate elle aussi un chevauchement des pouvoirs qui, souvent, immobilise les mécanismes administratifs. Fidèle à sa démarche générale, elle pose d'abord les diverses solutions possibles en examinant les régimes en vigueur dans plusieurs autres grandes villes. Elle rejettera finalement l'idée largement répandue de nommer un gérant municipal et ses recommandations reposent sur une conception politique et non plus seulement technique ; ainsi, tout en reprenant l'essentiel des propositions Woods-Gordon, elle insiste pour faire du Comité exécutif l'autorité administrative finale et du Conseil, l'autorité législative.

On a pu remarquer derrière les divers travaux que nous venons de mentionner une certaine volonté d'introduire la comparaison entre Montréal et d'autres grandes villes.

Mentionnons, en ce qui a trait à la structure administrative, une thèse présentée à l'Université McGill en 1939 qui porte précisément sur la comparaison entre l'administration de Paris et celle de Montréal.² Le plan général se découpe en trois points : le gouvernement municipal en France et au Canada, l'administration de Paris et de Montréal, le problème financier dans ces deux villes. Cette partie surtout descriptive débouche sur un projet de réforme qui conciliera l'efficacité administrative avec l'honnêteté et l'éducation du citoyen. Reprenant plusieurs points très précis : gouvernement métropolitain, taxation, municipalisation, l'auteur propose des solutions inspirées du modèle parisien.

¹ WOODS-GORDON, *Étude sur l'administration municipale*, Montréal, 1960.

² A. J. PICK, *The Administration of Paris and Montreal: a Comparative Study*, Montréal, The Witness Press, 1939.

Le même modèle se retrouve dans un livre paru quelque trente ans plus tôt.¹ L'auteur, qui a été député pendant près de vingt ans, ministre des Travaux publics, directeur de *La Presse*, publiée, après un séjour de trois ans à Paris, un livre curieux, attachant et rédigé dans un français remarquable. Le but est net : donner sa vraie place à Montréal. Pour éviter les déboires, si fréquents dans son histoire, quelle forme de gouvernement Montréal doit-elle choisir ? Le modèle est aussi clairement défini : le Paris moderne, dû surtout aux vues et au travail de Hausmann. La capitale française était inhabitable il y a soixante ans ; quelles sont les causes de ses progrès rapides qui, selon l'auteur, en font en 1910 le modèle de toutes les grandes villes ? Soulignons au passage que Nantel rejette l'exemple de Londres. Paris, au contraire, indique les étapes à franchir pour donner à l'ensemble montréalais, qu'il analyse de près, une administration interne valable et un gouvernement métropolitain adéquat. On peut évidemment aujourd'hui trouver ces comparaisons un peu rapides et ne pas être d'accord sur le modèle proposé, mais c'est le souci très net d'élargir les horizons et ce, dès le début du siècle, qui semble ici significatif.

Le problème métropolitain, on l'a dit, a aussi suscité plusieurs travaux. Ces études sont de longueur très inégale. Elles vont de la réflexion sous forme de conférences jusqu'à d'importants rapports, en passant par quelques thèses universitaires et les travaux précis de certains experts. L'origine des travaux semble particulièrement importante ici. Un organisme, entre autres, a suscité des recherches en ce sens, tout en constituant un fonds de documentation remarquable : il s'agit de la Fédération canadienne des maires et municipalités, dont le directeur, G. S. Mooney, a fourni sur plusieurs points précis des travaux intéressants. Plus qu'ailleurs, les commissions d'études ont joué un rôle important. Il faut mettre à part la Commission Paquette qui soumit son rapport en 1955 et qui a été l'occasion de nombreux travaux, notamment ceux du professeur Callard,² de G. E. Shortt,³ de J. R. Mallory,⁴ de G. S. Mooney.⁵ Avant d'examiner de plus près le contenu de ces travaux, on doit aussi mentionner certaines autres études dues à des organismes privés, tel le *Municipal Service Bureau*,⁶ ou à la Cité elle-même dans un mémoire présenté en 1958,⁷ ou encore

¹ G.-A. NANTEL, *La métropole de demain*, Montréal, A. Ménard, 1910, 186 p.

