

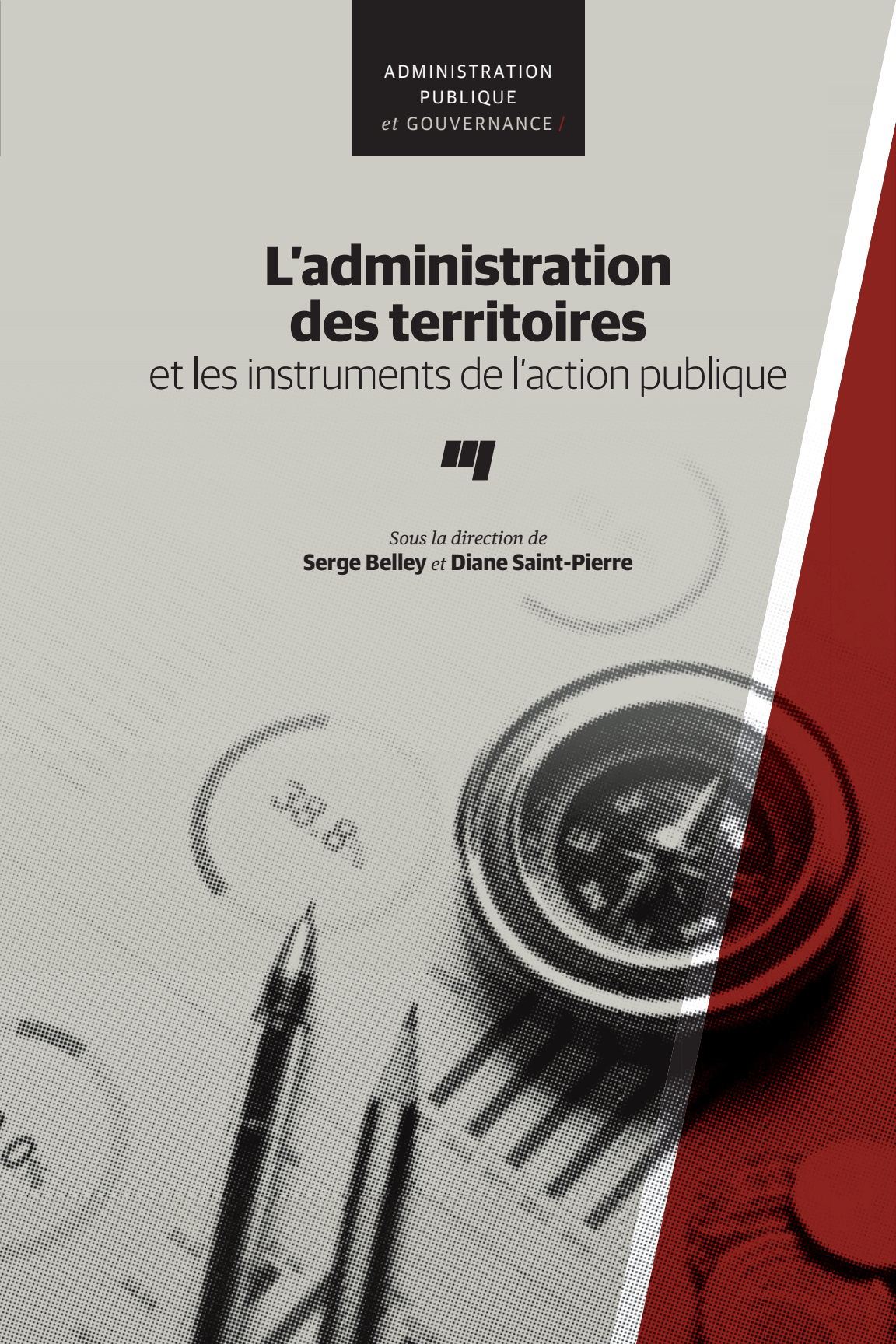
ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

L'administration des territoires

et les instruments de l'action publique



Sous la direction de
Serge Belley et Diane Saint-Pierre



ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

Collection dirigée par
Patrice Dutil et Nelson Michaud



La collection Administration publique et gouvernance des Presses de l'Université du Québec propose des titres qui mettent en évidence les nouvelles voies de la recherche et de la réflexion universitaires et professionnelles sur les grandes questions et les défis de la gestion dans le secteur public. Les livres publiés portent sur tous les domaines de l'administration publique, allant de son histoire à ses tendances émergentes. La collection comprend des monographies, des collectifs ainsi que des œuvres sur la pratique de la gestion. Elle a pour objectif de porter un regard sur tous les ordres de gouvernement, leurs agences et leurs réseaux, et sur les entreprises publiques. Elle peut aussi comporter des ouvrages traitant de l'incidence qu'ont le secteur privé, les organismes non gouvernementaux et le contexte international sur le secteur public. Les résultats de travaux présentés dans cette collection sont en mesure de combler les besoins à la fois des praticiens et des analystes théoriciens, et ils sont d'intérêt autant pour les gestionnaires publics que pour les chercheurs, les enseignants et les étudiants dans le domaine.

L'administration des territoires

et les instruments de l'action publique

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone: 418 657-4399 - Télécopieur: 418 657-2096
Courriel: puq@puq.ca - Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution:

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 - Tél.: 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** Sofédis, 11, rue Soufflot
75005 Paris, France - Tél.: 01 53 10 25 25
- Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny
77403 Lagny, France - Tél.: 0160 078299
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119
1030 Bruxelles, Belgique - Tél.: 027366847
- SUISSE** Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse - Tél.: 022960.95.32

Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones):

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street
Chicago, IL 60610 - Tel.: (800) 888-4741



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'administration des territoires

et les instruments de l'action publique



Sous la direction de
Serge Belley et Diane Saint-Pierre

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre:

L'administration des territoires et les instruments de l'action publique

(Administration publique et gouvernance; 3)

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4604-2

1. Aide de l'État à l'aménagement du territoire. 2. Aménagement du territoire.

I. Belley, Serge, 1955- . II. Saint-Pierre, Diane, 1958- . III. Collection:

Administration publique et gouvernance; 3.

HT391.A35 2017

307.1'2

C2016-942086-8

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec



Révision

Gislaine Barrette

Correction d'épreuves

Isabelle Canarelli

Conception graphique

Julie Rivard

Mise en pages

Info 1000 Mots

Image de couverture

iStock

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2017

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec

› Bibliothèque et Archives Canada

© 2017 - Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D4604-1 [01]

Table des matières

Liste des acronymes et des sigles.....	XVII
Liste des figures et des tableaux	XXIII
Introduction /	
L'action publique et la notion de territoire.....	1
<i>Serge Belley et Diane Saint-Pierre</i>	
Les instruments de l'action publique : ce qu'ils sont	4
Les typologies des instruments de l'action publique.....	7
Les instruments de l'action publique et le territoire.....	13
La présentation des contributions à cet ouvrage	16
Piloter les territoires par la planification et l'aménagement	17
Piloter les territoires par la fiscalité.....	18
Piloter les territoires par l'action organisationnelle et collaborative	19
Piloter les territoires par la culture.....	19
Bibliographie	22

Partie 1 /

**PILOTER LES TERRITOIRES
PAR LA PLANIFICATION ET L'AMÉNAGEMENT**

Chapitre 1 /

**Des ports autonomes aux grands ports maritimes :
les évolutions du rôle de l'État dans la production
et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle
et logistique en France** 29

Marion Magnan

La production de l'espace portuaire saisie à la lumière
des travaux sur l'urbanisme opérationnel 32

Les trente glorieuses : l'instauration d'un modèle centralisé
de production et de gestion de l'espace portuaire en France 34

Le référentiel de l'action publique : affirmation
du modèle de la zone industrialo-portuaire 35

 Les ports autonomes : opérateurs d'État 37

 Les instruments financiers de la production
 de l'espace industrialo-portuaire 37

 La maîtrise foncière étatique au service
 de l'aménagement des zones industrialo-portuaires 39

La réforme portuaire de 2008 : le retour d'un État fort,
aux orientations fragmentées 40

 Les grands ports maritimes, des opérateurs de l'État 42

 De nouveaux référentiels 43

 Le maintien de dispositifs dérogatoires
 de maîtrise foncière 45

 Le regain de l'intervention financière de l'État...
 de courte durée 46

Conclusion 47

Bibliographie 49

Chapitre 2 /

**Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA) :
un nouvel instrument de l'action publique
ou « une bonne excuse »** 53

Mélanie Doyon, Fabien Loyer et Maude Desrosiers-Côté

Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA),
un instrument d'action publique et de
planification territoriale 55

Un nouveau dispositif de planification du développement agricole	56
Les instruments de l'action publique	56
La planification territoriale au Québec	59
L'approche méthodologique.....	61
L'appropriation et la mise en œuvre des PDZA.....	61
La manière dont les milieux locaux utilisent ce nouvel outil.....	62
Une compréhension et une adhésion variées des milieux à la démarche	62
Des façons de faire et des motifs contrastés	64
Le plan de développement de la zone agricole: « une première » pour certains	67
L'agriculture comme levier de développement territorial.....	68
Que nous apprend ce type d'instrument... ..	69
... sur l'État québécois et ses politiques de planification de la zone agricole?	70
... sur la ruralité québécoise et ses dynamiques?	71
Conclusion.....	72
Bibliographie	74
Chapitre 3 /	
Quand le choix des techniques contraint l'organisation de l'action publique: le cas des couvertures d'infrastructures de transport dans les projets urbains.....	77
<i>Joël Idt</i>	
Une analyse empirique et comparative de projets de couverture d'infrastructures	79
Le choix des techniques et les configurations des projets urbains	83
Une couverture à l'interface de l'aménagement urbain et de l'infrastructure couverte	84
Plusieurs formes d'interdépendances intersectorielles induites par les couvertures d'infrastructures.....	86
Le choix des techniques et les modalités de coordination de l'action collective.....	90
Les problèmes de coordination de l'action collective engendrés par le choix de l'objet technique.....	90
Des dispositifs de pilotage qui articulent transport et aménagement	91

Des registres de justification du projet et des éléments de débat largement prédéterminés par l'objet technique	93
Des modalités de conception du projet orientées par et autour des contraintes	95
Conclusion.....	97
Bibliographie	99
Chapitre 4 /	
La planification stratégique comme instrument pour développer les territoires urbains et ruraux	101
<i>Guy Chiasson et Mario Gauthier</i>	
L'approche des instruments de l'action publique.....	104
La planification stratégique: un instrument à l'épreuve des territoires	107
Le centre-ville de Gatineau: planifier pour le dynamiser	110
La <i>Vision 2020</i> de la MRC Pontiac: une réponse à la crise forestière	118
Les instruments de l'action publique à l'épreuve de la différenciation territoriale	122
Conclusion.....	125
Bibliographie	126

Partie 2 /

PILOTER LES TERRITOIRES PAR LA FISCALITÉ

Chapitre 5 /

La gouvernance par les instruments incitatifs? Les projets sociaux locaux face aux incitations financières au changement en France, en Espagne et aux Pays-Bas	133
<i>Mehdi Arrignon</i>	
L'incitation des allocataires de minima sociaux: des instruments de l'action publique comparables dans trois contextes territoriaux distincts	136
En France, l'incitation des bénéficiaires de minima sociaux: le choix de la dégressivité.....	137

En Catalogne, des «aides complémentaires d’insertion dans le travail» forfaitaires	139
Aux Pays-Bas également: « <i>to make work pay!</i> »	141
Une pression adaptative sur les collectivités locales? Le rôle des instruments incitatifs dans les relations entre échelons de gouvernement	142
En France, la désindexation des dotations aux besoins des conseils généraux et le soutien financier des sorties vers l’emploi.....	143
Aux Pays-Bas, l’incitation négative et positive des municipalités à changer les pratiques sociales	144
En Catalogne, l’effet de levier des incitations européennes: une opportunité pour théoriser les instruments de gouvernement à distance	145
Des instruments incitatifs contre les territoires?.....	147
Les incitations et les «contre-modèles» locaux	148
La gouvernance multiniveaux: quelles questions croisées sur les nouveaux instruments de pilotage des territoires?.....	149
Une entrée par les instruments pour repenser les formes de pouvoir.....	151
Conclusion.....	152
Bibliographie	153
 Chapitre 6 /	
Le «pacte fiscal» municipal au Québec: naissance, évolution et effets d’un instrument d’action publique... pas seulement fiscal	157
<i>Serge Belley et Marc-André Lavigne</i>	
Les IAP: révélateurs et régulateurs de tensions	159
Vers un premier pacte fiscal.....	162
Le premier pacte fiscal (2000-2005).....	163
Le deuxième pacte fiscal (2007-2013)	165
Le troisième pacte fiscal (2015).....	167
Le quatrième pacte fiscal (2016-2019).....	169
La discussion	171
Conclusion.....	175
Bibliographie	177

Chapitre 7 /

Le pilotage du territoire pour le développement de l'hydroélectricité: le cas de la ville de Saguenay au Québec	179
<i>Marie-Claude Prémont</i>	
Le régime fiscal foncier des installations de production d'électricité et les perceptions fiscales au Saguenay-Lac-Saint-Jean	182
Le régime actuel de taxation foncière des installations de production hydroélectrique	182
La production d'hydroélectricité au Saguenay-Lac-Saint-Jean et les perceptions fiscales	183
Deux instruments, une formule gagnante pour la grande entreprise.....	187
La définition des instruments par la province	187
L'usage des instruments par les municipalités	195
Un coefficient d'égalisation révélateur	202
Une réorganisation municipale... qui pérennise des privilèges fiscaux	204
Conclusion.....	205
Bibliographie	207

Partie 3 /

PILOTER LES TERRITOIRES PAR L'ACTION ORGANISATIONNELLE ET COLLABORATIVE

Chapitre 8 /

La gouvernance des territoires infranationaux au Canada: réflexions théoriques sur les instruments de coordination à partir des agences fédérales de développement régional	213
<i>Étienne Audet et Anne Mévellec</i>	
Les transformations de la gouvernance multiniveaux et les instruments de l'action publique.....	216
La gouvernance et le choix des instruments.....	216
La gouvernance multiniveaux et les effets des instruments.....	218

La transformation de l'action fédérale en matière de développement régional: vers la recherche d'une relégitimation de l'État?.....	220
Du développement régional par le haut au développement régional partenarial	220
Des instruments financiers aux instruments de coordination du développement régional.....	224
Conclusion.....	232
Bibliographie	233
Chapitre 9 /	
Les prescriptions centrales de mobilisation locale: un instrument de pilotage des territoires?	237
<i>Gérard Divay et Youssef Slïmani</i>	
Les prescriptions centrales de mobilisation locale peuvent-elles être considérées comme un instrument d'action publique?	238
Une qualification plausible.....	238
L'étendue de la prescription	240
Une convergence intrigante dans les prescriptions centrales.....	250
Les prescriptions centrales de mobilisation locale dans le pilotage des territoires.....	251
Un instrument efficace?.....	252
Un instrument ergonomique?	254
Un instrument légitimant?.....	256
Un instrument périphérique?.....	259
Un instrument néguentropique?	260
Conclusion.....	262
Bibliographie	263
Chapitre 10 /	
Les coopérations entre les universitaires et les professionnels territoriaux au sein des processus d'instrumentation de l'action publique locale en France	269
<i>Yoann Morin</i>	
Un travail inductif pour comprendre les coopérations entre universitaires et professionnels de l'action publique locale	272

La distinction entre « universitaires » et « professionnels des territoires ».....	272
Une méthodologie basée sur le couple enquêtes-entretiens.....	275
Une enquête qui témoigne de facteurs jouant sur l'existence de coopérations entre universitaires et professionnels des territoires.....	276
La réflexivité professionnelle et l'instrumentation de l'action publique locale.....	283
Des pratiques qui se cristallisent autour d'instruments de connaissances « classiques » du pilotage des territoires	284
Des coopérations qui révèlent une volonté de mise en réflexivité des pratiques professionnelles des « développeurs territoriaux ».....	285
Des pratiques professionnelles en tension au sein des logiques institutionnelles du développement territorial	287
Les coopérations entre professionnels territoriaux et acteurs universitaires : l'entrepreneuriat institutionnel comme forme particulière d'instrumentation de l'action publique	291
Conclusion.....	296
Bibliographie	298

Partie 4 /

PILOTER LES TERRITOIRES PAR LA CULTURE

Chapitre 11 /

Culture, langue et diversité culturelle de nations minoritaires : les cas du Québec et de la Catalogne, des territoires... en partage?	303
<i>Diane Saint-Pierre et Alexandre Couture Gagnon</i>	
Culture, langue et diversité culturelle : quelles politiques pour le Québec et la Catalogne?	306
Une brève présentation des deux cas à l'étude :	
le Québec et la Catalogne	307
Les instruments d'action (culturelle) publique (IACP)	308

Le Québec et les principaux fondements des IAcP.....	310
La Catalogne et les principaux fondements des IAcP.....	313
Le Québec et la Catalogne face à la question de la diversité culturelle	316
Pour le Québec: de l'affirmation identitaire à la promotion de la diversité culturelle.....	316
Pour la Catalogne: une politique culturelle ouverte et politisée.....	321
Conclusion.....	324
Bibliographie	328
Chapitre 12/	
La culture et les territoires locaux: le développement d'une typologie locale au sein du champ culturel.....	333
<i>Stéphane Labbé et Christian Poirier</i>	
La typologie régionale, les échelles et les indicateurs	336
La proposition de Fernand Harvey et Andrée Fortin	336
Les échelles territoriales	340
Les catégories de territoires: indicateurs et variables	341
Une proposition de typologie culturelle locale	345
Des critères de catégorisation.....	346
Les catégories de la typologie.....	347
La méthodologie.....	348
La typologie locale et les bibliothèques publiques	350
Conclusion.....	357
Bibliographie	359
Chapitre 13/	
L'évaluation et la transformation des relations entre les acteurs culturels et les collectivités territoriales en France.....	363
<i>Chloé Langeard, Françoise Liot et Sandrine Rui</i>	
L'évaluation des théâtres publics: empilement des méthodes, hétérogénéité des objectifs et concurrence des acteurs	366
L'évaluation saisie par l'État: la voie de l'institutionnalisation.....	366
L'évaluation saisie par les collectivités territoriales: la voie de l'autonomisation	370
L'évaluation, un instrument de reconfiguration des relations entre acteurs culturels et partenaires publics	375

L'évaluation contre la négociation	375
De l'intérêt général de la culture à son utilité sociale	379
Conclusion.....	382
Bibliographie	384
Conclusion /	
Nouvelles perspectives sur les instruments de l'action publique territoriale.....	387
<i>Serge Belley et Diane Saint-Pierre</i>	
Notices biographiques	395

Liste des acronymes et des sigles

ADCF	Assemblée des communautés de France
AFDR	Agence fédérale de développement régional
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APE	Agence des participations de l'État
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
API	Allocation de parent isolé
ARUC-ÉS	Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale
ATDD	Animation territoriale dans une perspective de développement durable
ATER	Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
BANQ	Bibliothèque et Archives nationales du Québec
CAAAQ	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agro-alimentaire québécois
CANNOR	Agence canadienne du développement économique du Nord
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCPARDC	Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles
CDC	Corporation de développement communautaire
CDN	Centre dramatique national
CE	Communauté européenne
CEE	Centre d'études de l'emploi
CEMAGREF	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGEJET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGPC	Conseil général des ponts et chaussées
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRDIS	Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société
CLD	Centre local de développement
CM	Communauté métropolitaine
CMM	Communauté métropolitaine de Montréal
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COSMOSS	Communauté ouverte et solidaire pour un monde outillé, scolarisé et en santé
CPER	Contrat de plan État-région
CPTAQ	Commission de protection du territoire agricole du Québec
CRCOC	Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire
CRDT	Centre de recherche sur le développement territorial
CRE	Conférence régionale des élus
CREXE	Centre de recherche et d'expertise en évaluation
CRGRNT	Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire
CRIA	Centre de recherches sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement
CRICIS	Centre de recherche interuniversitaire sur la communication, l'information et la société
CRISES	Centre de recherche sur les innovations sociales
CRSBP	Centre régional de services aux bibliothèques publiques
CRSH	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CS	Commission scolaire
CSMM	Conseil supérieur de la marine marchande
CSRL	Commission scolaire régionale Lapointe
CSSS	Centre de santé et de services sociaux
CURAPP	Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DEC-Q	Agence de développement économique pour les régions du Québec
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest

DEP	Département des études et de la prospective
DEPS	Département des études, de la prospective et des statistiques
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DMDTS	Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRH	Direction des ressources humaines
DSSA	Doctorat en sciences sociales appliquées
ENAP	École nationale d'administration publique
EPA	Établissement public administratif
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESR	Enseignement supérieur et recherche
FEDNOR	Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FICDC	Fédération internationale des coalitions pour la diversité culturelle
FLAC	Fondation Lucie et André Chagnon
FQM	Fédération québécoise des municipalités
FRQSC	Fonds de recherche du Québec - Société et culture
FSE	Fonds social européen
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
GMN	Gouvernance multiniveaux
GPM	Grand port maritime
GRALE	Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe
GRANEM	Groupe de recherche angevin en économie et management
GRIDEQ	Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec
HCERES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
IACP	Instrument de l'action (culturelle) publique
IAP	Instrument de l'action publique
ICDT	Indice composite de la dynamique territoriale
IDESCAT	Institut d'Estadística de Catalunya
IEP	Institut d'études politiques
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux

IGARUN	Institut de géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut géographique national
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRS	Institut national de la recherche scientifique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IQRC	Institut québécois de recherche sur la culture
IRC	Instance régionale de concertation
IRDSU	Inter-réseau du développement social urbain
ISQ	Institut québécois de la statistique
ISSP	Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique
JORF	Journal officiel de la République française
KASIG	Karlsruher Schieneninfrastruktur-Gesellschaft mbH
L/AS/TT	Laboratoire/art et société/terrains et théories
LASER	Laboratoire de recherche sur la santé en région
LEF	Loi sur l'évaluation foncière
LFM	Loi sur la fiscalité municipale
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAC	Ministère des Affaires culturelles
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire
MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MCCQ	Ministère de la Culture et des Communications du Québec
MCFD	Municipalité centrale à faible densité
MCHD	Municipalité centrale à haute densité
MEDC	Ministère d'État au développement culturel
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
MEPA	<i>Manitoba Economic Partnership Agreement</i>
MI	Municipalité intermédiaire
MOC	Méthode ouverte de coordination
MP	Municipalité périphérique
MRC	Municipalité régionale de comté
MS1	Municipalité satellite de niveau 1
MS2	Municipalité satellite de niveau 2

MW	Mégawatt
NMP	Nouveau management public
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OAC	Organisme d'action communautaire
OBNL	Organisme à but non lucratif
OC	Organisme communautaire
OCCQ	Observatoire de la culture et des communications du Québec
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIN	Opération d'intérêt national
OLP	Observatoire de la lecture publique
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PACTE	Politiques publiques, action politique, territoires
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
PFR	Produits forestiers Résolu
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PMAD	Plan métropolitain d'aménagement et de développement
PME	Petites et moyennes entreprises
PPU	Programme particulier d'urbanisme
PPUR	Presses polytechniques et universitaires romandes
PS	Planification stratégique
PSDR	Pour et sur le développement régional
PUF	Presses universitaires de France
PUL	Presses de l'Université Laval
PUQ	Presses de l'Université du Québec
PUR	Presses universitaires de Rennes
RER	Réseau express régional
RFF	Réseau ferré de France
RFU	Richesse foncière uniformisée
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMR	Région métropolitaine de recensement
RSA	Revenu de solidarité active
RT	Rio Tinto
SADC	Société d'aide au développement des collectivités
SAIC	Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes
SCOT	Schéma de cohérence territoriale

SEMAPA	Société d'économie mixte d'aménagement de Paris
SFER	Société française d'économie rurale
SHS	Sciences humaines et sociales
SLSJ	Saguenay-Lac-Saint-Jean
SNCB	Société nationale des chemins de fer belges
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SPLOTT	Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports et Travail
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats</i>
SYNDEAC	Syndicat national des entreprises artistiques et culturelles
SZW	<i>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</i> (Ministère du Travail et des Affaires sociales)
TEPP	Travail, emploi et politiques publiques
TGV	Train à grande vitesse
TTWAS	<i>Travel-To-Work-Areas</i>
TVQ	Taxe de vente du Québec
UCS	Urbanisation Culture Société
UMQ	Union des municipalités du Québec
UMR	Unité mixte de recherche
UMRCQ	Union des municipalités régionales de comté du Québec
UNADEL	Union nationale des acteurs et structures du développement local
UNITER-RA	Universités-Territoires en Réseau-Rhône-Alpes
UPA	Union des producteurs agricoles
UPAC	Unité permanente anticorruption
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
UQO	Université du Québec en Outaouais
UQTR	Université du Québec à Trois-Rivières
URCA	Université de Reims Champagne-Ardenne
UTRGV	Université du Texas Rio Grande Valley
VRM	Villes Régions Monde
WEPA	<i>Western Economic Partnership Agreement</i>
WWB	<i>Work and Social Assistance Act</i>
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZIP	Zone industrialo-portuaire
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Liste des figures et des tableaux

Figures

1.1/	Évolution par période du budget portuaire annuel moyen de l'État entre 1960 et 1975	38
1.2/	Production et gestion de l'espace portuaire: un processus intégré sous le contrôle des ports autonomes	40
1.3/	Évolution des crédits étatiques de fonctionnement et d'investissement attribués aux grands ports français depuis 2007	46
3.1/	Projet Paris Rive Gauche - Secteur Austerlitz - Les voies ferrées sont pour l'instant partiellement couvertes et accueillent en surface une avenue et un immeuble en construction	80
3.2/	Projet du RER de Bruxelles - Travaux de couverture de la gare de Boitsfort en fonctionnement	81
3.3/	Projet de la Kambilösung - La voie rapide de la Kriegstraße avant sa couverture	82
4.1/	Région 07: Outaouais - MRC et agglomérations ou municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC	104
8.1/	Territoires couverts par les agences fédérales de développement régional	224
10.1/	Répartition des 330 répondants, selon les structures qui les emploient	277
10.2/	Répartition des répondants à l'enquête, par département administratif français	278
10.3/	Formation disciplinaire des répondants (plusieurs choix possibles)	278

10.4/	Posture des professionnels territoriaux enquêtés vis-à-vis du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche (question fermée à choix unique)	280
10.5/	Position des professionnels territoriaux vis-à-vis du monde de la recherche, en fonction de la préexistence (ou non) d'une expérience de collaboration	280

Tableaux

1.1/	Douze types d'instruments d'action étatique chez Hood	9
1.1/	Aménagement portuaire: une forme d'urbanisme opérationnel	32
1.2/	Correspondance entre le concept de référentiel (Muller, 2014) et la politique industrialo-portuaire nationale française durant les trente glorieuses	36
1.3/	Évolution des missions des autorités portuaires.....	42
1.4/	Poids de l'État dans la gouvernance des établissements portuaires (avant/après 2008).....	43
1.5/	Rôle de l'État dans la production et la gestion de l'espace portuaire de 1965 à aujourd'hui: synthèse au prisme des instruments de l'action publique	48
4.1/	Typologie des instruments	109
4.2/	Processus d'élaboration du programme particulier d'urbanisme: cheminement du dossier.....	112
4.3/	Programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Gatineau: diagnostic urbain.....	114
6.1/	Premier pacte fiscal (2000-2005).....	164
6.2/	Deuxième pacte fiscal (2007-2013).....	166
6.3/	Troisième pacte fiscal (2015).....	168
6.4/	Quatrième pacte fiscal (2016-2019).....	170
7.1/	Puissance des centrales hydroélectriques de Rio Tinto et de Produits forestiers Résolu au Saguenay-Lac-Saint-Jean et leur localisation municipale actuelle	185
7.2/	Perceptions fiscales de 2015 de la Ville de Saguenay en vertu de l'article 222 de la Loi sur la fiscalité municipale pour les installations hydroélectriques de Rio Tinto et de Produits forestiers Résolu	186

7.3 /	Évaluation des centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw, selon le rôle d'évaluation de la Ville de Racine, 1944	197
7.4 /	Taux de normalisation des rôles d'évaluation des municipalités de la Commission scolaire régionale Lapointe, pour l'année 1972.....	203
9.1 /	Liste des programmes ministériels qui soutiennent l'action des acteurs locaux en 2013	241
9.2 /	Occurrences des mots clés dans les programmes	247
9.3 /	Lignes directrices des programmes où la Fondation est impliquée	249
9.4 /	Indicateurs officiels de mobilisation : état des lieux en 2014.....	253
10.1 /	Structures employant les participants au 1 ^{er} Congrès national des développeurs territoriaux, organisé en juillet 2013 à Valence	274
10.2 /	Intitulé du poste occupé par les 286 répondants à cette question	279
10.3 /	Position des professionnels territoriaux quant à la préexistence ou non de coopérations avec le monde de la recherche, en fonction du type de territoire d'exercice.....	283
11.1 /	Instruments d'action «culturelle» publique au Québec et en Catalogne: définitions et exemples de ressources	309
12.1 /	Homogénéité des municipalités au sein des catégories - Typologie culturelle locale, 2013.....	352
12.2 /	Homogénéité des municipalités au sein des catégories - Typologie régionale de Harvey et Fortin (1995), 2013.....	353
12.3 /	Nombre de prêts par habitant et dépenses de fonctionnement par habitant des bibliothèques publiques autonomes du Québec, selon le type de municipalité, 2013	354
12.4 /	Dépenses de fonctionnement par habitant, selon la typologie utilisée, 2013	356

Les phénomènes sociaux totaux sont pluridimensionnels, disposés [...] en paliers en profondeur, qui peuvent servir de points de repère pour reconstituer leur unité indissoluble. De la croûte extérieure de la société - sa base morphologique (géographique, démographique, écologique, instrumentale, etc.), en passant par les appareils organisés, [...], jusqu'aux valeurs et idées collectives et finalement jusqu'à la mentalité sociale, à la fois individuelle et collective - il y a un va-et-vient perpétuel. Toutes ces couches en profondeur forment un ensemble indissoluble dans les phénomènes sociaux totaux sans que soit exclue une certaine discontinuité entre les couches et la possibilité de conflits entre elles.

(GURVITCH, 1958, p. 20)

L'action publique et la notion de territoire

Serge Belley et Diane Saint-Pierre

Cet ouvrage collectif prend sa source dans l'appartenance de ses codirecteurs au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT)¹, un regroupement stratégique soutenu par le Fonds de recherche du Québec - Société et culture (FRQSC). Il est aussi le fruit de la collaboration qu'entretient le CRDT québécois avec le Centre de recherche sur la décentralisation territoriale (CRDT français²), basé à l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA) en France, et de leur intérêt commun pour les questions touchant l'aménagement, le développement, l'administration et l'avenir des territoires et, plus particulièrement, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques qui, à tous les échelons, s'y rapportent.

C'est à la suite d'un appel à textes conjoint lancé en 2015 sur le thème «Les instruments de l'action publique et le pilotage des territoires», et de nombreuses propositions reçues qu'est venue l'idée de produire non pas un mais deux ouvrages collectifs sur le sujet. Le premier, sous la direction de nos collègues Jean-Claude Némery et Fabrice Thuriot du CRDT français, est paru chez L'Harmattan (collection «Administration

-
- 1 Avec sa soixantaine de membres (chercheurs réguliers, associés, collaborateurs), dont une dizaine provenant d'ailleurs au Canada et de l'étranger, le CRDT québécois est un réseau de chercheurs qui sont principalement issus de six constituantes de l'Université du Québec (UQAR, UQAC, UQO, UQAT, INRS, ENAP). Pour plus d'information: <<http://crdt.ca/>>, consulté le 2 septembre 2016.
 - 2 Le CRDT français est membre du Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE), lequel est un Groupement d'intérêt scientifique (GIS) du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Pour plus d'information: <<http://crdt.univ-reims.fr/CRDT3/>>, consulté le 2 septembre 2016.

et aménagement du territoire») en octobre 2016, sous le titre *Les instruments de l'action publique et les dispositifs territoriaux*. Le second, présenté ici, rassemble les textes retenus pour l'édition québécoise.

Ces deux productions montrent à la fois la vitalité, la diversité et la richesse des études sur les territoires, urbains et ruraux, soit des espaces biophysiques, socioéconomiques, politiques et culturels. Leur originalité vient de ce que les «paliers en profondeur» (Gurvitch, 1958, p. 158-170), qui composent la réalité sociale, de sa dimension la plus visible, sa morphologie, jusqu'à sa dimension la plus cachée et abstraite, la mentalité sociale, à la fois collective et individuelle, sont mobilisés pour analyser et comprendre la création, le rôle, le fonctionnement et les effets des instruments de l'action publique (IAP), soit les instruments par lesquels les acteurs politiques et sociaux (publics et privés, individuels et collectifs) s'approprient le territoire et cherchent, suivant leurs ressources, leurs intérêts, leurs valeurs et leurs idées, et à travers leurs relations plus ou moins coopératives ou conflictuelles, à influencer sa représentation, son organisation, son développement et son administration. Tout se passe comme si l'entrée par les instruments permettait de voir et de comprendre le caractère à la fois pluridimensionnel et indissoluble du territoire, et pourquoi et comment ce dernier, qu'il soit à dominante métropolitaine, urbaine ou rurale, échappe difficilement au pouvoir régulateur et souvent contraignant des appareils organisés, particulièrement de l'État, et aux représentations et actions plus ou moins spontanées des acteurs sociaux.

Il existe ainsi un lien dynamique d'interdépendance entre le pouvoir régulateur de l'État, les représentations et les actions des acteurs sociaux et le territoire. Ce lien, c'est celui de l'**action publique** qui s'établit, à travers les politiques publiques, entre les acteurs politiques et sociaux à propos du pilotage et de l'administration du territoire; ce lien concerne aussi bien les finalités de ces politiques que l'instrumentation par laquelle ces dernières prennent forme et s'opérationnalisent, pratiquement et symboliquement. La **notion de territoire** entendue ici ne se limite donc pas à ses dimensions juridico-institutionnelle et géographique. Pour revenir à Gurvitch (1958), mais sans aller aussi loin que lui - ce dernier différenciant jusqu'à dix paliers en profondeur de la réalité sociale -, nous distinguerons, au moins dans un premier temps, cinq niveaux d'intelligibilité permettant d'appréhender les différentes réalités que recouvre la notion de territoire.

Au premier niveau, le plus tangible et visible, il y a le territoire (vécu) naturel, habité et construit qui correspond au territoire morphologique et écologique. Au deuxième niveau, il y a le territoire représenté et organisé par les institutions politiques, mais aussi par l'ensemble des organisations socioéconomiques privées, à but lucratif ou non, coopératives et communautaires qui s'y meuvent et poursuivent un nombre considérable et extrêmement varié d'objectifs et d'actions à l'intention de leurs membres, leurs clients ou leurs publics. Au troisième niveau, il y a les normes et les règles, formelles et informelles, en fonction ou en raison desquelles sont prises toutes sortes de décisions et découlent un très grand nombre d'actions et de comportements plus ou moins imposés touchant l'organisation, l'usage et l'administration des territoires. Au quatrième niveau, il y a les valeurs et les idées qui orientent ou influencent les normes et les préférences des acteurs, politiques et sociaux, dans leurs rapports au territoire, présent et à venir. Enfin, au dernier niveau, il y a les états mentaux individuels et collectifs, mouvants, évanescents, dont les origines sont multiples et dont les influences traversent de différentes façons, et suivant des rythmes plus ou moins longs, l'ensemble des autres niveaux. Il y a entre tous ces niveaux, et d'autres qui pourraient s'y intercaler, une interpénétration à la fois ascendante et descendante qui donne un caractère dynamique et jamais achevé à ce qui caractérise, marque et anime un territoire et, par voie de conséquence, les IAP en général et ceux qui concernent plus directement le territoire.

Les gouvernements et leurs administrations publiques, à tous les niveaux, prennent des décisions et mettent en œuvre des actions au moyen de divers instruments. C'est par eux que s'opérationnalise l'action publique dans tous les domaines, du pilotage à l'administration des territoires. Ce niveau des appareils (publics) organisés est celui auquel nous nous intéressons plus particulièrement, même si la compréhension du rôle et des effets des instruments a tout à gagner d'une analyse qui incorpore les influences multiples, croisées et cumulatives qui viennent des autres niveaux de la réalité sociale. C'est en ce sens que les instruments de l'action publique territoriale constituent des analyseurs et des révélateurs efficaces des dimensions plus ou moins tangibles (morphologie, appareil organisé, normes, règles, idées, valeurs, etc.) qui composent le territoire. Et que ce dernier, plus qu'une réalité biophysique, est un construit à la fois politique, social, économique et culturel (Massicotte, 2008; Robitaille et Proulx, 2014).

Nous voudrions dans ce chapitre introductif: 1) revenir sur la notion même d'instrument et les diverses conceptions qui lui sont rattachées depuis le début des années 1980; 2) montrer comment cette notion et les principaux enseignements qui s'en dégagent peuvent être utiles à la compréhension des politiques publiques et des IAP qui concernent le pilotage, la transformation et l'administration de cette ressource particulière que constitue, pour l'État et les acteurs de la société civile à tous les niveaux, le territoire; 3) exposer, à travers une présentation sommaire des chapitres de cet ouvrage, les apports, à la fois originaux et diversifiés, sur les plans théorique, méthodologique, empirique et pratique, des analyses sur les IAP lorsque ces instruments servent, symboliquement ou matériellement, à résoudre des problèmes publics ou à soutenir des initiatives ou des projets collectifs touchant l'aménagement et le développement des territoires.

Les instruments de l'action publique: ce qu'ils sont

Les instruments de l'action publique (IAP) ont retenu l'attention de nombreux chercheurs, d'abord dans l'espace anglo-saxon, ensuite dans l'espace francophone, depuis une quarantaine d'années. Plusieurs ouvrages et articles de synthèse³ sur le sujet ont montré que la connaissance des IAP apportait non seulement une meilleure compréhension des politiques publiques en général, mais aussi des facteurs à l'origine des transformations que connaît la conduite de l'action publique à tous les niveaux. La complexité grandissante des problèmes publics et collectifs, la compétition internationale induite par la mondialisation, le resserrement des capacités fiscales et des finances publiques, l'affirmation des droits et des libertés individuels, le développement des technologies de l'information et de la communication, notamment d'Internet et des médias sociaux, expliquent la création des IAP et leur transformation.

Un survol de la littérature sur le sujet révèle que plusieurs expressions ont été utilisées au fil des ans pour décrire les IAP. Dans la littérature anglophone, on retrouve les expressions *particular social techniques* (Dahl et Lindblom, 1992 [1953]), *instruments of government* (Linder et Peters, 1989), *tools of government* (Hood, 1990 [1983]; Salamon et Lund,

3 Voir notamment les ouvrages de Salamon (2002), Lascoumes et Le Galès (2004), Howlett (2005), Hood (2007), Lascoumes et Simard (2011), Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014).

1989; Salamon, 2002); *policy tools* (Schneider et Ingram, 1990, 1997; Rist, 1994) et *policy instruments* (Howlett, 1991, 2005; Wallace, 1995; Bressers et O'Toole, 1998). Une terminologie qui traduit une conception plus pragmatique de l'action publique, comparativement à celle utilisée généralement dans la littérature francophone et qui est plus orientée vers une « science de l'État en action » (Muller, 2000, p. 3), les termes les plus utilisés étant ceux d'« instruments d'action étatique » (Bari, 1993), de « moyens d'action, d'intervention ou de régulation de l'État » (Lascoumes, 1994; Muller, 2000), d'« instruments des politiques publiques » (Varone, 1998) ou encore d'« instruments de l'action publique » (Lascoumes et Le Galès, 2004). Ces diverses expressions renvoient à des conceptions différentes de ce que sont et font ces instruments.

Ainsi, sont-ils de simples instruments techniques neutres à la disposition du gouvernement pour résoudre des problèmes publics ou sont-ils plutôt, comme le suggèrent Aggeri et Labatut (2010, p. 9), « le produit d'une opération de pensée d'ordre supérieur [...] le véhicule d'un dessein, d'une force »? Cette seconde conception, plus englobante, invite le chercheur à s'intéresser à la genèse des IAP, c'est-à-dire au contexte, aux acteurs et aux motifs qui sont à l'origine de leur conception et de leur adoption. La compréhension de leur rôle passerait autant par l'analyse de leur création et de leur transformation que de leur mise en œuvre ou opérationnalisation. C'est du moins l'invitation que nous font Lascoumes et Le Galès (2004) qui définissent ainsi les IAP:

[Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. [Ils] sont donc bien des institutions car ils déterminent en partie, la manière dont les acteurs se comportent, créent des incertitudes sur les effets, des rapports de force, conduisent à privilégier certains acteurs et intérêts et à en écarter d'autres, contraignent les acteurs et leur offrent des ressources et véhiculent une représentation du problème (*ibid.*, p. 16).

Cette définition, qui s'inscrit dans une conception institutionnaliste des instruments, rejoint la définition de Bressers et O'Toole (1998, p. 223) pour qui les instruments sont: « *The results of choices made for influencing the behaviour, and sometimes the institutional arrangements, of policy targets into the future. In this sense, instrument selection is a form of institutional design.* »

La plupart de ces définitions ont donc en commun d'établir un lien entre les IAP et la mise en œuvre des politiques publiques. De même, un lien est souvent fait avec la résolution d'un problème public. Il en est ainsi de Salamon (2002, p. 19) pour qui un IAP «*can be defined as an identifiable method through which collective action is structured to address a public problem*». Pour ce dernier toutefois, il ne peut s'agir d'une seule opération technique, puisque les instruments «*[are] also importantly shaped by cultural norms and ideological predispositions [...]* *A strong pro-market bias underlies tool choices in the United States, for example, whereas western Europe is much more wary of the market and much more favorably inclined toward the state*» (*ibid.*, p. 11).

Les définitions qui précèdent et les théories ou approches qui les recouvrent indiquent qu'il y a au moins deux grandes façons de voir les IAP : comme des objets concrets (leur face visible dirait Gurvitch) ou comme des constructions abstraites (leur face cachée comportant un nombre plus ou moins élevé de niveaux en profondeur). Dans cet ouvrage, nous nous intéressons à ces deux façons de voir, notamment à la deuxième qui offre l'avantage de montrer la variété des registres en fonction desquels les IAP peuvent être saisis et analysés.