² K. CALLARD, *Metropolitan Growth Problems*, Canadian Federation of Mayors and Municipalities, 1956.

³ G. E. SHORTT, *Metropolitan Government and Regional Planning*, Montréal, The Board of Trade, 1956.

⁴ J. R. MALLORY, « Montreal : Problem Metropolis », *Community Planning Review*, V, 1, 1955.

⁵ G. S. MOONEY, *Montreal Faces the Future*, Montréal, 1957.

⁶ F. WRIGHT, ed., *The Borough System of Government for Greater Montreal*, Montréal, The Municipal Service Bureau, 1947.

⁷ Cité de Montréal, *Un organisme métropolitain pour le grand Montréal*, 1958, 124 p.

à des experts.¹ Cette diversité de recherches et d'intérêts paraît très révélatrice dans notre bilan. Jusqu'ici, en effet, ces préoccupations ont été avant tout utilitaires, c'est-à-dire liées aux besoins les plus pressants et les plus évidents. L'analyse sommaire de ces entreprises le démontrera et fera ressortir plus clairement ce qui manque pour qu'un plan général d'étude du Montréal politique soit enfin mis au point.

Quels sont donc les thèmes les plus importants dans ces analyses du problème métropolitain? Bien entendu, vient en premier lieu le problème de la forme de gouvernement à donner à la région métropolitaine. Divers travaux insistent sur la nécessité d'une révision des structures gouvernementales existantes, étant donné l'expansion très rapide de la région tant au point de vue démographique qu'industriel et économique. Plusieurs sources comportent des analyses détaillées des progrès accomplis et aussi des problèmes que ceux-ci soulèvent. C'est notamment le cas du mémoire présenté par la Cité de Montréal en 1958. Trois ou quatre chapitres montrent les transformations radicales qu'ont subies les principaux services qu'assure le gouvernement municipal. Les professeurs Callard et Mallory dans leurs écrits respectifs cherchent à démontrer, le premier, la nécessité théorique d'une structure nouvelle qui saura concilier efficacité et démocratie, et le second, comment Montréal en est venue à constituer une communauté plus importante que plusieurs provinces canadiennes et l'insuffisance des mécanismes actuels. George S. Mooney aborde le même problème en soulignant que toute la philosophie actuelle du gouvernement local est à revoir, que la notion de région est à préciser et que Montréal est dans une situation où beaucoup de choses restent possibles, les meilleures et les pires, selon l'orientation que l'on prendra.

Outre la question du gouvernement métropolitain proprement dit, le thème second en importance, d'ailleurs intimement relié au premier, est celui de la nécessité d'une planification régionale. C'est l'apport de A. Rose et de G. E. Shortt. Ce dernier insiste sur la mise en place urgente d'un organisme qui aura pour tâche de concevoir un développement harmonieux de l'ensemble dont la ville de Montréal est le centre.

Mentionnons enfin le thème, traité par C. Langlois, d'une utilisation rationnelle du sol métropolitain. Plutôt que de se faire au gré des spéculations, celle-ci devrait être inspirée par une juste conception de l'urbanisme moderne.

Quant aux solutions proposées, le débat se centre surtout sur la forme du gouvernement métropolitain. Soulignons d'abord la solution que re-

¹ A. ROSE, *Problems of Canadian City Growth*, Ottawa, Community Planning Association of Canada, 1950 ; E. BRISEBOIS, *The Montreal Metropolitan Commission*, Montréal, 1952 ; C. LANGLOIS, « Problems of Urban Growth in Greater Montreal », *The Canadian Geographer*, V, 3, 1961 ; H. C. GOLDENBERG, *Facing Metropolitan Facts*, Montreal, Toronto, Winnipeg, Montréal, 1962.