Après un rappel des cadres de référence ayant fourni des repères à l'étude des instruments de l'action publique, Lascoumes et Simard (2011) proposent une définition des instruments de l'action publique largement inspirée du courant néo-institutionnaliste. Plutôt que des outils matériels extérieurs prêts à être utilisés par les acteurs politiques et sociaux pour atteindre leurs objectifs ou résoudre fonctionnellement des problèmes publics, les instruments sont vus et analysés comme des institutions au sens sociologique. Voici ce qu'en disent ces auteurs :

C'est dans la littérature institutionnaliste et néo-institutionnaliste, notamment dans les travaux de Peter Hall, que les instruments trouvent une plus grande visibilité. La question du choix des instruments n'est pas envisagée comme une décision mineure, mais comme le produit de l'histoire institutionnelle, de ses sédimentations et de ses ruptures. La capacité d'action des institutions (leur degré de cohérence, d'autonomie et de flexibilité) est envisagée en fonction de l'étendue du spectre des instruments disponibles. [...] Une transformation de l'agencement (*setting*) des différents instruments et de leur forme d'usage permet d'identifier un premier niveau de transformation, alors que l'introduction d'un nouvel instrument révélera un niveau de changement et d'apprentissage plus approfondi (*ibid.*, p. 8).

Le plus récent ouvrage de Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014), publié quelque dix ans après *Gouverner par les instruments* (Lascoumes et Le Galès, 2004), développe le concept de l'instrumentation à travers une approche qui met l'accent sur les éléments matériels de l'action collective. Le choix des instruments est significatif, selon eux, des choix de politiques publiques et des caractéristiques de ces dernières. Les IAP induisent de plus des effets propres souvent différents de ceux définis au départ par les acteurs qui les utilisent, qu'il s'agisse d'un consensus autour de l'instrument, d'une certaine représentation d'une réalité ou encore d'une problématisation particulière d'un enjeu. Les instruments constituent ainsi des théories (de l'action ou du changement), des mécanismes, dispositifs, moyens ou outils qui, devant un problème ou une situation donnée, permettent d'atteindre un objectif de politique publique et de produire un impact sur la société. C'est la position de Varone (1998), rapportée par Perret (2010), pour qui l'instrument est un élément constitutif des politiques publiques. Pour cette raison, ils sont, affirme Perret, indissociables « des problèmes collectifs que l'État doit résoudre [...] des objectifs des décideurs politiques qu'ils légitiment [...] des acteurs administratifs chargés de leurs applications [...] des groupes qu'ils doivent viser [et] des effets qu'ils induisent » (*ibid.*, p. 42).

Ainsi, et bien qu'ils soient souvent conçus à l'intérieur du gouvernement pour contrôler et coordonner ses propres activités, les IAP ont une forte composante externe ou d'interface. Analyser un instrument, c'est aussi en ce sens s'intéresser aux rapports gouvernement-société, soit à la façon dont se construisent et se transforment ces rapports et comment ces derniers influencent en retour l'évolution et l'usage de tel ou tel IAP.

Bref, toutes ces définitions et façons de voir se retrouvent, directement ou indirectement, dans les typologies existantes sur les IAP. Il convient maintenant d'en présenter, même sommairement, quelques-unes pour mieux apprécier la variété des registres et des niveaux en fonction desquels il est possible d'observer, d'analyser et de comparer les IAP.

Les typologies des instruments de l'action publique

L'élaboration d'une typologie exige un effort de catégorisation, lequel suppose l'identification d'un certain nombre d'éléments ou de critères en fonction desquels les objets ou phénomènes à observer peuvent être classés et comparés. Le choix de ces éléments ou critères peut varier en fonction de l'angle d'approche retenu ou privilégié par le chercheur, une opération souvent liée à son domaine de spécialisation (sociologie,

science politique, droit, économie, management, etc.), ou, s'agissant, par exemple, des IAP, selon les caractéristiques, institutionnelles et autres, de l'espace géographique (pays, province, région, ville...) ou le secteur de politiques retenus. C'est pourquoi les typologies⁴, en plus d'être nombreuses, sont évolutives.

L'une des premières typologies des IAP à laquelle se réfèrent à peu près toutes celles qui ont suivi, est celle de Christopher Hood (1990 [1983]). Selon Lascoumes et Simard (2011), elle constitue une typologie de base pouvant s'appliquer à toutes les formes d'organisation, tout en permettant d'étudier les instruments de manière technique.

Hood distingue les instruments permettant à un gouvernement de recueillir des informations sur son environnement, qu'il nomme les « détecteurs », et ceux destinés à agir sur celui-ci, qu'il appelle les « effecteurs » (Hood, 1990 [1983]). Ces deux grands types d'instruments (de détection et d'action) (Perret, 2010, p. 56) se combinent aux quatre principaux types de ressources que possède l'État : le fait d'être le seul à disposer d'un pouvoir légal et général de contraindre (*Authority*), d'où les instruments autoritaires ou de coercition (loi, réglementation, permis, certificat, convention, etc.); le fait d'être positionné au centre d'un important réseau d'information et de communication (*Nodality*), d'où les instruments nodaux (conseil, information, mais aussi non-information, désinformation, secret, propagande, etc.); le fait de posséder d'importantes ressources fongibles, notamment financières (*Treasure*), d'où les instruments financiers (impôt, taxe, tarif, paiement, subvention, prêt, etc.); le fait, enfin, de disposer d'un stock de diverses autres ressources (fonctionnaires, compétences, territoire, infrastructures, équipements, etc.) qui lui confèrent une très grande (sinon la plus grande) capacité organisationnelle (*Organization*), d'où les instruments organisationnels.

La combinaison de ces deux catégories génériques d'instruments et de ces quatre propriétés donne ainsi naissance à huit types d'instruments à l'interface État-société. Ajoutons que ces instruments peuvent s'appliquer aux individus (niveau particulier), à des groupes ou publics cibles d'une population (niveau intermédiaire) ou encore à l'ensemble d'une population (d'une ville ou d'un pays, par exemple) (niveau général). Ce qui permet de dégager, théoriquement du moins, sur la base des quatre principaux types d'instruments relevés par Hood (légaux, informationnels, financiers et organisationnels), douze types d'instruments de politiques (tableau I.1).

4 Pour une recension et une comparaison de ces typologies, voir notamment Perret (2010).

TABLEAU I.1/ Douze types d'instruments d'action étatique chez Hood

A.	Les instruments de conseils, d'information et de persuasion
	<i>Deux modalités d'action: la «non-information» (suppression de l'information: secret, propagande, désinformation) et l'information (propagation directe - par l'État - ou indirecte - par l'intermédiaire d'autres acteurs).</i>
A1	Messages individualisés (niveau particulier) - Informations ou réponses spontanées/anticipées (sur sollicitation indirecte) - Informations ou réponses sur sollicitation directe individuelle (p. ex. conseils individualisés) - Information directe sans sollicitation (p. ex. rappel quant à l'expiration d'une licence)
A2	Messages adressés à des publics cibles (niveau intermédiaire) - Même chose que pour A1, mais à destination de groupes d'individus déterminés
A3	Messages à large diffusion - messages standardisés (niveau général) - Messages «grand-public» de types «privatisés» ou «self-service» - Propagande (a pour fonction de persuader et de structurer la perception de l'information)
B.	Les instruments « financiers »
	<i>Sont uniquement abordés les instruments impliquant des ressources financières.</i>
B4	Paiements individualisés: avec ou sans contrepartie (niveau particulier) - Paiements individualisés (avec conditions/contrepartie vs sans conditions/contrepartie)
B5	Paiements par des intermédiaires (niveau intermédiaire) - Subventions distribuées à des groupes (via des organisations, associations, etc.)
B6	Paiements ouverts/anonymes (niveau général) - Primes sur contrepartie (p. ex. subventions allouées par lapins tués!) - Paiements sans contrepartie immédiate - titre au porteur
C.	Les instruments autoritaires/contrainants
	<i>Une distinction du degré de contrainte est faite pour chaque sous-type d'instruments (du moins contraignants au plus contraignants).</i>
C7	Instruments autoritaires/contrainants individualisés (niveau particulier) - Certificats/attestations officielles (p. ex. certificat de naissance) - Engagements conditionnels de la part de l'État (p. ex. garanties) - Autorisations (p. ex. licences, patentes, permissions) - Interdictions et obligations
C8	Instruments autoritaires/contrainants ciblés (niveau intermédiaire) - Même chose que pour C7, mais à destination de groupes d'individus déterminés

(suite)

TABLEAU I.1 / **Douze types d'instruments d'action étatique chez Hood** (suite)

C9	Instruments autoritaires/contrainants généraux (niveau général) - Conventions (p. ex. l'heure des différents États, passage de l'heure d'été à l'heure d'hiver) - Engagements conditionnels de nature générale (p. ex. amnistie) - Autorisations de nature générale (p. ex. permis de conduire) - Interdictions et obligations de nature générale
D.	Les instruments organisationnels d'action directe
	<i>Quelques exemples donnés à titre indicatif.</i>
D10	Instruments organisationnels individualisés (niveau particulier) - Marquage (<i>marking</i>) (p. ex. colorer le fioul pour voir si la taxe a été payée!) - Stockage et détention (<i>storage and custody</i>) - Transport et distribution (<i>transportation and distribution</i>) - Traitement (<i>processing</i>)
D11	Instruments organisationnels ciblés (niveau intermédiaire) - Déportation de personnes, contrôle de masse
D12	Instruments organisationnels « tout-public » (niveau général) - Infrastructures

Source: Hood (1990 [1983]), cité dans Perret (2010, p. 395-396).

Cette « typologie de base » a été reprise par plusieurs autres chercheurs qui ont tenté de la préciser et de la mettre à jour en tenant compte des caractéristiques, notamment politiques, institutionnelles et culturelles, propres à un pays ou à un ensemble de pays donné, et des changements que connaissent la société et, par voie de conséquence, les modes d'interaction et d'action, en un mot la capacité d'agir, de l'État.

C'est le cas de Howlett (1991), par exemple, qui proposera une adaptation de la typologie de Hood en hiérarchisant les instruments du moins contraignant au plus contraignant. Ainsi, il distinguera, dans cet ordre, les instruments nodaux (capacité de recueillir des informations et d'informer), les instruments financiers (capacité d'échanger ou d'utiliser des ressources monétaires), les instruments légaux (capacité de déterminer ou de contraindre par la voie législative) et les instruments organisationnels (capacité physique d'agir directement). Ces instruments ne sont cependant pas sans limites. Les instruments nodaux, dont les principaux supports sont l'information et les messages, engagent la crédibilité du gouvernement; les instruments financiers, dont le support est la monnaie, sont limités en raison de la fongibilité de cette ressource; les instruments légaux, dont les supports sont les symboles et les signes

de l'autorité officielle, ont comme limite leur durée légale; enfin, les instruments organisationnels, dont le support est matériel, sont aussi limités, comme la monnaie, par le stock, actuel et potentiel, de ce type de ressources.

Howlett et Ramesh (1993) regroupent quant à eux les IAP dans deux catégories principales: substantifs et procéduraux. Les premiers renvoient au degré d'intervention du gouvernement dans la société et affectent, par conséquent, les outputs des politiques. Ces instruments peuvent être volontaires (*voluntary instruments*), pour une intervention minimale, ou obligatoires (*compulsory instruments*), correspondant aux activités coercitives du gouvernement. Entre ces deux extrémités se trouve une gamme d'instruments mixtes qui indiquent des niveaux différents d'intervention caractérisant la relation entre l'État et les acteurs sociaux. Selon Howlett et Ramesh (*ibid.*), ce continuum des instruments évolue comme suit: famille et communauté, organisation volontaire, marché privé, information et exhortation, subvention, taxe et réglementation, entreprise publique et, enfin, prise en charge directe. Quant aux instruments de la seconde catégorie, soit les instruments procéduraux, ils sont utilisés par le gouvernement à des fins de modification du comportement des sous-systèmes ou des réseaux de politiques publiques, notamment des processus d'élaboration des politiques. Il existe, là aussi, plusieurs instruments intermédiaires ou mixtes de sorte que le continuum oscille entre la création et l'opération libres des réseaux, à une extrémité, et la réforme institutionnelle par l'État, à l'autre extrémité, en passant par le management des informations, le financement des recherches et des groupes, et la création de comités consultatifs.

La multiplication des instruments, notamment de types volontaristes (Crête, 2011), consultatifs et participatifs (Simard, 2014), est aussi à mettre en relation avec les nouvelles formes de gouvernance. L'ouvrage de Salamon (2002), qui insiste sur cet aspect, montre en effet que les instruments de type procédural sont en hausse. C'est aussi la position que défendent Lascoumes et Simard (2011, p. 16):

Cette quête de modèles alternatifs à la bureaucratie traditionnelle a aussi favorisé le développement d'instruments de nature plus procédurale que substantive, orientation qui s'inscrit dans la conception d'un État qui devrait se concentrer, voire se limiter au «*steering*» (orienter) plutôt qu'au «*rowing*» (conduire). Ces modes hybrides de régulation ne traduisent pas nécessairement un

retrait de l'État, mais ils suscitent d'importantes questions quant à la transparence, l'imputabilité et la légitimité des processus de décision.

John (2010) propose, de son côté, une grille d'analyse fondée sur deux critères : la facilité d'introduction et l'efficacité de l'instrument. Les instruments légaux, dont l'introduction est jugée facile, auraient une efficacité faible. Les instruments financiers, dont la facilité d'introduction est moyenne, auraient une efficacité faible. Les instruments informationnels, dont la facilité d'introduction est élevée, auraient une efficacité moyenne, tandis que les instruments organisationnels (de type réforme institutionnelle), beaucoup plus difficiles à introduire, auraient une efficacité élevée. Des différences sont aussi notables dans les termes utilisés pour construire les typologies des IAP (Perret, 2010).

Ainsi, les expressions *politiques*, *programmes*, *stratégies*, *méthodes*, *mesures* et *instruments* sont, dans certains cas, utilisées sans distinction alors qu'elles revêtent, dans d'autres cas, un sens bien différent. En principe, les politiques publiques ont une portée plus générale, pouvant contenir plusieurs programmes et stratégies (Elmore, 1987). Les programmes et les stratégies correspondent quant à eux à un assemblage d'instruments (méthodes ou mesures) visant à atteindre un but dans un contexte donné (Kaufmann-Hayoz *et al.*, 2001). Pour Salamon et Lund (1989), l'instrument est une méthode ou un mécanisme concret mis en œuvre pour atteindre un objectif politique. Les instruments, à la différence des politiques ou des programmes, comporteraient ainsi une dimension plus pratique et concrète. Ils ne sont pas pour autant - il importe de le rappeler - seulement techniques, mais le résultat de préférences et de rapports de force politiques. Ainsi, pour Vedung (1998, p. 21), cité par Perret (2010, p. 34), les instruments sont « *a set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change [...] discourse on public policy instruments is discourse on power* ».

D'autres typologies distinguent les instruments internes et externes au gouvernement. Les instruments sont qualifiés d'internes lorsqu'ils servent à influencer les comportements des agents administratifs ; ils sont externes lorsqu'ils visent à influencer les comportements des citoyens et la société en général (Bemelmans-Videc, 1998 ; Salamon et Lund, 1989). En agissant sur les biens et les services produits par l'État, les instruments externes contribueraient à influencer les processus sociaux (De Bruijn et Hufen, 1998). Bressers et Klok (1988) sont toutefois

d'avis que cette distinction n'a pas sa raison d'être puisque tous les instruments sont susceptibles d'influencer les comportements des acteurs, qu'ils soient internes ou externes au gouvernement.

Ces typologies, et les critères de distinction et de classement qui ont servi à les construire, illustrent la variété des types d'instruments et des interactions que ces derniers entretiennent avec les institutions politiques, les politiques publiques, leurs objectifs ou cadrage (Houle et Macdonald, 2011), et les acteurs, internes et externes au gouvernement. Qu'il s'agisse d'imposer ou d'interdire, d'informer ou de conseiller, de taxer ou de subventionner, de modifier les structures existantes ou d'agir directement, c'est par les instruments que les autorités politiques, à tous les niveaux, influencent ou cherchent à influencer leurs propres actions et celles des autres acteurs. Les ressources, notamment le régime politique, les compétences et les ressources financières, qui conditionnent fortement, à chaque niveau, la capacité d'action de l'État, constituent une composante centrale, voire déterminante de l'efficacité des instruments. En effet, sans les ressources qui permettent son activation, un instrument ne pourra atteindre, sauf peut-être symboliquement, les objectifs pour lesquels il a été créé et mis en place. Parmi ces ressources, il y en a une qui est commune à tous les instruments en ce qu'elle limite fortement, en quantité et en qualité, l'ensemble des autres ressources, et conditionne de ce fait l'usage et la portée sur les plans politique, social et géographique des IAP: cette ressource, qui est aussi une contrainte, c'est le territoire. Aussi convient-il de s'y arrêter avant de conclure ce tour d'horizon sur les IAP.

Les instruments de l'action publique et le territoire

Le territoire de juridiction d'une autorité politique, centrale, déconcentrée ou décentralisée, constitue une ressource en même temps qu'une contrainte importante. L'aire d'application d'un instrument, qui correspond plus ou moins dans les faits à son aire d'influence, est en effet fonction, sur le plan juridique et institutionnel du moins, de l'étendue du territoire sur lequel cette autorité exerce légitimement ses compétences. En outre, les caractéristiques (biophysiques, démographiques, socioéconomiques et culturelles) de ce territoire constituent à la fois des atouts et des enjeux pour cette autorité politique, comme pour l'ensemble des acteurs sociaux qui y habitent ou y mènent, sur une base occasionnelle ou permanente, diverses activités. Ce qui n'exclut toutefois pas la

possibilité qu'un instrument acquière avec le temps, comme le signalent Boudia et Demortain (2014) en prenant pour exemple les instruments de gestion des risques, un certain niveau de généralité - ou, plus justement, de «généricité», soit une capacité à être transposé dans plusieurs contextes - sous l'action des experts qui l'ont conçu et promu.

Les instruments qu'une autorité politique est en mesure d'activer (ou non) sur «son» territoire visent donc ni plus ni moins, dans le prolongement de ses politiques publiques, à réguler les enjeux qui sous-tendent la valorisation et l'usage des multiples ressources qu'il recèle. Il peut s'agir alors pour cette autorité politique d'intervenir par des instruments visant, par exemple, à planifier, réglementer, financer, documenter, organiser, coordonner ou évaluer toute activité utilisant ou susceptible d'affecter, immédiatement ou plus tard, telle ou telle autre ressource de son territoire, sinon le territoire lui-même en tant que support et réceptacle de ressources.

Le territoire est à la fois une ressource, politique et juridique, et un réceptacle (stock) plus ou moins bien pourvu, en quantité et en qualité, d'autres types de ressources, notamment naturelles, humaines et animales. Les politiques publiques visent ainsi à dénombrer, protéger, mettre en valeur et allouer, selon certaines normes, ce stock de ressources. D'où les conflits, voire les résistances sociopolitiques qu'entraînent la création et l'application des instruments par lesquels sont opérationnalisées ces politiques (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Les instruments, en effet, ne sont ni conçus, ni appliqués dans un vide, mais dans un espace-temps donné dans lequel interagissent des acteurs. Ils sont de ce fait potentiellement, sinon toujours, l'objet de rapports et de jeux qui se déroulent plus ou moins en marge de l'État et de ses appareils.

Le territoire, par conséquent, n'est pas seulement ce réceptacle de ressources disponibles et plus ou moins prêtes à être utilisées, tel un instrument, par une ou des autorités politiques. Il est aussi et surtout un système d'acteurs apprenants plus ou moins autonomes, doués de réflexivité et capables d'impulser des initiatives et des projets de développement, voire d'auto-organisation. Des acteurs qui sont en mesure de réagir aux perturbations de leur environnement, interne et externe, et de s'adapter (Pecqueur et Peyrache-Gadeau, 2010; Moine, 2006).

La notion de territoire est donc à mettre en relation avec celles de proximité, d'interdépendance, d'interaction, de socialisation et de collaboration grâce auxquelles les acteurs forment des liens de coopération et de solidarité, acquièrent des savoir-faire, individuels et collectifs, et se reconnaissent ainsi une appartenance à un milieu (Jean, 2008).

Des régulations et des coordinations territoriales (locales) en découlent qui sont à distinguer de celles qui s'effectuent par l'État et le marché (Boschet et Rambonilaza, 2010; Belley, 2014). C'est en ce sens que le territoire est un «système de représentations communes à ses membres, qui crée ses propres règles et qui fait émerger des formes de régulation partielles relativement autonomes» (Gilly et Pecqueur, 2000, p. 133-134).

Il est ainsi plus juste, s'agissant de la régulation d'un territoire (métropolitain, urbain ou rural), de parler de la «mouvance territoriale» (Divay et Belley, 2012) pour évoquer toutes ces formes d'interactions situationnelles, d'initiatives et de projets qui, en amont et en aval, en réaction ou en complément à la régulation publique, directe ou indirecte, par l'État et ses appareils, participent à l'évolution et à la transformation de ce territoire. Il ne s'agit pas ici de conclure que l'État, sur les plans local, régional, national ou international, n'a plus d'influence sur le devenir des («de ses») territoires, une affirmation à la fois simpliste et péremptoire, mais que tout ce qui se passe sur un territoire est à la fois plus dense, plus diversifié et plus complexe que ce que l'État nous donne à voir et que ses politiques, programmes et instruments n'orientent ni ne règlent tout. Des marges de manœuvre existent qui permettent aux acteurs locaux de lancer des projets, d'inventer et de mettre en œuvre des solutions aux problèmes socioéconomiques qu'ils rencontrent.