commandait en 1955 la Commission Paquette : création d'un organisme de type fédéral réunissant quatorze représentants des municipalités, quatorze de la ville de Montréal et un dernier choisi par le gouvernement provincial. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler l'examen que cette Commission a fait des principaux aspects de la vie métropolitaine aussi bien sur le plan des services que sur celui des finances, de la taxation et enfin sur le plan de l'administration proprement dite. La solution Paquette reçut un large appui. Celui, par exemple, de H. C. Goldenberg qui propose toutefois de lui apporter certains amendements pour en accroître l'efficacité et améliorer le caractère représentatif de l'organisme suggéré. Celui aussi de J. R. Mallory, dont les remarques critiques sont encore dans le sens d'une plus grande participation démocratique. En bref, l'on s'accorde en général pour admettre la nécessité de créer un organisme qui prendrait la responsabilité des matières d'intérêt inter-municipal. On rejette du même coup la solution qui consisterait à créer des structures de coopération *ad hoc*, définies en fonction de problèmes précis, puisque c'est une solution d'ensemble qu'il faut imaginer, et l'on refuse aussi l'idée d'une fusion pure et simple des diverses municipalités.

Une autre solution semble intéressante. Le *Municipal Service Bureau* publie une étude qui prône l'adoption d'un système comportant deux paliers : des conseils d'arrondissement qui s'occuperaient des questions locales, un conseil métropolitain tourné vers les problèmes plus larges. Le professeur Callard rejoint ce point de vue, de même que G. E. Shortt.

Enfin, l'analyse des problèmes métropolitains de Montréal aura aussi donné naissance à une recherche beaucoup plus dégagée des préoccupations administratives. Une thèse présentée au Département de science politique étudie en effet le débat autour de l'annexion, et surtout la politique adoptée par l'administration municipale actuelle, sous l'angle d'une analyse du comportement des principaux acteurs engagés : l'administration mont-réalaise, les municipalités de banlieue et le gouvernement provincial.¹ Découpant dans la politique qui a été relancée en 1960, après avoir été abandonnée depuis 1918, trois étapes principales, l'auteur veut montrer comment se déroule l'épreuve de force et ce que semble être la structure d'influence entre ces divers acteurs : comment et pourquoi une politique d'annexion n'a pas réussi malgré des efforts soutenus depuis quatre ans, comment les acteurs ont réagi aux comportements des autres intéressés. Cet éclairage nouveau met en lumière l'aspect proprement politique — affrontement d'autorités multiples — d'un débat devenu majeur et ouvre même des perspectives sur la relation réelle qui unit le gouvernement de Montréal à celui de la province.

¹ P. PRÉZEAU, *La prise de décision dans les problèmes métropolitains*, thèse de maîtrise présentée à l'Université de Montréal, 1964.

Voilà donc les principaux traits que présente actuellement la connaissance politique de Montréal. Notre bilan témoigne d'un intérêt passablement diversifié et d'une collaboration dont l'étendue peut même surprendre. Ses meilleures parties révèlent un approfondissement remarquable. Bref, ce que nous avons sous les yeux paraît être, à certains moments surtout, un matériel de grande valeur. Par contre, si l'on cherche à caractériser les faiblesses de l'œuvre menée jusqu'ici, ce n'est pas aux lacunes particulières dans plusieurs secteurs qu'il faut s'arrêter : elles ne sont que le résultat d'une déficience qui est plus fondamentale. Derrière tous ces travaux, il manque une conception d'ensemble, un projet global, ou pour parler plus strictement, un modèle général d'analyse qui, à la fois, grouperait tout ce qui mérite d'être étudié et surtout proposerait, sur le plan théorique, des priorités, indiquerait un cadre et une démarche. Cette absence est d'autant plus importante que la science politique américaine récente semble en voie de déboucher, grâce à plusieurs recherches importantes, sur une telle structure. C'est dans cette ligne que nous allons orienter nos réflexions. Notre effort atteindra ainsi deux buts tout aussi importants l'un que l'autre : en fournissant un guide plus sûr à divers travaux qui sont ou vont être mis en chantier, notre réflexion théorique veut contribuer à donner à la science politique actuelle le modèle rigoureux d'analyse qui lui manque actuellement. Voilà donc le second versant de l'effort de reconstruction que nous avons entrepris : à pied d'œuvre, en présence d'un bilan, somme toute fort incomplet, il faut bien l'avouer, le chercheur doit définir avec précision le pourquoi et le comment des étapes à venir. Nous sommes convaincu que c'est seulement dans cette double perspective que les recherches qui seront entreprises sur Montréal prendront toute leur valeur.