Ainsi, les acteurs locaux, grâce à leur capacité d'innovation et d'apprentissage et sous l'impulsion des multiples réseaux qu'ils forment et sont en mesure d'activer (Proulx, 2011), créent de ce fait, plus ou moins en marge des institutions publiques officielles, leurs propres normes et règles de fonctionnement (Angeon, 2008; Chia, Torre et Rey-Valette, 2008). Réfléchir aux instruments de l'action publique territoriale, c'est aussi faire intervenir la capacité d'agir de tous les acteurs, publics et non publics, qui participent à la construction et à l'administration des territoires (Belley, 2008). En ce sens, la performance d'un milieu ne se mesure pas seulement à l'efficacité des instruments d'action conçus et mis en œuvre par les organisations publiques, quand bien même ces dernières y jouent un rôle clé dans le développement des territoires. Elle est également la résultante de la gouvernance socioterritoriale, c'est-à-dire de celle qui découle des actions endogènes et de leurs effets, croisés et cumulatifs, sur la performance collective d'un milieu (Divay, 2008, 2012).

Tout comme ils le sont pour les gouvernements, l'autorité, l'argent, l'information et la capacité d'organisation sont des ressources utiles pour les acteurs sociaux. Mais d'autres ressources comme le temps, souvent

bénévole, l'infrastructure physique comme un local de réunion, des modes d'évaluation qui encouragent l'habilitation et la capacité d'agir des acteurs, la légitimité, la capacité à mobiliser et à canaliser l'énergie collective sont aussi pour eux des ressources essentielles à la réalisation de leurs activités (Leblanc, 2014; Fontan, Klein et Champagne, 2014; Robitaille, Chiasson et Plassin, 2014; Robitaille, 2016). Reconnaître et appuyer par des instruments appropriés, comme des organismes locaux d'intermédiation, d'accompagnement, de soutien et de transfert (Doloreux et Dionne, 2007; Pelland, 2010; Besouda *et al.*, 2013), la planification territoriale et le développement durable (Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008; Proulx, 2008), la formation, la création et l'animation de comités de travail et de forums d'échanges et la prospective (Proulx, 2014), cette autre forme de gouvernance, c'est aussi pour l'État reconnaître et encourager les contributions civiques, associatives et communautaires à la gouvernance et à l'administration des territoires. C'est surtout reconnaître que le développement territorial n'est pas seulement une affaire de ressources et de résultats mais aussi de processus. D'où l'importance de réfléchir aux IAP en termes à la fois d'ingénierie territoriale et d'analyse sociale de l'instrumentation (Chiapello et Gilbert, 2013).

Analyser et comprendre un IAP, qu'il s'agisse de ses fondements, de ses aspects techniques ou de ses effets, nécessite de le relier au contexte qui l'a vu naître, aux objectifs que lui ont assignés ses concepteurs, aux ressources qui ont été mobilisées (ou non) pour permettre sa mise en œuvre, aux publics cibles à qui il est destiné, au territoire ou à la partie de territoire sur lequel il s'applique, et au palier ou niveau en profondeur (plus ou moins visible ou tangible) de la réalité sociale par lequel, ou sur lequel, cet instrument est censé agir, même si ses effets ne se limitent jamais à un seul palier. C'est ce que cherchent à montrer, à travers l'analyse d'une grande variété d'instruments, les différentes contributions de cet ouvrage.

La présentation des contributions à cet ouvrage

Un IAP peut concerner une ou plusieurs collectivités (nationales ou infranationales), ou encore certains groupes à l'intérieur d'une collectivité (nationale ou infranationale), et un ou des secteurs ou domaines d'intervention sur lesquels une ou des autorités politiques ont la compétence et les ressources pour agir. Les modes et les territoires d'application des

IAP sont ainsi à géométrie variable tout comme les objets sur lesquels ils portent. C'est bien ce que démontrent les contributions à cet ouvrage collectif que nous voudrions maintenant présenter sommairement.

Retenant comme critère de classement le principal palier en profondeur visé par l'instrument analysé, nous présenterons ces contributions selon qu'elles concernent surtout (mais de façon non exclusive): 1) la planification et l'aménagement physique du territoire; 2) la fiscalité et le financement de projets et d'activités de développement territorial; 3) l'organisation, les collaborations et les coordinations que des projets et actions de développement nécessitent ou encouragent; 4) les aspects plus immatériels, notamment identitaires et culturels, que sous-tendent les IAP.

Piloter les territoires par la planification et l'aménagement

Le chapitre de **Marion Magnan** s'attache à mettre au jour les mécanismes de production et de gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique à partir du cas des grands ports maritimes français, placés sous la tutelle de l'État. Les instruments de l'action publique qui se rattachent à ces espaces ainsi que leurs évolutions témoignent des transformations du rôle de l'État français dans l'aménagement du territoire et le développement économique. Loin du processus de retrait auquel on pourrait s'attendre, l'analyse par les instruments révèle le rôle stratégique que reprennent peu à peu les grands ports industriels et commerciaux dans la politique économique française.

En 2012, le gouvernement du Québec a adopté le Plan de développement de la zone agricole (PDZA), un nouveau dispositif porté par les municipalités régionales de comté (MRC). Le plan vise une meilleure mise en valeur de la zone agricole et, plus généralement, une plus grande contribution de l'agriculture à l'occupation dynamique et au développement des territoires. **Mélanie Doyon, Fabien Loyer et Maude Desrosiers-Côté** s'interrogent sur les changements introduits par le PDZA dans la planification territoriale au Québec et sur l'impact de ce nouveau mécanisme sur la façon dont l'État et les milieux locaux appréhendent la question agricole.

S'intéressant aux objets sociotechniques, notamment aux infrastructures routières et ferroviaires situées dans trois territoires métropolitains européens (Paris en France, Bruxelles en Belgique et Karlsruhe en Allemagne), **Joël Idt** avance l'idée que ces infrastructures opèrent comme des instruments qui organisent les interactions et la coordination

entre l'urbanisme et le transport. En générant des contraintes sur le contenu et sur les modalités de mise en œuvre de l'action collective, ces objets sociotechniques influeraient sur la répartition des ressources valorisables, sur les rapports de force entre les protagonistes et sur les temporalités du pilotage des projets urbains.

Analysant deux cas de planification stratégique locale au Québec, l'un dans un contexte territorial urbain, l'autre en milieu rural, **Guy Chiasson et Mario Gauthier** montrent comment cet instrument est modelé par les configurations des acteurs des territoires concernés. Les auteurs concluent que ce sont les dynamiques politiques propres à chacun de ces territoires qui permettent le mieux de rendre compte des différences observées dans la mise en œuvre de la planification stratégique.

Piloter les territoires par la fiscalité

Dans son chapitre, **Mehdi Arrignon** s'intéresse aux instruments incitatifs dans le secteur social en France, aux Pays-Bas et en Espagne et aux rapports de pouvoir entre échelons de gouvernement qui découlent de ces instruments. Il s'intéresse notamment à la réception, par les collectivités territoriales, des injonctions centrales à l'«activation» sur le plan local des politiques sociales. Il montre ce qu'une étude sur les instruments incitatifs centraux, notamment financiers, peut nous apprendre, empiriquement et théoriquement, sur les pratiques et les effets du «gouvernement à distance».

Demeurant dans le domaine des instruments incitatifs de nature fiscale et financière, **Serge Belley et Marc-André Lavigne** examinent de leur côté la genèse et la transformation du «pacte fiscal» municipal au Québec. Ils montrent comment cet outil a fortement influencé, depuis son lancement, la dynamique des rapports de pouvoir dans ce secteur, élargissant l'espace de régulation et de légitimation de cet outil à des enjeux qui ont progressivement débordé le cadre financier et fiscal local.

Le développement économique par l'hydroélectricité s'est fait au Québec en mettant en œuvre deux principaux outils de pilotage du territoire: le découpage territorial et la fiscalité foncière. Étudiant les règles singulières qui prévalent en matière de fiscalité des installations privées de production d'hydroélectricité et leur évolution sur le territoire de la ville de Saguenay au Québec, **Marie-Claude Prémont** met en lumière les raisons qui expliquent de nos jours les particularités fiscales s'appliquant à certaines de ces grandes entreprises.

Piloter les territoires par l'action organisationnelle et collaborative

Analysant le rôle des agences de développement régional au Canada, **Étienne Audet et Anne Mévellec** portent leur regard sur les enjeux que soulève l'introduction d'instruments de coordination dans un régime politique de type fédéral. Les auteurs soutiennent que, loin de disparaître, l'État cherche à redéployer son action à l'aide de ces instruments de coordination. Leur texte montre que l'approche sociologique des instruments, combinée à une réflexion en termes de gouvernance multi-niveaux, fournit un cadre d'analyse pertinent pour saisir les conditions de production de l'action publique.

Dans leurs différentes mesures d'aide financière aux acteurs locaux (organismes publics, sans but lucratif ou entreprises), les organismes centraux québécois (gouvernementaux comme philanthropiques) insèrent souvent des considérations sur la façon dont les activités financées doivent être menées. Partant de l'idée que ces considérations peuvent être vues comme des instruments de l'action publique que les organismes centraux utilisent pour stimuler les interactions entre les acteurs locaux, **Gérard Divay et Youssef Slimani** analysent les principaux enjeux que soulève la généralisation de cet instrument, en questionnant certaines de ses propriétés et en le situant dans l'instrumentation de la gouvernance territoriale.

Le chapitre de **Yoann Morin** s'appuie sur un double constat empirique relatif aux coopérations entre acteurs universitaires et «développeurs territoriaux» en France. Le premier indique que ces pratiques se cristallisent souvent autour de la mise en œuvre d'instruments de connaissances de l'action publique de développement. Le second révèle, chez les professionnels des territoires, des attentes de mise en réflexivité de leurs pratiques. La mise en œuvre des instruments de connaissances du développement territorial devient ainsi l'occasion pour les cadres territoriaux de (se) jouer des différentes logiques institutionnelles qui composent leur métier.

Piloter les territoires par la culture

Depuis l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* de l'UNESCO de 2005, la diversité culturelle serait devenue un objectif central dans les politiques publiques de nombre d'États signataires. Analysant le cas du Québec et de la Catalogne, **Diane Saint-Pierre et Alexandre Couture Gagnon**

se demandent ce qu'il en est de ces nations minoritaires. S'intéressant aux politiques de la culture et à d'autres domaines connexes (langue, éducation et immigration notamment), elles y observent des décalages et des approches différentes par rapport aux instruments de l'action publique (IAP) mis en œuvre, au fil des décennies.

Partant de la typologie des régions culturelles du Québec élaborée par Fernand Harvey et Andrée Fortin dans les années 1990, le chapitre de **Stéphane Labbé et Christian Poirier** propose de l'approfondir au regard des villes puisque ces dernières sont désormais des acteurs clés sur le plan culturel. À l'aide d'une étude de cas dans le secteur des bibliothèques publiques, ils souhaitent contribuer, par leur modèle de typologie culturelle locale, au développement des statistiques culturelles et des instruments de l'action publique en matière de culture.

Longtemps l'apanage de l'État français, l'évaluation des théâtres s'est démultipliée et est devenue, selon **Chloé Langeard, Françoise Liot et Sandrine Rui**, une ressource pour les collectivités territoriales, et ce, non seulement pour maîtriser les dépenses publiques mais aussi et surtout pour s'imposer dans un système d'action publique. C'est en ce sens que l'évaluation en est venue, selon elles, à transformer à la fois les objectifs, les rapports sociaux et les modes de négociation qui caractérisent le secteur artistique et culturel français.

* * *

Comme il se doit, nous voulons exprimer toute notre gratitude aux différentes personnes qui ont rendu possibles la réalisation et la publication de cet ouvrage collectif. D'abord **aux auteurs eux-mêmes**, qu'ils trouvent ici le fruit de leur collaboration fort appréciée et sans laquelle il n'aurait pu voir le jour. Puis, à **Hela Zahar**, doctorante à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS Urbanisation Culture Société), qui, au cours des deux dernières années, à titre de membre du Comité scientifique et collaboratrice de premier plan, a apporté un soutien constant aux codirecteurs, notamment en les déchargeant d'une grande partie des activités de coordination et de suivi.

Nous nous sentons également redevables envers les membres du Comité scientifique et les experts-évaluateurs, dont les suggestions pertinentes et les critiques constructives ont permis aux auteurs d'améliorer leurs chapitres.

Outre les codirecteurs **Serge Belley** (ENAP, Québec) et **Diane Saint-Pierre** (INRS Urbanisation Culture Société, Québec), mentionnons, par ordre alphabétique, **Guy Chiasson**, professeur et directeur du CRDT-Québec, Université du Québec en Outaouais (UQO, Québec), **Jean Dubé**, professeur, Université Laval (Québec), **Olivier Dupéron**, maître de conférences, HDR, directeur adjoint du CRDT français (EA 3312) et vice-président de l'Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA, France), **Yann Fournis**, professeur, Université du Québec à Rimouski (UQAR, Québec), **Marie-José Fortin**, professeure et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en développement régional et territorial, Université du Québec à Rimouski (UQAR, Québec), **Monica Gattinger**, professeure et directrice de l'Institut de recherche sur la science, la société et la politique publique (ISSP), Université d'Ottawa (Ontario), **Mario Gauthier**, professeur, Université du Québec en Outaouais (UQO, Québec), **Fernand Harvey**, professeur, Institut national de la recherche scientifique (INRS UCS, Québec), **Bruno Jean**, professeur, Université du Québec à Rimouski (UQAR, Québec), **André Joyal**, professeur, Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR, Québec), **Patrice Leblanc**, professeur et directeur de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT, Québec), **Nathalie Lewis**, professeure, Université du Québec à Rimouski (UQAR, Québec), **Jean-Claude Némery**, professeur émérite, président du Conseil scientifique du GIS GRALE CNRS (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe) et ancien directeur du CRDT français (EA 3312), **Marc-Urbain Proulx**, professeur, Université du Québec à Chicoutimi (UQAC, Québec), **Richard Shearmur**, professeur, Université McGill (Québec) et **Fabrice Thuriot**, ingénieur de recherche au CRDT français (EA 3312), docteur en droit public HDR, Université de Reims Champagne-Ardenne (URCA, France).

Enfin, nos remerciements chaleureux vont à l'éditeur, les Presses de l'Université du Québec (PUQ), et à l'éditrice et directrice générale des PUQ qui a assuré le suivi de ce dossier, **Martine Des Rochers**, aux directeurs de la collection «Administration publique et gouvernance», **Patrice Dutil** et **Nelson Michaud**, ainsi qu'à **Geneviève Dubois**, doctorante à l'École nationale d'administration publique, et **Hela Zahar**, doctorante à l'INRS Urbanisation Culture Société, pour leur contribution très appréciée à la réalisation de la revue des écrits qui a servi à la rédaction du présent chapitre introductif.

Bibliographie

- AGGERI, FRANCK et JULIE LABATUT (2010). «La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion», *Finance Contrôle Stratégie*, 13(3), 5-37.
- ANGEON, VALÉRIE (2008). «L'explicitation du rôle des relations sociales dans les mécanismes de développement territorial», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 2, 237-250.
- BARI, JEAN-PAUL (1993). «Nouveaux instruments de mise en œuvre des politiques et espace public. Esquisse d'une problématique», *Annuaire suisse de science politique*, tome 33, 295-320.
- BELLEY, SERGE (2008). «La construction politique des territoires: de l'activation des acteurs à la coordination localisée de l'action publique», dans Guy Massicotte (dir.), *Sciences du territoire: perspectives québécoises*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 233-256.
- BELLEY, SERGE (2014). «La notion de système régulateur spatialisé: une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 119-139.
- BEMELMANS-VIDEC, MARIE-LOUISE (1998). «Introduction: Policy instrument choice and evaluation», dans Marie-Louise Bemelmans-Videc (dir.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1-20.
- BESOUA, REDA, GUY CHIASSON, MOHAMED LAMINE DOUMBOUYA et AZIZA OUTGHATE (2013). «Les cégeps et le monde de l'innovation: Au carrefour des dynamiques régionales et sectorielles?», *La Revue de l'innovation: la revue de l'innovation dans le secteur public = The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 18(2), article 4, 22 p., <http://www.innovation.cc/francais/peer-reviewed/4-412bensouda-chiasson-lamine-outghate_v18i2a4.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BOSCHET, CHRISTOPHE et TINA RAMBONILAZA (2010). «Les mécanismes de coordination dans les réseaux sociaux: un cadre analytique de la dynamique territoriale», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 3, 569-593.
- BOUDIA, SORAYA et DAVID DEMORTAIN (2014). «La production d'un instrument générique de gouvernement. Le "livre rouge" de l'analyse des risques», *Gouvernement et action publique*, 3(3), 33-53.
- BRESSERS, HANS et PIETER-JAN KLOK (1988). «Fundamentals for a theory of policy instruments», *International Journal of Social Economics*, 15(3/4), 22-41.
- BRESSERS, HANS et LAURENCE J. O'TOOLE JR. (1998). «The selection of policy instruments: A network-based perspective», *Journal of Public Policy*, 18(3), 213-239.
- CHIA, EDUARDO, ANDRÉ TORRE et HÉLÈNE REY-VALETTE (2008). «Conclusion: Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale!», *Noroi*, 4(209), 167-177.
- CHIAPELLO, ÈVE et PATRICK GILBERT (2013). *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris, La Découverte.
- CRÊTE, JEAN (dir.) (2011). *Politiques environnementales et accords volontaires. Le volontarisme comme instrument de politiques environnementales au Québec*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- DAHL, ROBERT A. et CHARLES LINDBLOM (1992 [1953]). *Politics, Economics and Welfare*. New Brunswick, Transaction Publishers.

- DE BRUIJN, HANS A. et HANS A.M. HUFEN (1998). «The traditional approach to policy instruments», dans B. Guy Peters et Frans K.M. van Nispen (dir.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. New York, Edward Elgar, 11-32.
- DIVAY, GÉRARD (2008). «L'État local à l'épreuve des nombreux partenariats multipartites», dans Michel Boisclair et Louis Dallaire (dir.), *Les défis du partenariat dans les administrations publiques: un regard systémique et systématique. Théorie et pratique*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 281-297.
- DIVAY, GÉRARD (2012). «Qui sont les auteurs de la performance collective locale? Pour une mise en perspective de la performance publique», *La Revue de l'innovation: la revue de l'innovation dans le secteur public = The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(3), article 1, 12 p., <http://www.innovation.cc/francais/divay_auteurs_performance2v17i3a1e.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- DIVAY, GÉRARD et SERGE BELLEY (2012). «La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale: à propos de l'objet de la gouvernance locale», *Revue Gouvernance*, 9(1), automne, 21 p., <<http://www.revuegouvernance.ca/images/content/Spring2007/divay.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- DIVAY, GÉRARD, SERGE BELLEY et MARIE-CLAUDE PRÉMONT (2013). «La collaboration intersectorielle: spécificités, questionnements et perspectives. Introduction: présentation du thème et des contributions à ce numéro spécial», *La Revue de l'innovation: la revue de l'innovation dans le secteur public = The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 18(2), article 1, 22 p., <http://www.innovation.cc/francais/peer-reviewed/1-424intro_divay_v18i2a1.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- DOLOREUX, DAVID et STEVE DIONNE (2007). *Évolution d'un système local d'innovation en région rurale. Le cas de La Pocatière dans une perspective historique (1827-2005)*. Rimouski, Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement territorial de l'Est du Québec (GRIDEQ), Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).
- ELMORE, RICHARD F. (1987). «Instruments and strategy in public policy», *Review of Policy Research*, 7(1), 174-186.
- FONTAN, JEAN-MARC, JUAN-LUIS KLEIN et CHRISTINE CHAMPAGNE (2014). «Les initiatives locales et l'évaluation habilitante: proposition d'une méthode proactive appuyée sur la reconstitution historique», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 215-248.
- GAUTHIER, MARIO, MICHEL GARIÉPY et MARIE-ODILE TRÉPANIÉRIER (dir.) (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme - Planification territoriale, débat public et développement durable*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- GILLY, JEAN-PIERRE et BERNARD PECQUEUR (2000). «Régulation des territoires et dynamiques institutionnelles de proximité: le cas de Toulouse et des Baronnies», dans Jean-Pierre Gilly et André Torre (dir.), *Dynamiques de proximité*. Paris, L'Harmattan, 131-164.
- GURVITCH, GEORGES (dir.) (1958). *Traité de sociologie*. Paris, Presses universitaires de France.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOURMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 15-59.
- HOOD, CHRISTOPHER C. (1990 [1983]). *The Tools of Government* (2^e éd.). Londres, Macmillan.
- HOOD, CHRISTOPHER C. (2007). «Intellectual obsolescence and intellectual make-overs: Reflections on the tools of government after two decades», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.