II

Rappelons d'abord, ne serait-ce que pour son rôle dans le développement de l'analyse politique, l'intention et les résultats de l'étude qui semble avoir orienté la recherche pendant quelques années pour ensuite en susciter plusieurs autres qui lui furent opposées : l'œuvre de Floyd Hunter. Il n'est pas sûr d'ailleurs qu'une solution de rechange pleinement satisfaisante ait été trouvée.

Hunter a publié en 1953 son étude sur *Regional City*, ville d'un demi-million d'habitants.¹

Le problème qui le préoccupe est celui des détenteurs réels du pouvoir. Remarquant une absence assez généralisée de communication entre gouvernants et gouvernés et voyant en cela une des menaces les plus sérieuses

¹ *Op. cit.*

à un véritable exercice de la démocratie, il se propose de répondre essentiellement à deux questions : qui prend les décisions importantes, — en fait qui gouverne ? quelles sont les relations entre les diverses sources d'autorité ? Disons ici que les données de ce problème n'ont guère été modifiées, même par les adversaires les plus acharnés de la méthode utilisée par Hunter.

Cette méthode prévoit quatre étapes que nous allons retracer très brièvement. Dans un premier moment, le chercheur obtint de la part d'agents particulièrement bien informés sur la vie politique municipale : le Conseil municipal lui-même, la Chambre de Commerce, les directeurs de journaux et une association d'électeurs, quatre listes désignant ceux qui apparaissent comme leaders. Pour nuancer et donner une structure à ces matériaux, Hunter demanda à un panel de quatorze juges d'examiner ces listes qui groupaient 175 noms et d'en tirer une liste unique et plus courte. Le résultat donna quarante noms, ceux des principaux dirigeants dans le monde des affaires, dans la politique, dans les questions communautaires en général. Ce groupe restreint et privilégié fut ensuite soumis à des entrevues. Un questionnaire fut établi qui portait, entre autres choses, sur la nature des intérêts de l'interviewé, donc du leader, sur sa propre conception des chefs de la collectivité, sur les relations qu'il entretenait avec les autres membres de cette élite, sur sa position par rapport à deux décisions récemment prises à Regional City. Hunter se crut justifié de dessiner finalement la carte d'influence dans la ville, configuration qui avait surtout l'allure d'une pyramide, puisque une élite unique, appuyée sur la richesse et le prestige social, déterminait ordinairement l'organisation et l'évolution communautaires. Le pouvoir politique était alors défini comme un corollaire nécessaire du pouvoir économique et du statut social. Par conséquent, la démocratie réelle n'existait pas. La science découvrait ce vice majeur : une oligarchie gouvernait l'Amérique. On sait le succès énorme de cette thèse et la portée que lui a donnée par exemple C. W. Mills en l'étendant, en 1956, à l'ensemble de la société américaine.¹

Assez rapidement toutefois, des critiques se firent entendre et l'on n'eut pas tellement de mal à dénoncer des failles importantes dans la méthode devenue célèbre et, surtout, une erreur fondamentale : la méthode proposée ne pouvait en fait produire d'autres résultats que ceux qu'elle avait donnés. Sans s'en rendre compte, ses tenants s'étaient faits prisonniers de leur mode d'analyse : le résultat de la recherche était déjà implicite dans la façon même de la définir. En choisissant comme source d'information première les opinions de divers groupes, on se condamnait à retrouver l'image que ceux-ci se faisaient de la structure du pouvoir. Les autres étapes de la démarche ne pouvaient ensuite qu'accentuer cette déviation. Plutôt que de parvenir à saisir le pouvoir dans son exercice

¹ C. W. MILLS, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956, 423 p.

réel, selon le cours des événements et selon la nature des questions à résoudre, on demandait à une certaine élite ce qu'elle pensait de la structure du gouvernement, comment elle la voyait. C'était s'exposer à donner une caution scientifique à des opinions qu'aucun contact avec la réalité ne venait vérifier.

À partir de là, la théorie de la stratification sociale fut l'objet de nombreuses et vives attaques, particulièrement de la part d'une autre école qui a mené des recherches que nous allons examiner plus loin. Deux autres points ont surtout été mis en relief. Hunter et ses disciples confondent d'abord le pouvoir virtuel et le pouvoir réel. Il n'y a pas de lien nécessaire entre la possession des attributs du pouvoir — argent, éducation, relations, etc. — et leur utilisation pour influencer une décision : ainsi, rien n'assure qu'un puissant banquier va dépenser son énergie pour la chose publique plutôt que pour le progrès de son entreprise ou même pour la réalisation de certains objectifs complètement autres, tels les sports ou les arts. Par ailleurs, à y regarder de plus près, c'est la définition même du pouvoir qui est en cause : en le caractérisant exclusivement comme un corollaire de la structure sociale, on est amené à négliger d'autres facteurs peut-être moins évidents, la popularité, le degré d'adhésion, etc., qui peuvent être de très grand poids dans l'action politique. En fin de compte, toute cette conception cache probablement une vue statique et conservatrice de la vie sociale. Certains adversaires allèrent même jusqu'à affirmer carrément qu'en plus d'avoir fait une mauvaise utilisation d'une théorie sociologique, les « élitistes » avaient plus ou moins consciemment voulu satisfaire leurs préférences.

Ces diverses objections auraient perdu beaucoup de leur poids si elles n'avaient donné naissance à un important mouvement de recherche qui a voulu reprendre la question fondamentale — qui gouverne et quel est le système politique? — pour lui apporter une réponse plus satisfaisante.

Quelques jalons ont été posés par une recherche sur le gouvernement de New-York, parue en 1960.¹ Ses deux auteurs avouent dès le début s'intéresser surtout au *processus* selon lequel la métropole américaine est gouvernée. Pour cerner ce déroulement concret, refusant de se fier à une certaine image « officielle » du fonctionnement du gouvernement new-yorkais, ils posent trois questions. Quels sont les enjeux politiques dans cette ville, quels sont les problèmes et les questions débattues, quelles sont les ressources (matérielles, idéologiques) mises en cause? De là, des décisions doivent être prises, des conflits seront tranchés : qui participe à cette action et dans quelle mesure? Enfin, quelles sont les relations entre les divers et nombreux acteurs, en d'autres mots, quelles sont leurs

¹ SAYRE and KAUFMAN, *Governing New York City*, New York, Russell Sage Foundation, 1960, 815 p.

stratégies? Cette triple interrogation, les auteurs la résolvent en considérant la plupart des aspects de la vie politique de New-York : les élections, la structure administrative, les principales institutions municipales : le maire, le conseil, le département d'urbanisme, celui de l'éducation, etc. La recherche terminée, on a devant soi une description d'envergure de la vie politique d'une très grande ville, mais c'est précisément la dimension du tableau qui empêche peut-être cette étude d'être pleinement satisfaisante.

Il fallait resserrer l'analyse sur quelques points importants pour pouvoir dessiner avec rigueur et précision la nature et les modalités de l'activité politique. Cet effort a été entrepris sous la direction d'un chercheur surtout, Robert A. Dahl, et l'un de ses collaborateurs a récemment défini les traits majeurs d'un nouvel instrument d'analyse du pouvoir : la théorie pluraliste.¹

Axée sur le phénomène de la décision, de la prise de décision, celle-ci met l'accent sur cinq points : le choix d'un nombre limité de questions définies comme centrales ; la preuve de leur importance dans le système politique étudié ; puis, la partie majeure, l'étude des comportements que suscite la prise de ces décisions, des acteurs et des modes d'action ; l'utilisation à seul titre de guide supplémentaire d'une liste pré-établie de personnes et de groupes définis comme influents ; enfin, et cela n'est pas à négliger, l'étude des résultats de la décision, qui permet de dépasser le stade des interventions elles-mêmes pour mesurer les conséquences concrètes des choix adoptés.