- HOULE, DAVID et DOUGLAS MACDONALD (2011). « Comprendre le choix des instruments de politique publique en matière de changements climatiques au Canada », *Télescope*, 17(2), 183-208.
- HOWLETT, MICHAEL (1991). « Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice », *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- HOWLETT, MICHAEL (2005). « What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles », dans Eliadis Pear, Margaret Hill et Michael Howlett (dir.), *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 31-50.
- HOWLETT, MICHAEL et MICHAEL RAMESH (1993). « Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience », *Policy Studies Review*, 12(1/2), 1-24.
- HOWLETT, MICHAEL, MICHAEL RAMESH et ANTHONY PERL (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3^e éd.). Oxford, Oxford University Press.
- JEAN, BRUNO (2008). « Le développement territorial: une discipline scientifique émergente », dans Guy Massicotte (dir.), *Sciences du territoire: perspectives québécoises*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 283-313.
- JOHN, PETER (2010). *Making Policy Work*. Londres, Routledge.
- KAUFMANN-HAYOZ, RUTH, CHRISTOPH BÄTTIG, SUSANNE BRUPPACHER, RICO DEFILA, ANTONIETTA DI GIULIO, PETER FLURY-KLEUBLER, UELI FRIEDERICH, MYRIAM GARBELY, HEINZ GUTSCHER, CHRISTIAN JÄGGI, MAYA JEGEN, HANS-JOACHIM MOSLER, ANDRÉ MÜLLER, NICOLE NORTH, SILVIA ULLI-BEER et JÜRIG WICHTERMANN (2001). « A typology of tools for building sustainability strategies », dans Ruth Kaufmann-Hayoz et Heinz Gutscher (dir.), *Changing Things – Moving People. Strategies for Promoting Sustainable Development at the Local Level*. Bâle, Birkhäuser Basel, 33-107.
- LASCOURMES, PIERRE (1994). *L'Écopouvoir: environnements et politiques*. Paris, La Découverte.
- LASCOURMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOURMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22, <<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm>>, consulté le 2 septembre 2016.
- LEBLANC, PATRICE (2014). « La recherche participative et le développement territorial: quelques leçons de pratiques québécoises », dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 197-213.
- LE BOURHIS, JEAN-PIERRE et PIERRE LASCOURMES (2014). « En guise de conclusion. Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistances, effets*. Paris, Presses de Science Po, 493-520.
- LINDER, STEPHEN H. et GUY B. PETERS (1989). « Instruments of government: Perceptions and contexts », *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
- MASSICOTTE, GUY (dir.) (2008). *Sciences du territoire: perspectives québécoises*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- MOINE, ALEXANDRE (2006). « Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'espace géographique*, 35(2), 115-132.

- MULLER, PIERRE (2000). *Les politiques publiques* (4^e éd.). Paris, Presses universitaires de France.
- PECQUEUR, BERNARD et VÉRONIQUE PEYRACHE-GADEAU (2010). «Fondements interdisciplinaires et systémiques de l'approche territoriale», *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 613-623.
- PELLAND, RÉAL (2010). *Les organismes d'intermédiation au Québec: Rôles et gouvernance. Vers une vision «systémique - innovation ouverte»*, étude présentée au Conseil de la science et de la technologie du Québec.
- PERRET, SYLVAIN (2007). *Les instruments des politiques publiques: concept, typologies et évolution*. Mémoire préliminaire de thèse en science politique. Genève, Université de Genève.
- PERRET, SYLVAIN (2010). *Vers une nouvelle approche instrumentale des politiques publiques de protection de l'environnement. Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse*. Thèse de doctorat en science politique (n° 717). Genève, Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales.
- PROULX, MARC-URBAIN (2008). «Quatre décennies de planification territoriale au Québec», dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 23-54.
- PROULX, MARC-URBAIN (2011). *Territoires et développement. La richesse du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- PROULX, MARC-URBAIN (2014). «Saisir la pratique québécoise de planification territoriale», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 365-385.
- RIST, RAY C. (1994). «Influencing the policy process with qualitative research», dans Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*. Londres, Sage Publications, 545-557.
- ROBITAILLE, MARTIN (2016). *Les métiers du développement territorial au Québec. Être un agent de développement aujourd'hui*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- ROBITAILLE, MARTIN, GUY CHIASSON et ÉLODIE PLASSIN (2014). «Capter l'innovation dans les régions périphériques: quelles méthodologies?», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 323-342.
- ROBITAILLE, MARTIN et MARC-URBAIN PROULX (dir.) (2014). *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- SALAMON, LESTER M. (2002). «The new governance and the tools of public action: An introduction», dans Lester M. Salamon (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York, Oxford University Press.
- SALAMON, LESTER M. et MICHAEL S. LUND (1989). «The tools approach: Basic analytics», dans L. M. Salamon (dir.), *Beyond Privatization. The Tools of Government Action*. Washington, The Urban Institute Press, 23-49.
- SCHNEIDER, ANNE et HELEN INGRAM (1990). «Behavioral assumptions of policy tools», *Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- SCHNEIDER, ANNE et HELEN INGRAM (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence, University of Kansas Press.

- SIMARD, LOUIS (2014). « Effets et évolution des instruments d'action publique participatifs: le cas de la Régie de l'énergie », *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*, 47(1), 159-184.
- VARONE, FRÉDÉRIC (1998). *Le choix des instruments des politiques publiques. Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Stuttgart, Haupt.
- VEDUNG, EVERT (1998). « Policy instruments: Typologies and theories », dans Marie-Louise Bemelmans-Videc (dir.), *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers, 5, 21-58.
- WALLACE, DAVID (1995). *Environmental Policy and Industrial Innovation: Strategies in Europe, the USA and Japan*. Londres, Earthscan Publications.

PARTIE 1 /

**PILOTER LES TERRITOIRES
PAR LA PLANIFICATION
ET L'AMÉNAGEMENT**

Des ports autonomes aux grands ports maritimes

Les évolutions du rôle de l'État dans la production
et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle
et logistique en France

Marion Magnan

Résumé

Ce chapitre analyse les mécanismes de production et de gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique à partir du cas des grands ports maritimes français, placés sous la tutelle directe de l'État depuis les années 1960. L'approche par les instruments de l'action publique révèle le regain récent de l'interventionnisme étatique, bien que fragmenté, vis-à-vis des grands ports industriels et commerciaux. Cette tendance témoigne de la place stratégique qui leur est à nouveau accordée dans la politique économique française après plusieurs décennies de mise en retrait.

Les interfaces entre le port de commerce et la ville font l'objet de recherches riches et foisonnantes en urbanisme et en sciences politiques depuis plusieurs décennies. Paradoxalement, peu de travaux depuis ceux effectués sur la création des zones industrialo-portuaires dans les années 1950-1960 ont été menés sur l'aménagement de l'espace portuaire à vocation proprement industrielle et logistique. Le cœur - fonctionnel et spatial - des grands ports de commerce semble avoir été progressivement dissimulé par ses franges. Ces espaces ont été touchés par le déclin de l'industrie lourde (sidérurgie, pétrochimie...) et s'adaptent parfois difficilement à la conteneurisation du trafic maritime. Ils demeurent néanmoins les principales portes d'entrée et de

sortie des flux de marchandises et des lieux d'implantation privilégiés pour la logistique ainsi que pour les industries traditionnelles, mais aussi nouvelles.

Ce chapitre s'appuie sur nos recherches doctorales en cours et s'attache à décrire les mécanismes et outils peu connus de production et de gestion de ces espaces à double vocation productive et commerciale. Ils peuvent être définis et circonscrits selon deux approches distinctes, fonctionnelle et administrative. D'un point de vue fonctionnel, ces mécanismes et outils sont caractérisés par la présence d'infrastructures portuaires (terminaux, écluses, bassins) et terrestres (routes, voies ferrées, voies d'eau) ainsi que par des terrains destinés à accueillir des occupants, dont les activités sont dépendantes d'un accès à ces infrastructures (chargeurs ou transporteurs¹). L'approche administrative favorise le terme de « domaine portuaire » qui correspond à l'ensemble des terrains confiés en gestion à une autorité portuaire. Celle-ci est l'entité généralement publique chargée « de la gestion et de l'encadrement des infrastructures portuaires, de la coordination et du contrôle des activités des différents opérateurs présents sur le port » (Commission européenne, 2001, citée par Verhoeven, 2011, p. 15).

Ces approches fonctionnelle et administrative sont prises en compte dans le cadre de notre réflexion qui se centrera sur les sept grands ports maritimes (GPM) de France métropolitaine², dont le domaine couvre une superficie totale de 35 000 hectares³. La création des GPM découle de la réforme portuaire de 2008. Ce statut remplace celui de port autonome, créé en 1965. La récente réforme a eu pour objet le transfert de l'exploitation des terminaux (outillages et personnels) au secteur privé. Elle a ainsi recentré les autorités portuaires sur leurs activités d'aménageur, soit la production et l'entretien des infrastructures de transport et la gestion des contrats d'occupation des terrains fournis aux divers usagers du port. L'objectif de la réforme de 2008 a été en outre

-
- 1 Le chargeur est celui qui confie une marchandise à acheminer à un transporteur. Il s'agit du propriétaire de la marchandise transportée. Quant au transporteur, c'est celui qui offre une prestation de transport (maritime, routier, ferroviaire, etc.) au chargeur.
 - 2 Les sept grands ports maritimes sont ceux de Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille-Fos.
 - 3 Afin de donner une idée plus précise de l'ampleur des ressources foncières portuaires, on peut indiquer qu'elles sont plus de trois fois supérieures à la superficie de la ville de Paris *intra-muros* (bois non compris).

de modifier les instances de gouvernance portuaires tout en maintenant la tutelle étatique instaurée en 1965. Les grands ports maritimes ont le statut d'établissements publics nationaux *sui generis*⁴.

À travers la comparaison des politiques portuaires mises en place dans le cadre des réformes de 1965 et 2008, ce chapitre vise à retracer la trajectoire de l'intervention de l'État dans la production et la gestion de l'espace portuaire en relevant ses outils et principes. Nous montrons que leurs évolutions dans le temps (relativement) long témoignent d'une transformation plus large de l'action aménagiste de l'État. La comparaison mobilise la théorie des instruments de l'action publique, ces derniers constituant des catégories d'analyse rigoureusement transférables (Hood, 1983). Suivant Salamon (2011), le choix des instruments sur lesquels s'appuie notre analyse découle d'une démarche inductive. Les instruments choisis comme traceurs de la politique portuaire ne l'ont pas été *a priori* mais à partir des données et informations collectées dans le cadre de nos recherches doctorales. Quatre instruments ont ainsi été retenus : le référentiel d'action publique (Muller, 2014) ; le financement de l'aménagement portuaire ; la gouvernance de l'opérateur portuaire ; enfin, les outils de maîtrise foncière à la disposition de ce dernier. Les matériaux empiriques documentaires sur lesquels repose notre analyse couvrent de nombreux domaines d'intervention : textes juridiques, budgets de l'État, littérature grise et scientifique, rapports annuels des établissements portuaires, documents d'archives. Environ quarante entretiens semi-directifs ont également été menés entre 2012 et 2015 auprès des structures gouvernementales de tutelle et des établissements portuaires.

La section 1 fournit un cadrage théorique où l'aménagement portuaire est analysé au prisme des évolutions du rôle de l'État en matière d'urbanisme opérationnel. La section 2 décrit des instruments de l'action publique établis pendant les trente glorieuses pour créer les zones industrialo-portuaires. La section 3 montre que le maintien de ces instruments dans le temps s'accompagne d'une segmentation de l'intervention de l'État dans l'espace portuaire. La section conclusive propose une synthèse et une mise en perspective des évolutions relevées.

4 Les établissements publics *sui generis* ne sont ni des établissements publics administratifs (EPA), ni des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il s'agit d'un statut dérogoratoire.

La production de l'espace portuaire saisie à la lumière des travaux sur l'urbanisme opérationnel

Ce travail repose sur le postulat théorique selon lequel l'aménagement portuaire constitue une forme d'urbanisme opérationnel non urbain et peut être analysé à la lumière des travaux qui s'attachent à décrypter cette forme d'opérationnalisation de l'action publique. Souvent opposé à l'urbanisme réglementaire, l'urbanisme opérationnel est défini comme une intervention directe de la puissance publique sur une portion de territoire et sa matérialité. Il est caractérisé par un périmètre délimité, des outils d'urbanisme dérogoires, une structure opérationnelle dédiée, dotée de financements publics. Il poursuit un objectif de développement territorial économique ou social (création d'emplois, amélioration des conditions de vie, etc.). Toutes ces caractéristiques s'appliquent aux opérations d'aménagement portuaire comme le montre le tableau 1.1.

TABLEAU 1.1 / Aménagement portuaire : une forme d'urbanisme opérationnel

Caractéristiques de l'urbanisme opérationnel	Applications à l'aménagement portuaire
Périmètre délimité	Domaine portuaire
Outils dérogoires de maîtrise foncière	Expropriation ; OIN ¹ ; domanialité publique
Structure opérationnelle dédiée	Établissements publics portuaires
Développement territorial	Développement industriel et logistique
Budget alloué par l'entité de tutelle	Subventions annuelles et pluriannuelles

¹ OIN: Opération d'intérêt national (opération d'aménagement dont l'État - ou une émanation de celui-ci - est maître d'ouvrage).

S'il n'existe pas de courant de recherche constitué autour de l'urbanisme opérationnel, un ensemble de travaux mettent en avant les évolutions des doctrines et pratiques de l'action publique aménagiste. Leurs résultats sont précieux pour comparer les évolutions de la production et de la gestion de l'espace portuaire à d'autres types d'espaces.

La naissance de l'urbanisme opérationnel est concomitante à celle de l'État-aménageur (Baudouï, 1992; Jean et Vanier, 2009). Ce type d'urbanisme se définit par l'homogénéité et la clarté des objectifs poursuivis, l'ampleur des moyens mis en œuvre et le faible pouvoir d'influence des collectivités territoriales. La mise en place de dispositifs dérogatoires au droit de l'urbanisme (les zones à urbaniser en priorité, par exemple) et la création des premières sociétés d'économie mixte d'aménagement en marquent l'avènement. Cette forme d'intervention publique s'inscrit dans le cadre d'une politique volontaire et planifiée de production de l'espace, sous la houlette du gouvernement central. Progrès, développement économique et modernisation sont les paradigmes qui la sous-tendent, dans un contexte de forte croissance industrielle soutenue par un État keynésien (Genestier, 2004).

Néanmoins, à la fin des années 1970, les fondements de l'action publique aménagiste conduite par l'État s'effritent. Dans un contexte de bouleversements économiques (renforcement de l'économie tertiarisée) et politiques (affaiblissement de l'État keynésien), on assiste à la perte de croyance en l'efficacité de la planification rationnelle et centralisée comme levier de développement territorial. La remise en cause de ce modèle se traduit en particulier par la décentralisation de la compétence d'urbanisme au profit des communes en 1983. S'il conserve certaines prérogatives en matière d'urbanisme opérationnel, l'État n'est dès lors plus l'acteur principal dans ce domaine. Aussi réoriente-t-il progressivement son intervention sur des espaces jugés stratégiques selon une logique que Brenner (2004) qualifie de « rééchelonnement ». Pour l'auteur, l'action aménagiste de l'État passe d'un principe de redistribution à un principe de sélection en se recentrant sur les territoires disposant d'avantages concurrentiels suffisants (infrastructures, main-d'œuvre, etc.) pour s'insérer dans l'économie mondialisée. Au cœur de ce processus se trouvent les espaces urbains métropolitains, considérés comme les moteurs du développement économique national.

Le rééchelonnement de l'action aménagiste de l'État s'observe aussi dans la production des infrastructures de transport. Historiquement du ressort de l'État, ces infrastructures font l'objet de politiques de décentralisation et de privatisation depuis les années 1980 en France et plus largement en Europe. L'espace portuaire se fait l'écho de ces évolutions. En France, deux vagues de décentralisation portuaire ont eu lieu, respectivement en 1983 et en 2004 (Debie et Lavaud-Letilleul, 2010). Aujourd'hui, seuls les sept grands ports maritimes précédemment cités

demeurent sous la tutelle de l'État⁵. Les volumes qu'ils traitent, le rayonnement international de leurs trafics et la densité de leur tissu industriel justifient en théorie ce statut⁶.

Ce rééchelonnement peut être lu à la lumière d'une recomposition plus large de l'État et de son intervention dans l'économie que Chevallier (2003) désigne comme le passage d'un État moderne à un État postmoderne. Cette transition se caractérise par une réduction majeure des interventions directes de l'État dans la sphère économique. Cette tendance est liée à la diffusion des théories du nouveau management public (*New Public Management*). Selon ces théories, une meilleure gestion des ressources publiques passe par un transfert des activités opérationnelles au secteur privé, à des échelons administratifs inférieurs, ou encore aux opérateurs de l'État dont le degré d'autonomie doit être accru. Conséquence de ce passage du « faire » au « faire faire », l'État deviendrait « stratège », se centrant sur la production d'orientations politiques et déléguant leur opérationnalisation (Bezes, 2005). Il deviendrait parallèlement « actionnaire », se retirant de la gestion des organismes publics et se focalisant sur leur contrôle (Delion, 2007). Ces deux fonctions sont complémentaires (l'État est meilleur actionnaire s'il est aussi stratège et inversement), mais distinctes.

Les deux sections suivantes sont consacrées à l'analyse de l'évolution des instruments de production et de gestion de l'espace portuaire depuis les années 1960 jusqu'à aujourd'hui. Il s'agit de comprendre dans quelle mesure et avec quelles nuances l'action publique portuaire fait écho aux recompositions de l'action aménagiste de l'État que nous venons d'évoquer.

Les trente glorieuses : l'instauration d'un modèle centralisé de production et de gestion de l'espace portuaire en France

Sans revenir en détail sur le contexte politique et économique des trente glorieuses (1945-1975), il est utile de rappeler que cette période, qui s'étale de la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1970, se caractérise par une forte croissance économique, notamment

5 Le propos est ici centré sur le territoire métropolitain. L'État exerce également sa tutelle sur quatre ports de commerce dans ses territoires d'outre-mer.

6 Dans les faits, on observe de larges écarts entre ces sept ports en termes de trafics et de rayonnement économique. La Cour des comptes a préconisé dans de nombreux rapports à l'État de recentrer son action sur les deux principaux ports à conteneurs que sont Le Havre et Marseille.

industrielle. Le produit intérieur brut français croît annuellement d'environ 5%⁷. L'action politique est quant à elle marquée par son caractère très centralisé, interventionniste et planifié. Ces spécificités s'illustrent à la fois dans le domaine économique, avec l'instauration du Commissariat général du Plan, et dans celui de l'aménagement du territoire, politique qui naît d'ailleurs à cette même période.

C'est durant cette période qu'une politique d'industrialisation du littoral est lancée par le gouvernement central, reposant sur le modèle d'aménagement qu'est la zone industrialo-portuaire (ZIP). Cette politique prévoit l'intégration en un même lieu des fonctions portuaires et industrielles. L'objectif est, d'une part, de développer l'industrie et, d'autre part, d'adapter l'outil portuaire à la modernisation du transport maritime. En France, le premier projet de ZIP à être lancé est celui de Dunkerque, dès la fin des années 1950. Peu de temps après, les projets de Fos-sur-Mer et du Havre sont lancés par le gouvernement central, puis suivent ceux de Saint-Nazaire et de Bordeaux.

Comme nous allons le voir à travers l'analyse des instruments de l'action publique ayant permis la création des zones industrialo-portuaires, celles-ci sont caractéristiques de l'intervention de l'État-aménageur des trente glorieuses.

Le référentiel de l'action publique: affirmation du modèle de la zone industrialo-portuaire

L'un des principaux outils mobilisés par l'État est la diffusion du référentiel de la ZIP, comme modèle d'aménagement. Le concept de référentiel est ici utilisé selon la définition qu'en donne Muller (2014), à savoir une vision construite du rapport au monde qui serait le support de la légitimité d'une politique publique. Un référentiel se fonde sur des représentations (ou «valeurs»), des objectifs (ou «normes»), des solutions (ou «algorithmes») ainsi que des «images». L'analyse proposée du référentiel de la ZIP est basée sur la consultation des plans de développement économique et social, du deuxième au huitième (1954-1985), dans leur version législative et dans celle destinée au public et éditée par La Documentation française. Ont également été consultés les Schémas

7 Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), «Les comptes de la Nation - Base 2010», <<http://www.insee.fr/>>, consulté le 2 septembre 2016.

d'aménagement des aires métropolitaines, publiés dans la collection «Travaux et recherches de prospective» par La Documentation française aussi.

À l'échelon national, les plans de développement économique et social élaborés par le Commissariat général du Plan s'appuient sur une représentation (ou «valeur», si l'on reprend le vocabulaire proposé par Muller) de la politique économique du point de vue de la compétitivité (tableau 1.2). Dans le contexte d'alors de construction du marché commun, le principal enjeu du gouvernement central est en effet d'assurer la performance de l'appareil productif et du commerce français face à ses rivaux. De cette représentation découle un objectif (ou une «norme») de performance et de modernisation de l'appareil industriel, d'une part, et de l'outil portuaire, de l'autre. Au fil des plans élaborés, l'industrialisation du littoral s'affirme comme la solution (ou l'«algorithme») à cet enjeu, comme en témoigne d'ailleurs cet extrait du Sixième Plan: «Il s'agit d'améliorer la compétitivité et l'attrait de nos ports afin d'assurer une part croissante du commerce extérieur maritime du pays et de favoriser le développement des grands complexes industriels portuaires sur le littoral, dans les meilleures conditions de coûts et de qualité de service» (Loi n° 71-567, JORF, p. 231). La ZIP est donc l'«image» qui permet d'opérationnaliser cette solution.