Derrière cette approche méthodologique, on trouve une conception d'ensemble de la vie politique, conception qui était perceptible dans la critique de l'apport de Hunter. En bref, la théorie pluraliste rejette le postulat que tel groupe gouverne nécessairement une communauté et part plutôt d'une conception négative : on ne peut poser a priori l'existence d'aucune structure du pouvoir. Il y a des gouvernants, à coup sûr, mais leur activité et leur nature sont très mal connues. Plus profondément, c'est un postulat d'inertie que pose la théorie pluraliste. L'énergie et les ressources d'un agent étant forcément limitées, en bien des domaines il préférera s'abstenir d'agir pour être efficace là où il considère que se situent ses intérêts fondamentaux. Ce qui fera que maints possesseurs d'influence politique demeureront à l'écart des débats. En conséquence, la voie sûre vers la connaissance de la vie politique, c'est l'étude de l'activité concrète et visible des agents, en prenant pour foyer d'analyse les sujets importants de litige. Autour de ces débats, on pourra reconstituer le véritable réseau des luttes, des vainqueurs et des vaincus.

¹ N. POLSBY, *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963, 144 p.

Ainsi définie, l'activité politique présente deux caractéristiques que négligeait l'approche traditionnelle : le poids du facteur temps, puisqu'une décision n'est pas instantanée mais bien le fruit d'un déroulement, d'un processus ; le rôle probablement plus grand des groupes d'intérêt que des classes sociales : dans les conflits qu'a à résoudre un système politique, il arrivera rarement que des classes comme telles s'affronteront. Il serait plus nuancé de voir là une interaction entre des groupes plus restreints, représentatifs peut-être des diverses couches de la société mais peut-être aussi de factions à l'intérieur d'une même classe. En tout cas, un critère compte : l'utilisation réelle de l'influence.

Malgré l'intérêt que représente cette position, son caractère inachevé et l'imprécision de sa démarche restent très évidents. Seules les recherches qu'il a inspirées peuvent permettre de juger la validité de ce cadre théorique. Le moment est venu d'examiner de près ces recherches, en particulier deux d'entre elles d'où se dégage, à partir de contextes passablement différents, un modèle d'analyse applicable au cas qui nous préoccupe : la vie politique montréalaise. R. A. Dahl, que nous avons déjà mentionné, a dirigé une recherche capitale dans cette perspective sur New-Haven.¹ Mentionnons ensuite une étude sur une ville plus grande, celle d'E. C. Banfield sur Chicago parue la même année, en 1961.² Un examen attentif de ces deux apports qui, répétons-le, nous semblent particulièrement féconds, révèle une structure identique dans l'organisation de la recherche. La même charpente les soutient.

Il n'est plus nécessaire d'insister sur la définition que les deux auteurs donnent du problème politique fondamental. L'on saura qui gouverne dans une société lorsque l'on aura une connaissance exacte de la répartition des ressources et surtout de leur utilisation.

La démarche commune à ces deux chercheurs mérite un plus long examen. Comme on l'a déjà indiqué, le fondement de la recherche porte sur l'analyse de cas, de certaines décisions importantes dans chacun des contextes : trois secteurs sont analysés à New-Haven, les problèmes de l'éducation, de l'aménagement urbain et de la promotion dans les partis politiques ; six le sont à Chicago, du choix d'un campus pour l'université jusqu'à la construction d'un hôpital.

Ces choix ont été minutieusement décrits pour apporter les réponses à deux ordres de problèmes : le comment et le pourquoi. Les deux auteurs ont d'abord voulu reconstituer l'organigramme de l'influence, aussi bien sur le plan formel ou juridique que sur le plan informel où interviennent et pèsent des forces majeures. Dahl a, par exemple, poussé son investigation jusqu'à analyser l'évolution des élites officielles, maires et échevins, à New-Haven depuis près de deux siècles.

¹ R. A. DAHL, *Who Governs?* New Haven, Yale University Press, 1961, 355 p.

² E. C. BANFIELD, *Political Influence*, New York, The Free Press, 1961, 354 p.

Trois problèmes ont surtout été approfondis par ces deux chercheurs. Qui exerce le pouvoir à propos de tel problème ? Retrouve-t-on les mêmes leaders d'un secteur à l'autre ? L'agent influent, individu ou groupe, dans l'aménagement urbain l'est-il dans la vie politique des partis ? Cette question ayant reçu une réponse négative, il fallait examiner les relations entre ces diverses sources d'influence : par quel compromis la cohésion de ce système politique est-elle rendue possible et quels sont ceux qui en définitive ont la puissance et la responsabilité de maintenir cette intégration ?

Si cette description est exacte, elle doit permettre à la fois une meilleure utilisation des ressources par les divers agents intéressés à la chose politique et la prévision des choix probables dans l'avenir. Mais le politicologue ne peut pas se limiter à cette seule présentation. Elle fera surgir, et les deux recherches mentionnées le montrent abondamment, des interrogations sur des valeurs et des concepts fondamentaux. Banfield se demande, par exemple, ce qu'il faut entendre par la notion d'« intérêt public » lorsqu'on délaisse les définitions abstraites et qu'on veut en déceler le contenu dans la vie politique concrète : de solides certitudes sont renversées, l'intérêt public n'est plus univoque et ce mot recouvre souvent des intérêts beaucoup plus restreints. Dahl, pour sa part, comme il l'a souligné au tout début de son livre, a voulu éclairer le fonctionnement de la démocratie moderne et son œuvre débouche sur des problèmes cette fois nettement normatifs : que vaut la démocratie ainsi vécue ? comment peut-on adapter ses idéaux aux exigences de la société actuelle ? que faut-il corriger dans le credo démocratique traditionnel pour en faire une conception valable de la vie politique ?

L'analyse politique, il n'est pas exagéré de l'affirmer, se trouve donc particulièrement vivifiée par ces travaux. Par les perspectives qu'elles découvrent, par les matériaux accumulés — il faudrait mentionner ici de très nombreuses recherches poursuivies surtout dans les universités américaines dans cette optique —, ces recherches donnent à la science politique un cadre théorique plus éprouvé et qui rend mieux compte de la dynamique politique : nous ne manquerons pas d'y revenir dans nos propositions pour l'étude du Montréal politique.

Indiquons toutefois certaines difficultés et lacunes du modèle proposé. Disons brièvement que si la théorie pluraliste propose une réflexion pertinente et riche sur l'essence même du phénomène politique, elle tourne malheureusement court sur une définition des principales variables du système politique et, à plus forte raison, sur les relations qui les unissent. Le phénomène de décision occupe ici une place majeure, il permet de mieux voir l'activité des groupes, mais on souhaiterait intégrer dans cette explication le rôle des attitudes, celui des idéologies ou le poids de la « politique extérieure » d'une communauté sur ses principaux mécanismes internes, ou bien encore la dynamique qui s'instaure entre les structures

formelles et le pouvoir informel. Ce qui manque surtout ici, c'est une conception d'ensemble, systématique et cohérente, des divers aspects de la vie politique.

III

Nous avons choisi comme point de départ le bilan des recherches politiques déjà accomplies à Montréal, pour ensuite élargir notre perspective en vue d'examiner des recherches étrangères particulièrement fécondes ; il nous faut maintenant revenir au contexte montréalais et proposer des étapes précises.

Mesurons d'abord le travail déjà en chantier. Le Département de science politique de l'Université de Montréal poursuit actuellement des travaux axés surtout sur la structure du pouvoir. Les élites officielles, ou la hiérarchie formelle, font actuellement l'objet d'une étude. Un dossier sur les principales institutions municipales sera ouvert prochainement.

La vaste structure politique municipale doit d'abord être décrite dans ses mécanismes formels. À propos du phénomène électoral, nous disposons présentement de certains matériaux sur la répartition du vote et sur les attitudes de l'électorat montréalais.