TABLEAU 1.2 / Correspondance entre le concept de référentiel (Muller, 2014) et la politique industrialo-portuaire nationale française durant les trente glorieuses

Composante du concept de référentiel	Traduction politique
Valeur	Compétitivité de l'économie
Norme	Modernisation de l'industrie Développement du commerce
Algorithme	Industrialisation du littoral
Image	Zone industrialo-portuaire

La force de ce référentiel est qu'il se décline à l'échelon régional à travers les schémas d'aménagement des aires métropolitaines. Dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre, lancée en 1966 par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) pour faire contrepoids à la capitale, ces schémas doivent

jouer un rôle de cadrage pour les administrations et les élus locaux. Le périmètre des treize organismes créés (huit initialement, puis cinq autres) englobe l'ensemble des ports autonomes, sauf celui de Bordeaux. Les schémas élaborés dans ce cadre sont marqués par une forte interrelation entre projets industrialo-portuaires et urbains. Ainsi s'esquisse un réseau de métropoles littorales ou de « métropoles françaises de la mer », selon Vigarie (1984).

Les ports autonomes : opérateurs d'État

Avant 1965, les principaux ports maritimes étaient gérés localement par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), à l'exception des ports du Havre et de Bordeaux. Dans le contexte de la création des ZIP, l'État met à l'étude un projet de loi devant lui permettre de renforcer localement son influence sur la gestion portuaire. Ce travail aboutit à la création de six établissements publics au statut de ports autonomes en 1965⁸. Conçus comme les opérateurs de la politique industrialo-portuaire de l'État, ils sont placés sous la tutelle directe des ministères des Travaux publics et des Finances. Ces deux administrations sont présentes au sein des instances de gouvernance des ports autonomes ; elles disposent d'un droit de regard sur leur fonctionnement et participent aux processus décisionnels. La loi donne d'ailleurs à l'État une large primauté au sein du conseil d'administration dont chacun des ports est doté, l'objectif étant de limiter les interférences de la part des acteurs locaux, élus ou représentants des chambres de commerce, dans la mise en œuvre des projets de ZIP. Ainsi, le ministre des Travaux publics nomme 13 des 24 membres, alors que les chambres consulaires en nomment neuf. L'État est présent par cinq représentants directs, issus de différents ministères, et deux représentants disposant d'une voix consultative au sein de l'instance de direction (Décret n° 65-933, JORF, p. 9912-9913).

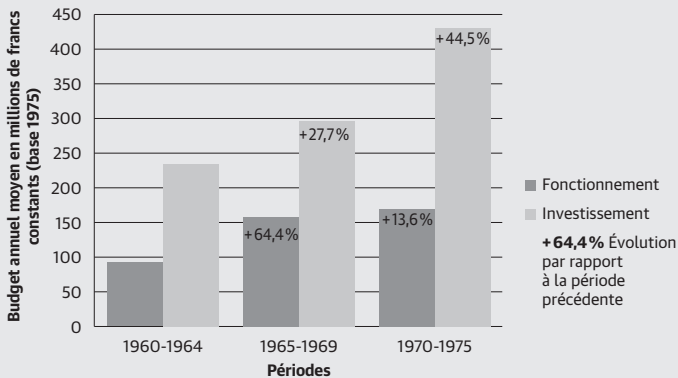
Les instruments financiers de la production de l'espace industrialo-portuaire

La réforme de 1965 s'accompagne d'un volet financier. L'objectif est de doter le système portuaire français des moyens nécessaires pour rivaliser avec ses concurrents européens en concentrant les ressources financières sur les six ports autonomes.

8 Les ports en question sont les mêmes que ceux concernés par la réforme portuaire de 2008, mentionnés précédemment. La Rochelle fait exception, n'ayant acquis le statut de port autonome qu'en 2006.

Dans cette perspective, la loi établit que l'État assume l'ensemble des frais d'entretien et d'exploitation des accès portuaires. Concernant les investissements, elle consacre une participation de l'État à hauteur de 80% du montant des opérations de modernisation (creusement de bassins, création ou extension de chenaux, de digues ou d'écluses). L'État assure également 60% des autres investissements d'infrastructure. Ces dispositions entraînent une augmentation rapide du budget portuaire de l'État dès 1965, comme en témoigne la figure 1.1. Les investissements portuaires croissent même plus vite que l'ensemble des investissements réalisés par le ministère de l'Équipement⁹ jusqu'en 1973, ce qui traduit un réel effort en faveur de l'appareil portuaire.

FIGURE 1.1 / Évolution par période du budget portuaire annuel moyen de l'État entre 1960 et 1975



Moyenne annuelle des dépenses	1960-1964	1965-1969	1970-1975
Fonctionnement	91,88	156,29	169,85
Investissement	233,68	298,36	431,22

Source: Données tirées des versions initiales des lois de finances françaises, 1960 à 1975.

9 Le ministère des Travaux publics est devenu le ministère de l'Équipement en 1966.

La maîtrise foncière étatique au service de l'aménagement des zones industrialo-portuaires

Une maîtrise foncière de l'espace portuaire entièrement placée sous le contrôle étatique est parallèlement établie. Elle repose sur trois dispositifs.

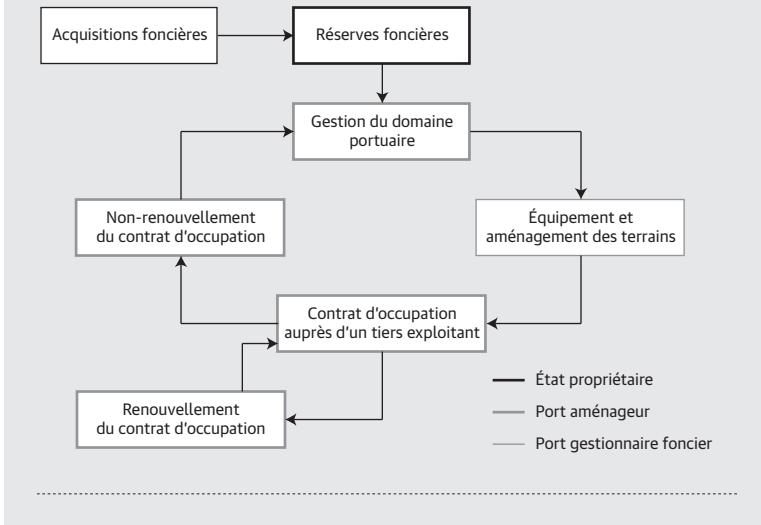
Premièrement, de vastes réserves foncières sont constituées par les ports autonomes grâce aux autorisations d'expropriation qui leur sont délivrées au titre de l'utilité publique (Paillard, 1981; Malézieux, 1981). Ce dispositif puissant permet de mener à bien les projets de ZIP en dépit d'éventuelles oppositions locales. Les capacités d'intervention et de régulation des collectivités locales sont d'autant plus limitées que le droit de l'urbanisme, deuxième dispositif, est alors entièrement sous le contrôle de l'État (Morand-Deville, 1996), les permis de construire étant délivrés au nom du préfet.

Enfin, la domanialité publique constitue le troisième dispositif de maîtrise foncière au service du projet industrialo-portuaire de l'État. Il ne s'agit pas d'un outil d'urbanisme à proprement parler mais d'un régime juridique appliqué aux biens de l'État considérés comme servant l'utilité publique, dont le domaine portuaire fait partie. Ce régime a pour objectif de les protéger de toute appropriation privée (Saugez, 2012). Les biens concernés ne peuvent pas être vendus et ils ne peuvent être mis à disposition d'un tiers que de manière précaire et révocable. Ainsi, le bien retourne toujours à l'État une fois que le titre d'occupation prend fin.

Outre de garantir l'intégrité de l'espace portuaire, ce système assure à l'État un contrôle de l'ensemble du processus de production, de gestion et de reconversion des terrains portuaires, comme illustré à la figure 1.2. À travers les ports autonomes, à qui cet espace est confié, l'État est donc décisionnaire et aménageur unique, les prérogatives politiques et techniques des collectivités locales s'arrêtant aux limites du domaine portuaire.

En résumé, le système de production et de gestion de l'espace portuaire qui se met en place au cours des trente glorieuses se révèle largement indépendant du reste du territoire. En quelques années, un puissant ensemble d'instruments opérationnels et réglementaires est établi, assurant à l'État, et plus précisément au ministère de l'Équipement, une maîtrise totale de l'espace destiné aux activités industrialo-portuaires.

FIGURE 1.2 / Production et gestion de l'espace portuaire: un processus intégré sous le contrôle des ports autonomes



La réforme portuaire de 2008: le retour d'un État fort, aux orientations fragmentées

Dans cette section, nous mettons en avant les continuités et transformations introduites par la réforme de 2008 par rapport au système établi dans les années 1960. Pour ce faire, nous analysons l'évolution des quatre instruments de production et de gestion de l'espace portuaire mobilisés dans la section précédente. Passer en quelques lignes des trente glorieuses à la fin de la décennie 2000 peut sembler ambitieux, mais ce bond dans le temps se justifie par le fait que le fonctionnement des grands ports français n'a pas connu de réforme majeure entre 1965 et 2008. En effet, dès le milieu des années 1970 et jusqu'à la fin des années 1990, l'État semble se désintéresser de ses ports maritimes. Les premières secousses du choc pétrolier et l'arrivée de la droite conservatrice au pouvoir en 1974 posent les bases d'un net affaiblissement de la politique portuaire étatique.

Cette tendance se traduit tout d'abord par la disparition de tout référentiel d'action. Le Septième Plan lancé en 1976 est caractérisé par l'impératif du redressement des finances publiques et par l'absence de programme d'investissement portuaire. Puis, progressivement, la planification économique disparaît sans que d'autres formes d'encadrement de la politique portuaire la remplacent. Parallèlement, le financement de l'État à destination des ports de commerce maritimes s'érode sensiblement : dès le début des années 1980, il passe sous le niveau de 1960 (Cour des comptes, 2006). Conséquence logique, aucun grand projet d'aménagement portuaire n'est plus entrepris. Aussi l'adaptation de l'espace portuaire français à la modernisation du transport maritime conteneurisé est-elle tardive : Port 2000 au Havre est lancé en 1997 et Fos 2XL en 2003, alors que dès les années 1990, le port d'Anvers, par exemple, se dote de plusieurs terminaux à conteneurs de nouvelle génération. De ce fait, les ports français voient leurs parts de marché diminuer à l'échelle européenne. Le chiffre qui témoigne le mieux de ce déclin est la baisse de 42% sur le segment des trafics conteneurisés entre 1989 et 2004 (Conseil général des ponts et chaussées¹⁰, cité par Cour des comptes, 2006).

La réforme portuaire de 2008 (Loi n° 2008-660, JORF) provient donc d'une volonté de remédier à cette situation. Transformant les ports autonomes en grands ports maritimes, la réforme comporte trois dispositions. La première finalise le transfert du personnel (entamé en 1992) et des outillages d'exploitation des terminaux au secteur privé. Les ports français fonctionnent dès lors sur le modèle du « port propriétaire » (ou *landlord port*) qui s'est diffusé à la majorité des grands ports mondiaux depuis les années 1990. La deuxième disposition porte sur la redéfinition des missions des autorités portuaires. Ne participant plus à l'exploitation des terminaux, elles se voient recentrées sur la police et l'aménagement de leur domaine (construction et entretien des infrastructures ; mise à disposition de terrains auprès d'usagers), comme le montre le tableau 1.3. Cette disposition a un double impact organisationnel et financier, les recettes de location des outillages représentant environ 30% des revenus des autorités portuaires avant 2008. La troisième disposition consiste en la recomposition des instances de gouvernance des établissements portuaires ; nous y reviendrons.

10 La Cour des comptes s'appuie sur des données non publiques du Conseil général des ponts et chaussées - Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux.

TABLEAU 1.3 / **Évolution des missions des autorités portuaires**

Avant 2008	Après 2008
Sûreté, sécurité	Sûreté, sécurité
Aménagement	Aménagement
Exploitation des outillages	-

Source: Données tirées de la Loi n° 65-491 du 29 juin 1965 et de la Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008.

Dans un contexte de standardisation des modèles de gestion portuaire à l'échelle internationale favorisé par la montée en puissance des théories du nouveau management public (Brooks et Cullinane, 2006), la réforme portuaire française entérine la privatisation de l'exploitation des terminaux, marquant le retrait de l'État de la sphère opérationnelle. Parallèlement, comme nous allons le voir, ce dernier se concentre sur ses rôles de stratège et d'actionnaire, qu'il exerce respectivement en tant que tutelle technique (à travers le ministère de l'Équipement¹¹) et tutelle financière (à travers le ministère du Budget et l'Agence des participations de l'État - APE).

Les grands ports maritimes, des opérateurs de l'État

Le remaniement de la gouvernance portuaire introduit par la réforme de 2008 consiste d'abord en la création de deux instances distinctes, l'une chargée de la direction de l'établissement (le directoire) et l'autre, de son contrôle (le conseil de surveillance). Ces deux fonctions étaient auparavant intégrées au sein d'un même organe, le conseil d'administration. De plus, une instance délibérative rassemblant les parties prenantes locales (collectivités territoriales, associations, usagers du port, etc.), nommée conseil de développement, est établie.

La composition du conseil de surveillance traduit la volonté de l'État d'accroître son pouvoir d'influence sur les établissements portuaires. Le tableau 1.4 montre que la part de ses représentants augmente, passant

11 Le ministère anciennement dit de l'Équipement est historiquement chargé des questions portuaires en France. Actuellement nommé ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer (avril 2016), son intitulé change au gré des gouvernements. Pour plus de facilité, nous utilisons dans ce texte le terme générique de «ministère de l'Équipement».

de 30% avant la réforme à 37% après, signifiant que l'influence des autres membres diminue (collectivités territoriales, salariés, experts), passant de 70 à 63% (Décret n° 2008-1032, JORF, p. 15554).

TABLEAU 1.4 / Poids de l'État dans la gouvernance des établissements portuaires (avant/après 2008)

Représentants de	Conseil d'administration des ports autonomes		Conseil de surveillance des grands ports maritimes	
	Nombre	% ¹	Nombre	% ¹
État (total)	8	30	7	37
dont tutelle technique	3	11	2	11
dont tutelle financière	2	7	2	11
Autres	19	70	12	63
Total	27	100	19	100

¹ Arrondi à l'entier le plus proche.

Source : Données tirées du Décret n° 66-933 du 8 novembre 1965 et du Décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008.

La composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes (GPM) est en outre marquée par le rééquilibrage entre le nombre de représentants des tutelles technique et financière. À l'époque des ports autonomes, la première disposait d'un membre supplémentaire au sein du conseil d'administration par rapport à la seconde. Loin d'être anodin, ce changement donne aux ministères de l'Équipement et du Budget un poids équivalent dans le contrôle des établissements portuaires. Le Budget peut dès lors imposer ses propres orientations aux GPM, potentiellement différentes de celles de l'Équipement.

De nouveaux référentiels

Pendant plusieurs décennies, l'État n'a pas formulé de politique portuaire explicite, s'exposant aux critiques de la Cour des comptes qui lui reproche « l'insuffisance » de son « pilotage technique » (Cour des comptes, 2006). La publication en 2013 de la *Stratégie nationale de relance portuaire* par le ministère de l'Équipement met fin à cette situation. S'inscrivant dans les suites de la réforme de 2008, ce document fournit un cadre d'action clair aux GPM, qui en sont les premiers destinataires.

Par son contenu, la *Stratégie nationale de relance portuaire* s'inscrit dans la continuité du projet industrialo-portuaire des trente glorieuses. L'ambition de l'État est de faire des ports maritimes des acteurs du développement économique à l'échelle du territoire national. Il s'agit «de donner à la France une place de premier rang dans le commerce international comme point d'entrée ou *hub* de l'Europe et de contribuer au développement industriel et économique du pays» (MEDDE, 2013, p. 3). On retrouve les deux dimensions industrielle et commerciale qui ont fondé les projets de ZIP, même si, contrairement à cette période, les enjeux logistiques supplantent désormais les enjeux productifs.

Par ailleurs, le recentrage des autorités portuaires sur l'aménagement de leur domaine apparaît nettement puisqu'elles sont incitées à mobiliser leurs compétences dans ce domaine au profit du développement logistique et industriel. Elles sont de plus encouragées à optimiser «la valorisation financière et patrimoniale» de leurs actifs fonciers. On peut voir dans cette dernière préconisation la marque d'enjeux nouveaux, visant l'amélioration de la performance financière des établissements portuaires et traduisant la montée en puissance des préoccupations gestionnaires. Elle s'insère dans une politique plus large de valorisation des biens fonciers et immobiliers publics (Mamontoff, 2003) découlant de la diffusion des théories et pratiques du nouveau management public au sein de l'administration française.

La force du référentiel national est qu'il se décline à l'échelon local à travers les projets stratégiques des GPM. Ces documents, que la réforme de 2008 leur impose d'élaborer tous les cinq ans, comportent plusieurs volets: gestion financière et de la masse salariale, projet de développement et d'investissement, politique d'aménagement. Validés par le conseil de surveillance et discutés préalablement avec les tutelles précitées, ces projets constituent un moyen essentiel de maîtrise de ses opérateurs pour l'État. Mais leur élaboration révèle la fragmentation de ce dernier. Les deux tutelles agissent «en supplément¹²», notamment sur le volet financier. Les ambitions de développement et d'investissement des GPM et du ministère de l'Équipement tendent en effet à s'inscrire en faux contre celles impulsées par le ministère du Budget et l'Agence des participations de l'État qui, de leur côté, soutiennent une réduction et une priorisation des dépenses.

12 Entretien réalisé en juillet 2015 avec un agent du Bureau des transports au sein du ministère du Budget.

Le maintien de dispositifs dérogatoires de maîtrise foncière

L'espace littoral portuaire demeure le lieu de nombreux dispositifs dérogatoires de la maîtrise foncière au profit de l'État. Certains sont directement hérités de la période des trente glorieuses. Le maintien d'une domanialité publique extensive mérite d'être souligné, car il prend le contrepied d'un phénomène plus large de « reflux » du droit administratif et de son champ d'application (Chevallier, 2003). Le régime des biens publics a d'ailleurs fait l'objet d'une réforme en 2006 qui avait pour objectif de remédier à « l'hypertrophie du domaine public » (Péro Augereau-Hue et Delorme, 2013). Le maintien de ce régime à l'ensemble du domaine portuaire s'oppose de plus aux demandes des usagers, qui le voient comme un frein à l'investissement (CSMM, 2014) et souhaitent voir son périmètre d'application restreint aux infrastructures et aux équipements majeurs. Dans un tel contexte, la préservation du périmètre d'application historique ne peut que découler d'un choix volontaire par lequel l'État entend conserver son influence sur la production et la gestion de l'espace portuaire.

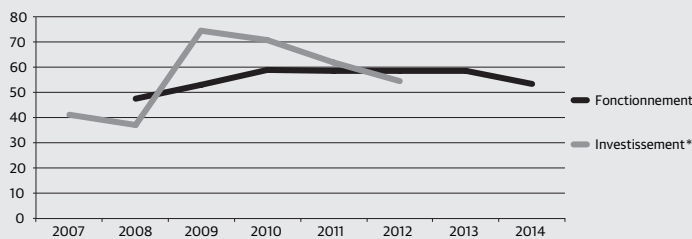
Les prérogatives des collectivités territoriales sur les espaces portuaires demeurent très restreintes, pour deux raisons. D'abord, elles n'ont aucun pouvoir direct de régulation sur les projets d'infrastructure, ceux-ci étant soumis au Code de l'environnement - sous la responsabilité des services déconcentrés de l'État - et non au Code de l'urbanisme. Ensuite, les espaces sur lesquels elles exercent librement leurs compétences d'urbanisme sont limités par le périmètre des opérations d'intérêt national (OIN). Ce dispositif créé en 1983 s'applique aux ZIP de Dunkerque, d'Antifer (port du Havre), de Fos-sur-Mer (Marseille) et du Verdon (port de Bordeaux). Sur les périmètres concernés, la compétence d'urbanisme n'est pas le fait du maire mais celle du préfet, au nom de qui sont délivrés les permis de construire.

En résumé, bien que les compétences d'aménagement aient fait l'objet d'un large processus de décentralisation en France dans les années 1980, l'État conserve une maîtrise foncière quasi intégrale de l'espace portuaire. Il l'exerce à travers les grands ports maritimes, d'une part, et ses services déconcentrés, de l'autre.

Le regain de l'intervention financière de l'État... de courte durée

Sur le plan financier, le regain interventionniste de l'État demeure limité. Comme l'indique la figure 1.3, les crédits de fonctionnement augmentent légèrement en 2008 et en 2009, puis se stabilisent pendant quelques années, avant d'entamer une baisse en 2013. Concernant les investissements, une forte augmentation a lieu entre 2008 et 2009, correspondant au lancement d'un plan de relance de 174 millions d'euros accompagnant la réforme portuaire. Dès l'année suivante, les subventions étatiques reprennent leur tendance à la baisse.

FIGURE 1.3 / **Évolution des crédits étatiques de fonctionnement et d'investissement attribués aux grands ports français depuis 2007**



* Autorisations d'engagement

Source: Données tirées des lois de finances de 2008 à 2014 et de l'Assemblée nationale (2012).

Nous avons aussi comparé les contrats de plan État-région¹³ (CPER) 2007-2013 et 2015-2020 pour les régions Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), qui accueillent quatre des ports maritimes français parmi les plus actifs¹⁴. L'analyse confirme une baisse des financements étatiques. Alors que le budget total de l'État consacré aux transports augmente de 23% entre les deux périodes, celui consacré aux ports maritimes baisse de 55%. Ces

13 Les contrats de plan État-région ont été créés en 1982 lors de la première phase de décentralisation en France. Ce sont des programmes d'investissement pluriannuels négociés entre l'État et chaque région couvrant de nombreux secteurs (éducation, santé, transport, etc.). Ils constituent l'outil principal de financement des infrastructures de transport.

14 Dunkerque pour le Nord-Pas-de-Calais, Le Havre et Rouen pour la Haute-Normandie et Marseille-Fos pour la région PACA.

derniers ne semblent dès lors pas une priorité du ministère de l'Équipement. Quant aux crédits régionaux, ils augmentent légèrement en Haute-Normandie et en PACA, mais subissent une forte baisse dans le Nord-Pas-de-Calais¹⁵.

Alors qu'au cours des trente glorieuses l'intervention aménagiste de l'État passait entre autres par des instruments financiers puissants, ce dernier se met aujourd'hui en retrait. Il encourage les collectivités territoriales à accroître leurs participations et les GPM à développer leurs capacités d'autofinancement. On peut y voir la montée en puissance de l'«État actionnaire» (Delion, 2007), qui pousse ses opérateurs, si ce n'est vers l'indépendance financière, du moins vers une performance accrue.

Conclusion

Au cours des trente glorieuses, l'État-aménageur poursuit une politique homogène d'industrialisation du littoral. Après une période assez longue de mise en retrait, la réforme de 2008 marque un retour de l'État dans l'espace portuaire. Toutefois, son intervention se caractérise désormais par son caractère fragmenté. L'État actionnaire, représenté par le ministère du Budget et l'APE, poursuit des objectifs gestionnaires centrés sur la performance financière des établissements portuaires. L'État stratégique, qu'incarne le ministère de l'Équipement, est quant à lui héritier des objectifs logistiques et industriels qui ont fondé la création des ZIP dans les années 1960. Ces transformations de l'intervention étatique dans l'espace portuaire font écho à des tendances déjà mentionnées, auquel renvoie la notion d'État «postmoderne» (Chevallier, 2003).

Comme le résume le tableau 1.5, les instruments de l'action publique de l'État établis au cours des années 1960 ont été maintenus, renforcés ou ravivés dans le cadre de la réforme de 2008, à l'exception de l'instrument financier. Ils lui permettent de contrôler au plus près la production et la gestion de l'espace portuaire. L'analyse à laquelle nous avons procédé révèle la politique en cours de redynamisation des zones industrialo-portuaires. Le processus est moins marqué qu'au

15 La région Nord-Pas-de-Calais est un cas particulier, car le Conseil régional est devenu propriétaire et gestionnaire des ports de Calais et de Boulogne en 2007, à la suite de leur décentralisation. Il souhaite donc n'investir qu'au minimum dans le port de Dunkerque.

cours des trente glorieuses, néanmoins une forme de littoralisation de la politique économique et de la politique d'aménagement de l'État est indéniablement à l'œuvre.

TABLEAU 1.5 / Rôle de l'État dans la production et la gestion de l'espace portuaire de 1965 à aujourd'hui: synthèse au prisme des instruments de l'action publique

Instruments de l'État	Évolutions
Référentiel d'action publique	Réactivation
Tutelle administrative	Renforcement
Financement	Affaiblissement
Maîtrise foncière	Maintien

Ces choix interviennent dans un contexte de «rééchelonnement» de l'action aménagiste de l'État (Brenner, 2004). Celui-ci concentre son intervention sur les espaces jugés clés pour assurer sa compétitivité économique à l'échelle internationale. Les grands ports maritimes français feraient donc partie des nouveaux «*state spaces*» relevés par Brenner. Cette hypothèse semble d'ailleurs attestée par la loi de réforme de 2008, qui stipule que les ports pouvant prétendre à ce statut sont uniquement ceux dont «l'importance particulière» se justifie «au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire» (Loi n° 2008-660, JORF). Ces enjeux ne sont pas explicités, mais les nombreux travaux d'expertise ayant accompagné la réforme portuaire permettent de les reconnaître.

Premièrement, dans un contexte de globalisation croissante de l'économie et des échanges, les ports sont considérés comme des portes d'entrée sur le monde. Ils sont des outils de transport dont les performances (manutention, desserte terrestre) sont considérées comme déterminantes pour la compétitivité du tissu économique français en général et métropolitain en particulier (Cour des comptes, 2006; CGPC et IGF, 2007; Blum, 2010). Deuxièmement, dans un environnement économique largement tertiairisé, les espaces portuaires font partie des derniers grands pôles industriels français. Ils assurent des fonctions stratégiques telles que l'approvisionnement énergétique (Guillaume, 2014) et accueillent des industries de pointe comme les industries navale et aéronautique. Ils sont également perçus comme jouant un

rôle essentiel dans la stratégie de réindustrialisation de l'économie et le développement de technologies nouvelles¹⁶. Plusieurs missions d'expertise réalisées récemment à la demande de l'administration centrale attestent de l'importance croissante accordée à ces enjeux industriels (CGEDD et CGEJET, 2013; Cerema, 2014).

En dépit des justifications sur lesquelles il repose, le regain de l'interventionnisme étatique dans l'espace portuaire risque d'engendrer des tensions dans un contexte de décentralisation avancée, d'autonomisation financière des GPM et de montée en puissance du financement régional. L'option d'une refonte de la gouvernance des grands ports maritimes est d'ailleurs déjà envisagée par certains observateurs (Cour des comptes, 2010; Revet, 2011). Elle pourrait aller d'un simple renforcement du poids des représentants des collectivités territoriales au sein des conseils de surveillance, à une décentralisation d'une partie des GPM, en passant par la création de sociétés anonymes dont l'actionnariat serait partagé entre l'État et les collectivités.

Bibliographie

- ASSEMBLÉE NATIONALE (2012). *Avis présenté au nom de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2013. Tome 7: Écologie, développement et aménagement durables, affaires maritimes* (235). Québec, Assemblée nationale.
- BAUDOÛI, RÉMI (1992). «La fin de l'État aménageur», dans Michel Crozier et Sylvie Trosa (dir.), *La décentralisation. Réforme de l'État*. Paris, Éditions Pouvoirs locaux, 31-39.
- BEZES, PHILIPPE (2005). «Le modèle de "l'État-stratège": genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française», *Sociologie du travail*, 47(4), 431-450.
- BLATRIX, CÉCILE, JOSÉE-FRÉDÉRIC DEROUBAIX, ARTHUR JOBERT et YANN LE FLOCH (1998). «Ménager le territoire: mémoire des acteurs et interactions des projets», *Metropolis*, (108-109), 77-83, <http://olegk.free.fr/metro/108_109/PDF108/15Blatrix.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BLUM, ROLAND (député) (2010). *Rapport à Monsieur le premier ministre. La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes. Propositions en faveur de l'amélioration du report modal dans le cadre des pré- et post-acheminements de marchandises des ports de Marseille, du Havre et de Dunkerque*. Paris. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_29-03_couv-28-05-print.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BRENNER, NEIL (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press.

16 Pour exemple, le secteur des énergies marines connaît un fort développement actuellement. Les espaces portuaires représentent des lieux privilégiés pour l'implantation de ces activités, comme le prouve le cas de Nantes-Saint-Nazaire, devenu tête de pont du secteur de l'éolien en mer en France.

- BROOKS, MARY R. et KEVIN CULLINANE (dir.) (2006). *Devolution, Port Governance and Port Performance*. Oxford, Elsevier.
- CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITÉ ET L'AMÉNAGEMENT - CEREMA (2014). *Stratégies d'industrialisation des ports. Grille d'analyse*. Document de travail. Bron, Cerema.
- CHALAS, YVES (dir.) (2004). *L'imaginaire aménageur en mutation : cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*. Paris, L'Harmattan.
- CHEVALLIER, JACQUES (2003). *L'État post-moderne*. Paris, LGDJ.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2001). « Améliorer la qualité des services dans les ports maritimes: un élément déterminant du système de transport en Europe ». Communication du 13 février 2001 au Parlement européen et au Conseil- [COM(2001) 35 final - Non publié au Journal officiel].
- CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE - CGEDD - et CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE, DE L'ÉNERGIE ET DES TECHNOLOGIES - CGEJET (2013). *Rapport sur la mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*. Paris, CGEDD et CGEJET, <http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/Rapports/2014_01_28_projets_portuaires.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSEES - CGPC - et INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES - IGF (2007). *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*. Paris, La Documentation française.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MARINE MARCHANDE - CSMM (2014). *La domanialité publique portuaire*. Document de travail. Paris, CSMM.
- COUR DES COMPTES (2006). *Les ports français face aux mutations du transport maritime: l'urgence de l'action. Rapport public thématique*. Paris, La Documentation française.
- COUR DES COMPTES (2010). « Les ports français face aux mutations du transport maritime », dans Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*. Paris, La Documentation française, 185-194.
- DEBRIE, JEAN et VALÉRIE LAVAUD-LETILLEUL (dir.) (2010). *La décentralisation portuaire: réforme, acteurs, territoires*. Paris, L'Harmattan.
- DELION, ANDRÉ G. (2007). « De l'État tuteur à l'État actionnaire », *Revue française d'administration publique*, 124(4), 537-572.
- GENESTIER, PHILIPPE (2004). « Les conséquences urbanistiques du post-progressisme », dans Yves Chalas (dir.), *L'imaginaire aménageur en mutation : cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques. Contribution au débat*. Paris, L'Harmattan, 157-209.
- GUILLAUME, JACQUES (2014). « L'État "entrepreneur portuaire", dans Éric Foulquier et Christine Lambert (dir.), *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale*. Paris, CNRS Éditions, 17-35.
- HALL, PETER V. et ANTHONY CLARK (2010). « Maritime ports and the politics of reconnection », dans Gene Desfor, Jennefer Laidley, Quentin Stevens et Dirk Schubert (dir.), *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*. Abingdon, Routledge, 17-34.
- HAMEL, PIERRE et CLAIRE POITRAS (1998). « Modernité et post-modernité: La contribution des études urbaines », dans Yves Boisvert (dir.), *Post-modernité et sciences humaines. Une notion pour comprendre notre temps*. Montréal, Les Éditions Liber, 69-88.
- HOOD, CHRISTOPHER (1983). *The Tools of Government*. Londres, Macmillan.

- JEAN, YVES et MARTIN VANIER (2009). *La France: aménager les territoires* (2^e éd.). Paris, Armand Colin.
- MALÉZIEUX, JACQUES (1981). *Les centres sidérurgiques des rivages de la mer du Nord et leur influence sur l'organisation de l'espace: Brême, Ijmuiden, Gand, Dunkerque. Recherches sur l'expression et sur la signification géographiques de l'activité industrielle*. Paris, Publications de la Sorbonne.
- MAMONTOFF, CATHERINE (2003). *Domaine public et entreprises privées: la domanialité publique mise en péril par le marché*. Paris, L'Harmattan.
- MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE - MEDDE (2013). *Stratégie nationale de relance portuaire*. Paris, MEDDE, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Brochure_portuaire.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- MORAND-DEVILLER, JACQUELINE (1996). *Droit de l'urbanisme*. Paris, Dalloz.
- MULLER, PIERRE (2014). «Référentiel». *Dictionnaire des politiques publiques* (4^e éd.). Paris, Presses de Sciences Po, 555-562.
- PAILLARD, BERNARD (1981). *La damnation de Fos*. Paris, Seuil.
- PÉRO AUGEREAU-HUE, MARIE-HÉLÈNE et BERNARD DELORME (2013). «Quand commence la domanialité publique?», *Actes courants - Immobilier*, (hors-série), 46-54.
- REVEL, CHARLES (2011). *Rapport d'information n° 728 (2010-2011)*, Rapport fait au nom de la Commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011. Paris, Sénat, <<https://www.senat.fr/rap/r10-728/r10-728.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- SALAMON, LESTER M. (2011). «The new governance and the tools of public action: An introduction», *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611-1674.
- SAUGEZ, HÉLÈNE (2012). *L'affectation des biens à l'utilité publique: contribution à la théorie générale du domaine public*. Thèse en droit. Orléans, Université d'Orléans.
- VERHOEVEN, PATRICK (2011). *European Port Governance: Report of an Inquiry into the Current Governance of European Seaports (The ESPO «Fact-Finding Report»)*. Bruxelles, European Sea Ports Organisation, <<http://www.espo.be/media/espopublications/espofactfindingreport2010.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- VIGARIE, ANDRÉ (1984). «Les ports de commerce français de 1965 à 1983», *Norois*, 121(1), 15-29.

Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA)

Un nouvel instrument de l'action publique
ou « une bonne excuse »

Mélanie Doyon, Fabien Loyer et Maude Desrosiers-Côté

Résumé

En 2012, le gouvernement du Québec a adopté le Plan de développement de la zone agricole (PDZA), un nouveau dispositif porté par les municipalités régionales de comté (MRC) visant une meilleure mise en valeur de la zone agricole et, plus généralement, une plus grande contribution de l'agriculture à l'occupation dynamique et au développement des territoires. L'objectif de ce chapitre est d'interroger les changements introduits par le PDZA dans la planification territoriale au Québec et dans la façon d'appréhender la question agricole, tant par l'État que par les milieux locaux. Les résultats de notre recherche montrent une importante diversité en ce qui a trait aux façons de se saisir du PDZA, et ce, aussi bien au chapitre des attentes que de celui des modalités de mise en œuvre. L'adoption du PDZA reflète un changement dans la stratégie d'intervention de l'État dans le secteur agricole; les mesures d'accompagnement s'adressent désormais aux territoires, et non plus seulement aux producteurs agricoles. Elle montre également un renouvellement de l'intérêt pour l'agriculture dans le développement des territoires.

En 1978, le gouvernement du Québec adoptait la Loi sur la protection du territoire agricole. Son objectif est de protéger la ressource foncière agricole fort limitée et en proie à une déstructuration découlant d'une

urbanisation accélérée et d'une spéculation, notamment dans la grande région de Montréal. On veut alors soustraire les meilleures terres agricoles de la province à l'urbanisation. Plus de trente ans plus tard, on reconnaît que cette loi a permis de limiter (et non d'enrayer) l'étalement urbain et qu'elle n'a pas pu assurer une occupation dynamique des zones agricoles et, plus généralement, des territoires ruraux.

En effet, une part importante du territoire agricole québécois, soit 45 % (CPTAQ, 2011), n'est pas occupée par une entreprise agricole. En outre, la mise en valeur de ces espaces constitue un réel défi pour certains territoires, du moins là où le potentiel agronomique limité de certains sols et le climat parfois rigoureux réduisent l'éventail des possibilités. De plus, des difficultés associées à l'exode des jeunes ainsi qu'à des politiques agricoles qui font la promotion d'une agriculture requérant des investissements financiers majeurs posent d'importants problèmes de relève.

Par ailleurs, parfois perçues comme une autre limite au développement des territoires, la zone agricole et les difficultés qu'elle peut connaître sont peu prises en considération par les outils traditionnels de développement. En effet, les schémas d'aménagement et de développement ainsi que les plans d'urbanisme, s'ils respectent les limites imposées par le zonage, portent assez peu, voire pas du tout sur le développement agricole ni sur les possibles complémentarités entre la zone agricole et les périmètres urbains. Trop souvent appréhendée comme un espace qui pourrait remplir des fonctions non agricoles (par exemple résidentielles, commerciales, équipements publics : scolaires, sportifs, culturels), si cela n'était interdit par la loi, la zone agricole suscite des insatisfactions dans certains milieux.

Au milieu des années 2000, devant les difficultés que connaît le milieu agricole québécois, le gouvernement provincial met sur pied la Commission (Pronovost) sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois. Dans son rapport final rendu public en février 2008, celle-ci recommande notamment l'adoption de dispositifs de planification agricole à l'échelle supramunicipale, soit celle des municipalités régionales de comté (MRC) et des agglomérations. La même année, un projet pilote de Plan de développement de la zone agricole (PDZA) est mis sur pied sur le territoire de huit MRC présentant des situations agricoles contrastées (Deroo, 2013). L'expérience est concluante et, quatre ans plus tard, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) adopte le nouveau dispositif. Le PDZA

s'inscrit ainsi en complémentarité aux autres démarches de planification des collectivités territoriales concernées, et notamment aux schémas d'aménagement et de développement des MRC.

L'objectif de ce chapitre est d'abord de rendre compte de la diversité des compréhensions et des modalités de réalisation des PDZA ainsi que de la maîtrise de la question agricole par les responsables de l'aménagement. Puis, le chapitre expose les changements dans la perception de la contribution de l'agriculture au développement des territoires. Enfin, il fait état des transformations introduites par le PDZA dans les modalités de la planification agricole au Québec, traduisant l'amorce d'un changement dans la façon d'approcher l'agriculture et la ruralité. Nous posons l'hypothèse qu'à travers la mise en œuvre des PDZA, nous assistons à un renouvellement dans la façon d'appréhender l'agriculture dans la dynamique territoriale, et ce, tant de la part de l'État que de celle des collectivités territoriales. Notre chapitre est divisé en trois parties.

Dans une première partie, après avoir brièvement décrit le dispositif PDZA, nous revenons sur les notions d'instruments de l'action publique (IAP) et de planification territoriale; nous présentons également la méthodologie privilégiée. Dans une deuxième partie, nous cherchons à comprendre comment ce «nouveau» dispositif est approprié pour les milieux locaux. Enfin, dans une troisième partie, nous nous intéressons aux changements induits par son arrivée, notamment en ce qui a trait à la planification agricole et au renouvellement des modalités d'intervention de l'État central.

Le Plan de développement de la zone agricole (PDZA), un instrument d'action publique et de planification territoriale

Afin de mieux comprendre les changements opérés par l'adoption du Plan de développement de la zone agricole (PDZA), nous avons privilégié une approche théorique mettant essentiellement à profit les concepts d'instrument de l'action publique (IAP) et de planification territoriale que nous définissons dans la présente section. Mais auparavant, présentons le nouveau dispositif qu'est le PDZA.

Un nouveau dispositif de planification du développement agricole

Le Plan de développement de la zone agricole est le plus récent des instruments de planification territoriale. Celui-ci ne relève ni de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles ni de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, mais s'inscrit en complémentarité de celles-ci. Il s'agit d'un document de planification facultatif qui s'adresse aux collectivités territoriales dont une partie du territoire fait partie de la zone agricole provinciale. Un projet pilote sur les PDZA, mené en 2008 dans huit MRC du Québec, a fait ressortir l'intérêt d'une mise en dialogue des mondes agricole et non agricole (Deroo, 2013; MAPAQ, 2011), tout en montrant leur capacité à saisir les enjeux et à formuler des solutions adaptées à leur territoire. Ainsi, en 2012, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) adoptait ce nouvel instrument d'intervention gouvernementale dans le secteur agricole et dégageait des budgets afin de soutenir leur réalisation par les collectivités territoriales.

[Le PDZA est] un document de planification qui vise à mettre en valeur la zone agricole d'une municipalité régionale de comté (MRC) en favorisant le développement durable des activités agricoles. Il repose sur un état de situation et sur la détermination des possibilités de développement des activités agricoles. Il est réalisé par une MRC, en concertation avec les acteurs du milieu (MAPAQ, 2012, p. 6).

Le PDZA, comme d'autres instruments de planification, comprend quatre grandes composantes : un portrait du territoire et des activités agricoles, un diagnostic, une vision concertée et, enfin, un plan d'action (MAPAQ, 2012). En mars 2015, à la suite de différents appels à projets, une cinquantaine de MRC avaient obtenu un soutien financier du MAPAQ ou de leur communauté métropolitaine pour la réalisation d'un PDZA, alors que plus de la moitié avaient déjà complété l'exercice.

Les instruments de l'action publique

Le désengagement de l'État, la décentralisation des pouvoirs, l'émergence de nouveaux enjeux sociaux et territoriaux ainsi que la complexification et la territorialisation des jeux d'acteurs (Fergusson, 2008) ont eu pour conséquence d'enclencher plusieurs innovations dans l'instrumentation des politiques publiques (Lascoumes et Simard, 2011).

L'action publique s'inscrirait de nos jours dans un nouveau paradigme qui est celui de la nouvelle gouvernance (*ibid.* ; Loudiyi, 2008). En effet, si la gouvernance a longtemps fait référence aux règles, aux structures, aux lois, aux coutumes et aux institutions dirigées par les organisations publiques et privées (Bertrand et Moquay, 2004 ; Rouillard et Hudon, 2007), elle est vue maintenant comme

un processus multidimensionnel et dynamique à travers lequel des acteurs des secteurs publics, privés et communautaires (associatifs) construisent, déconstruisent et reconstruisent la configuration de leurs interactions, incluant le partage, toujours fragile et momentané, de certains objectifs communs, par le biais du choix et de la mise en œuvre d'instruments de l'action publique (Rouillard et Hudon, 2007, p. 8).

Selon Lascoumes et Le Galès, la notion d'instrument de l'action publique (IAP) fait référence à « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (2004a, p. 12-13). Ainsi, le savoir expert ne serait plus le seul à être sollicité dans la conception des territoires. Les IAP deviendraient plus partenariaux dans la mesure où l'on assisterait à des transformations des modes de gouvernement/gouvernance, mais également à la mise en place de nouvelles articulations et de politiques contractuelles entre les autorités publiques et les acteurs économiques et sociaux, voire communautaires (*ibid.*).