Mais c'est sans doute sur l'étude de la prise de décision que l'essentiel du travail porte actuellement. C'est d'ailleurs, on le devine aisément, un des aspects les plus ardues à analyser. Une recherche est présentement en cours sur la structure du pouvoir dans le domaine de l'éducation à Montréal. Avec un budget de plus de soixante millions de dollars et un personnel de quelques milliers d'individus, ce secteur est sûrement l'un des plus importants dans la vie montréalaise. Le fait de connaître ce qu'il est exactement et surtout de savoir par quelles relations et sous l'impulsion de quelles forces la communauté montréalaise s'oriente de ce côté, en plus d'être utile en lui-même, soulèvera d'intéressantes hypothèses sur la structure et la dynamique de l'influence dans d'autres domaines importants de la vie politique municipale.

Par là nous indiquons les tâches qui s'imposent. L'étude du processus de décision dans l'éducation exige en effet d'être complétée par une analyse semblable sur d'autres points : ainsi, deux secteurs prennent une importance indiscutable, l'aménagement urbain et le problème métropolitain. Ce ne sont sans doute pas les seuls, mais une connaissance de l'exercice de l'influence dans ces trois domaines, cruciaux dans la vie montréalaise, devrait permettre une généralisation qui ne sera pas autre chose qu'une réponse globale à la question : qui gouverne Montréal ? On entrevoit déjà l'intérêt d'une comparaison entre ces données et celles que fournit la recherche américaine actuelle sur les métropoles. Est-il trop ambitieux d'espérer en faire ressortir une théorie du gouvernement des ensembles métropolitains et même une réflexion approfondie sur ces concepts sans cesse utilisés

mais encore très mal connus : autorité, pouvoir, démocratie, influence, décision, souveraineté ?

L'étude des « relations extérieures » de Montréal appelle aussi l'attention des chercheurs. L'établissement d'une documentation sérieuse et complète sur ce qu'il est convenu d'appeler la question des annexions représenterait une contribution majeure.

Pourtant, ce n'est là qu'une facette du problème global. Étant donné la croissance extrêmement rapide de la banlieue et les transformations que celle-ci apporte à toute la structure montréalaise, on devra sous peine d'inefficacité et de laisser se durcir une évolution mal maîtrisée, entreprendre bientôt des recherches sur les problèmes politiques qui se posent à ce niveau, la forme de communauté que la banlieue favorise. Est-elle ou non, par exemple, le lieu d'un gouvernement local véritable et d'un apprentissage de la démocratie comme on se plaît à le répéter ?

Puis, toujours dans le même domaine, le chercheur devra tenter de situer Montréal par rapport aux deux capitales : quelles sont les relations entre elle et Québec et Ottawa ? Montréal est-elle en voie de devenir une capitale en elle-même ou même une province ? Dans quelle mesure affecte-t-elle l'évolution du système politique québécois et même du fédéralisme canadien ? Plus précisément, quoique l'on affirme que les partis politiques n'aient pas d'influence dans la vie montréalaise, qu'arrive-t-il dans la réalité, comment les partis fédéraux ou provinciaux s'insèrent-ils dans la solution des problèmes de la ville ?

Sur le plan interne, les sujets d'étude sont légion. Que connaît-on du fonctionnement concret de nos institutions municipales : conseil municipal, comité exécutif, rôle du maire ? La bureaucratie montréalaise pose à son tour des problèmes cruciaux aux chercheurs : le « service civil » de la ville reste largement inconnu et, pourtant, y a-t-il une différence de nature entre son travail et celui du fonctionnarisme provincial ou fédéral ?

Ajoutons, pour compléter cette liste de problèmes précis et concrets, la nécessité d'une véritable histoire politique de Montréal et de travaux sur la charte et son évolution.

Notre réflexion aboutit à un programme de travail. On conviendra que le domaine est vaste. Dans le passé, l'analyse politique a largement contribué à la connaissance de Montréal. Elle le fait davantage et avec d'autres outils présentement et l'on peut croire que le lien nécessaire entre les politologues montréalais et le milieu immédiat qui les entoure est en train de se nouer solidement.

Guy BOURASSA

*Département de science politique,
Université de Montréal.*