Selon la typologie élaborée par Lascoumes et Le Galès (2004b), les PDZA s'inscrivent dans deux types d'instruments : « communicationnels et informatifs » et « conventionnels et incitatifs », ceux-ci se détachant des instruments de type « *command and control* » pour se fondre du côté de la « démocratie du public » ou « de l'opinion ». Ces instruments proposent « des rapports politiques différents basés sur la communication et la concertation, et renouvellent les fondements de la légitimité » (*ibid.*, p. 362), notamment par l'explication des décisions et la responsabilisation des acteurs.

Selon Burlone et Chiasson (2007), on assisterait à l'émergence de nouvelles dynamiques qui viendraient modifier la structuration interne des États et des politiques publiques, mais également les rapports entre l'État et la société civile, laissant ainsi place à de nouveaux cadres spatiaux d'action publique. Au Québec, alors que le pilotage des

territoires et plus particulièrement leur aménagement relevaient traditionnellement d'une responsabilité politique, «le processus de décision touchant l'aménagement du territoire et l'urbanisme commande dorénavant de prendre davantage appui sur la participation, la consultation avec les citoyens, voire la concertation avec les citoyens» (MAMR, 2007, p. 22). Le ministère des Affaires municipales parle ainsi d'une approche territoriale symbolisant une nouvelle logique d'aménagement du territoire, laquelle

met l'accent sur le rapport direct et localisé des acteurs sociaux comme la base pour un ensemble des transformations politiques, culturelles et économiques qui peuvent résulter d'une modification tant de la façon dont les individus et le groupe utilisent les ressources, que de la façon dont ils en disposent en créant de nouvelles opportunités d'interaction (Abramovay, 2006, cité par De Sousa Moreira et Sabourin, 2009, p. 2).

Dès lors, on assiste à un changement d'échelle de l'action publique. De nouveaux acteurs (par exemple des citoyens, des groupes communautaires et des associations) peuvent désormais participer à la gestion des problématiques afférentes à leur territoire (Loudiyi, 2008). En plus de faire évoluer la mise en œuvre des politiques publiques, les dispositifs participatifs sont de plus en plus au cœur de la conduite de projet de territoire et de planification stratégique (*ibid.* ; Bertrand et Moquay, 2004). En effet, ils «engagent de nouvelles modalités de gouvernance territoriale dans la mesure où ils impliquent une participation d'un ensemble plus large d'acteurs dans la construction d'une vision collective du territoire de développement et la définition des stratégies territoriales» (Loudiyi, 2008, p. 38). On peut ainsi parler d'une approche territoriale du développement dans laquelle la construction du territoire se réalise grâce à des stratégies d'acteurs impliqués et à des mécanismes d'apprentissage collectif, c'est-à-dire «l'acquisition de connaissance ou informations communes à travers la pratique ou l'expérience collective» (De Sousa Moreira et Sabourin, 2009, p. 7). C'est notamment dans le cadre de démarches de planification, comme les PDZA, qu'une diversité d'acteurs promouvant une pluralité d'intérêts peut élaborer des stratégies de mise en valeur de leur territoire.

La planification territoriale au Québec

Les définitions de la planification territoriale sont nombreuses, mais celles-ci tendent généralement vers la « liaison entre connaissance et action » (Meyerson et Banfield, 1955, cités par Proulx, 2008a, p. 393). Selon Proulx, la planification territoriale est « au cœur des efforts collectifs d'appropriation des enjeux et des défis territoriaux reliés à l'aménagement, à la gestion publique de programmes, de biens et de services ainsi qu'à la promotion du développement culturel, social et économique » (Proulx, 2008b, p. 23). Si, bien souvent, elle est menée à l'échelle nationale, des enjeux nouveaux ont, depuis quelques décennies, favorisé la mise en place d'initiatives à des échelles géographiques autres. C'est le cas de projets ou d'initiatives planifiés à une échelle continentale, comme la mise en place d'une « infrastructure verte » en Europe qui vise à relier des aires naturelles fragmentées, et ce, en vue de répondre à des enjeux écologiques supranationaux. Aux échelles régionales et locales, la planification territoriale vise généralement

la création de conditions matérielles et immatérielles favorables au développement culturel, social et économique à long terme, en respect avec l'environnement naturel. L'appropriation territoriale de responsabilités publiques et de leviers collectifs de développement est alors devenue le premier but de la mise en œuvre de la planification (Proulx, 2008a, p. 392-393).

Dans bon nombre de pays occidentaux, une planification formelle de l'aménagement du territoire est largement effectuée, de nos jours, à travers des schémas directeurs régionaux et des plans d'urbanisme locaux. Au Québec, ces documents assurent très souvent la mise en œuvre des grandes orientations gouvernementales (par exemple, le zonage agricole, la conservation de la biodiversité) dans une optique de mise en valeur intégrée des ressources (MAMROT, 1994). Cette logique multiscalaire de la planification territoriale exige des mises en concordance de la part des échelons territoriaux inférieurs, assurant ainsi une prise en compte aux échelles locales et régionales d'intérêts collectifs défendus par des niveaux supérieurs.

Au fil du temps, la planification territoriale s'est renouvelée en intégrant de nouveaux objectifs, de nouvelles perspectives et de nouvelles pratiques. D'abord, sa finalité « d'un meilleur fonctionnement socio-économique et socioécologique des territoires » a retenu au fil des ans les

principes du développement durable (Farinós Dasí, 2009). Les exercices de planification territoriale menés aujourd'hui traduisent une préoccupation plus grande pour les questions relatives à l'environnement et à l'équité sociale. Ensuite, on assiste depuis un certain temps à ce que Pecqueur (2006) a qualifié de « tournant territorial » marqué par une remise en question de la logique sectorielle. Toutefois, cette remise en question s'est faite au Québec de façon inégale entre les secteurs.

Dans le secteur agricole notamment, les politiques s'adressent le plus souvent à certaines productions (par exemple, bovine, laitière et porcine) et non à des problématiques territoriales (par exemple, sous-occupation de la zone agricole, fermeture des paysages¹). De plus, ces problématiques ont essentiellement eu jusqu'à maintenant pour objectif d'améliorer l'agriculture et la situation des agriculteurs (par exemple, en visant des gains en productivité) et non de faire de l'agriculture un levier de développement territorial. Comme le souligne la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois dans son rapport final, « on n'a pas vraiment géré le milieu rural sur une base territoriale, c'est-à-dire en faisant de l'occupation dynamique du territoire l'objet de ses préoccupations » (CAAAQ, 2008, p. 50). Ce même rapport mentionne, par ailleurs, que « même dans les meilleures terres arables du Québec, un certain modèle de développement agricole peut conduire à la dévitalisation d'une communauté rurale » (*ibid.*, p. 205). En outre, le PDZA permet d'aborder les problématiques agricoles locales dans leurs interactions avec les autres composantes du territoire.

Enfin, rappelons-le, la planification territoriale intègre une dimension participative (au Québec à tout le moins), « en misant sur l'implication soutenue d'une diversité d'acteurs considérés comme possédant une connaissance spécifique et comme ayant un droit légitime à être partie prenante des décisions touchant l'avenir de leur territoire de vie » (Fortin, Devanne et Le Floch, 2010, p. 7). Selon Farinós Dasí, l'introduction de processus participatifs « suppose de bouleverser les priorités de la planification, en consacrant moins de temps à préparer des documents complexes et détaillés d'analyses et de stratégies au profit de l'accent mis sur la création et/ou le renforcement des réseaux participatifs en vue de les transformer en un secteur supplémentaire du processus décisionnel » (Farinós Dasí, 2009, p. 93).

1 Comme le soutiennent Le Floch, Duvanne et Deffontaines (2005, p. 49-50), « la fermeture du paysage est l'une des expressions qui reviennent le plus couramment à propos des territoires ruraux ». Celle-ci renvoie à la fois à « l'extension spatiale de la végétation spontanée ou des boisements volontaires, ou bien de l'expression d'un sentiment d'oppression par les usagers des espaces concernés ».

Ainsi, comme le souligne Proulx (2008a, p. 402), le Québec d'aujourd'hui dispose d'un «système de planification territoriale à multiples volets qui s'entrecroisent, s'influencent, se complètent, se concurrencent aussi, tout ceci selon des modalités relativement complexes». Ce système s'est récemment muni d'un outil supplémentaire, le Plan de développement de la zone agricole, qui est venu réformer en partie la façon dont la planification agricole a été effectuée au cours des dernières décennies.

L'approche méthodologique

Dans le cadre de cette recherche, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès de responsables de l'aménagement de MRC (N = 31), qui avaient entrepris la réalisation de leur PDZA; une partie d'entre eux n'avaient pas complété leur plan au moment de l'entretien². Les entretiens ont eu lieu entre décembre 2013 et août 2014. Chaque entretien d'une durée de 20 à 65 minutes a été enregistré et, par la suite, retranscrit. Plusieurs sujets ont été abordés au cours de ces entretiens, notamment leurs motivations à entreprendre une telle démarche, leurs attentes et leurs appréhensions concernant l'élaboration du plan, leurs perceptions de l'agriculture et de la zone agricole du territoire ainsi que de la mobilisation et des processus participatifs.

L'appropriation et la mise en œuvre des PDZA

Lors de l'adoption des plans de développement de la zone agricole par le gouvernement du Québec, certaines exigences de mise en œuvre, notamment la consultation du milieu agricole, ont été formulées. Une marge de manœuvre importante a aussi été laissée aux milieux locaux relativement à leur conception; celle-ci a alors donné lieu à différentes façons de faire de la part des collectivités territoriales.

2 Soulignons que cette recherche porte sur l'étape de démarrage de la démarche (mobilisation, processus participatifs, portrait et diagnostic) et non sur les stratégies identifiées par les milieux et leurs impacts sur le territoire.

La manière dont les milieux locaux utilisent ce nouvel outil

La mise en œuvre des PDZA est marquée par une grande hétérogénéité, tant dans la réalisation du mandat et dans l'importance des processus participatifs en ce qui a trait à l'ouverture, au nombre et à la portée, que dans la compréhension et l'adhésion des acteurs locaux aux objectifs de la démarche. Pour plusieurs collectivités territoriales, cette démarche constituait «une première». En effet, celle-ci a largement contribué à l'acquisition de connaissances sur leur territoire agricole tout en leur permettant de constater l'importance de l'activité agricole pour leur économie. Plusieurs répondants ont cependant indiqué être conscients des limites de ce premier exercice de planification, alors que d'autres ont déclaré que l'élaboration d'un PDZA leur a permis de poursuivre des réflexions et des actions mises en branle avant l'adoption de ce dispositif.

Une compréhension et une adhésion variées des milieux à la démarche

Si, de manière générale, les différents acteurs ont accueilli le nouveau dispositif avec intérêt, certains responsables de PDZA interrogés ont témoigné d'un certain manque de compréhension, voire d'adhésion de différents acteurs locaux, tant agricoles que non agricoles, aux objectifs du PDZA. Comme le rapporte ce répondant, la production d'un document de planification agricole n'apparaît pas indispensable pour tous, étant carrément considérée comme inutile pour certains :

Souvent les gens, ils se frustrerent parce qu'ils pensent encore que c'est une autre «patente» qui ne fonctionnera pas, qu'on ne devrait pas y consacrer d'argent, ni de temps. Pour eux, l'argent qu'il y a devrait aller uniquement sur leurs terres pour aider les entrepreneurs, mais pas pour des planifications comme ça, c'est inutile! Souvent c'est ce qu'on a entendu, mais quand on les prend un à un [...] ils comprennent mieux parce que c'est aussi plus facile de vulgariser notre projet (responsable de PDZA n° 13).

D'autres répondants ont mentionné que des intérêts, qui ne sont pas dans l'esprit du PDZA, étaient parfois défendus par certains acteurs non agricoles. Ainsi, comme l'indique l'un d'eux : «*Je sais très bien qu'il y a des élus qui vont se présenter là, en ayant dans l'idée qu'on va faire du dézonage en bout de ligne. Ils ont certaines arrière-pensées de ce que devrait être un PDZA, mais qui n'est pas nécessairement supposé d'être ça*»

(responsable de PDZA n° 3). Des répondants notent également certaines confusions quant à la portée ou la marge de manœuvre offerte par le PDZA, comme en témoigne ce responsable de PDZA : « *Les gens font difficilement la différence entre les possibilités d'action dans le cadre d'un PDZA et la Politique de souveraineté alimentaire*³. *On ne peut pas agir sur les politiques gouvernementales et ce n'est pas ce qu'on cherche à faire, ce n'est pas dans notre pouvoir d'action* » (responsable de PDZA n° 13). Ou encore comme le mentionne celui-ci : « *Ce qui ressortait, c'est qu'il y avait trop de contraintes, trop de lois, trop de règlements. On leur a assuré que le PDZA ne voulait pas venir ajouter des contraintes. Par contre, on ne peut pas enlever les contraintes qui sont là* » (responsable de PDZA n° 29).

Ces commentaires mettent en évidence l'importance du travail de communication qui peut être fait en amont, mais également au cours de la démarche, afin de s'assurer de sa compréhension, de son adhésion et de son appropriation par les acteurs locaux.

Pour les territoires faisant partie de la Communauté métropolitaine de Montréal, l'adoption des orientations d'aménagement et de développement ainsi que des réglementations métropolitaines à travers le Plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD) a contraint les MRC et les agglomérations à un premier exercice de mise en concordance⁴. Non habitués de devoir se conformer à des critères métropolitains, certains élus manifestent alors des réticences, voire des résistances en ce qui concerne la réalisation d'un PDZA (en plus de l'adaptation des règlements de leur schéma d'aménagement et de développement), comme le souligne ce répondant :

Les maires sentaient que c'était un petit peu imposé au départ, tu sais, ils ne voulaient pas trop... ils ne savaient pas trop s'ils devaient embarquer là-dedans, puis comment ils allaient être suivis par la CMM [Communauté métropolitaine de Montréal]. Puis ils avaient

3 Critiquée, la Politique de souveraineté alimentaire adoptée en 2013 par le gouvernement péquiste de Pauline Marois est « passée à la trappe » avec l'élection, en avril 2014, du gouvernement libéral de Philippe Couillard.

4 L'adoption d'un PDZA est facultative pour toutes les collectivités territoriales supramunicipales ayant une zone agricole. Toutefois, « pour être recevable par la Communauté [métropolitaine de Montréal], une demande de modification au périmètre métropolitain doit être précédée : des modifications au schéma d'aménagement et de développement et, par voie de concordance au schéma, des modifications aux plans et aux règlements d'urbanisme qui assurent la conformité de ces outils au PMAD en vigueur ; d'un outil régional de développement et de mise en valeur de la zone agricole de la MRC visée » (CMM, 2012, p. 125), ce second critère se traduisant pour la majorité d'entre elles en un PDZA.

peur que la CMM impose des choses. [...] ils ont fini par accepter et puis là, ça prend une autre tournure présentement (responsable de PDZA n° 33).

Ainsi, même si la mise en œuvre des PDZA a parfois suscité un manque d'adhésion ou de compréhension, il est apparu que bien souvent la situation pouvait évoluer et qu'avec l'information, le temps et l'expérience, l'intérêt d'une telle démarche pouvait être reconnu par les acteurs qui manifestaient d'abord un certain scepticisme.

Des façons de faire et des motifs contrastés

Au regard des modalités de réalisation du plan, les entretiens menés témoignent d'une grande diversité. De manière générale, la moitié des responsables de l'aménagement interrogés ont procédé à l'élaboration de leur PDZA «à l'interne», c'est-à-dire en confiant le mandat à une personne déjà à l'emploi de la MRC, souvent l'aménagiste, tout en allant chercher au besoin, du moins pour certains, des appuis externes (par exemple, pour l'animation des consultations publiques, certaines expertises [analyse de sol] ou la cartographie). Pour l'autre moitié, les façons de procéder sont variables, allant de l'embauche d'un contractuel travaillant à la MRC à une réalisation moitié à l'interne et moitié à l'externe, ou encore en confiant la réalisation à un consultant. On remarque que les MRC ayant essentiellement opté pour une réalisation «à l'externe» sont des MRC faisant partie d'une communauté métropolitaine. Dans le cas particulier d'une MRC, qui avait auparavant réalisé une planification agricole, cela constituait un moyen d'amener de nouvelles idées:

Nous, on a pris une firme de consultants. On a travaillé de près avec eux. [...] [C]’était très important qu’on aille chercher du monde de l’extérieur [...] il fallait vraiment se renouveler [...] on a fait un appel d’offres très précis pour s’assurer que les consultants soient capables de nous amener plus loin que le PDZA d’une MRC qui ne l’a jamais fait (responsable de PDZA n° 32).

Dans les autres cas, il semble que le fait de devoir mener de front la mise en concordance du schéma d'aménagement avec le Plan métropolitain d'aménagement et de développement et la réalisation du PDZA, les délais de réalisation imposés, mais parfois aussi un manque d'intérêt pour la question agricole expliquent ce choix. C'est le cas de ce

responsable de l'aménagement qui mentionne que le fait que l'adoption d'un PDZA soit conditionnelle à toute demande de modification du périmètre urbain métropolitain a constitué un incitatif important pour la réalisation d'un plan: «*C'est sûr que nous, quand on prend les conditions 1.6.2, bien, c'était une motivation de plus de répondre à l'ensemble de ces conditions-là pour éventuellement se présenter à la CPTAQ⁵ [Commission de protection du territoire agricole du Québec]*» (responsable de PDZA n° 31).

Au chapitre de la participation, on remarque une fois de plus une grande diversité dans les façons de faire des collectivités territoriales. Pour plusieurs territoires, le PDZA a permis la création d'un espace d'échange au sujet de l'agriculture et de la zone agricole. Plusieurs responsables de l'aménagement interviewés perçoivent le PDZA comme une occasion permettant d'engager, voire de reprendre le dialogue entre différents acteurs du milieu au sujet de l'agriculture comme en fait foi ce répondant :

Déjà, de participer à la démarche, de faire participer un ensemble d'agriculteurs, d'élus, d'intervenants au niveau agricole, bien déjà ça, ça fait que les gens se parlent, qu'il y a des canaux de communication qui s'ouvrent, qu'il y a une espèce de dynamisme qui s'installe. [...] C'est comme si le PDZA nous donnait «une bonne excuse» pour s'asseoir tout le monde autour de la table et parler d'agriculture. Alors qu'autrement, on n'en parlerait pas et ça serait de moins en moins dynamique la zone agricole. Mais là, c'est comme si ça nous donnait l'occasion de stopper un peu l'hémorragie et d'essayer de repartir ça sur d'autres bases (responsable de PDZA n° 28).

Quelques responsables de PDZA ont indiqué un certain désintéressement de leur milieu quant à la démarche PDZA, à l'instar de cet autre responsable: «*Les difficultés qu'on rencontre, c'est une certaine forme d'indifférence de la part d'une proportion des personnes concernées, les agriculteurs*» (responsable de PDZA n° 28). Cependant, plusieurs ont dit avoir été agréablement surpris par le nombre et l'intérêt des producteurs ayant participé aux consultations publiques.

5 Le critère 1.6.2 renvoie au Plan métropolitain d'aménagement et de développement (voir note infra-paginale 4). La Commission de protection du territoire agricole du Québec a, quant à elle, le mandat de décider des demandes (par exemple, d'exclusion, d'utilisation non agricole) qui lui sont soumises (CPTAQ, 2016).

Dans certains territoires, des producteurs agricoles ont pris part à la mobilisation des autres producteurs, que ce soit après avoir été approchés par la MRC ou de leur propre initiative, comme le mentionne ce responsable de PDZA : «*Notre président de l'UPA [Union des producteurs agricoles] locale y est pour quelque chose, mais le fait que lui s'implique, qu'il y croie et qu'il vende notre projet, c'est ça qui nous aide. Sinon, je ne pense pas qu'on aurait le même succès. Il est convaincu et il est convaincant, et ça change toute la dynamique*» (responsable de PDZA n° 27).

Enfin, en plus de la mobilisation et du nombre de participants aux consultations, les entretiens menés auprès des responsables de PDZA montrent qu'ils accordent beaucoup d'importance aux points de vue exprimés au cours des processus de participation et que les informations recueillies sont à la base de leur planification. À la question concernant les actions à entreprendre sur son territoire, ce responsable répond :

Pour l'instant, on a fait un portrait, on a notre diagnostic, mais au niveau des solutions, je ne suis pas en mesure de vous dire où est-ce qu'on en est. Puis oui personnellement, j'ai peut-être quelques idées à force de travailler dans le dossier et [de] voir ce qui est fait ailleurs, mais justement on ne veut pas que ça vienne de professionnels (responsable de PDZA n° 25).

Ainsi, plusieurs répondants ont manifesté un réel désir que le PDZA de leur territoire s'ancre dans les informations et les opinions exprimées au cours des consultations publiques.

En outre, de nouvelles attentes ont été exprimées tant du côté des acteurs du milieu agricole que des responsables des PDZA. À de nombreuses reprises lors des entretiens, les responsables des PDZA ont affirmé qu'il était important pour eux que le plan ne soit pas «*tabletté*», car tous les efforts consentis afin de reprendre le dialogue entre le milieu agricole et le milieu non agricole se verraient compromis. Le lien de confiance établi avec les producteurs serait alors fragilisé si la mise en œuvre du plan d'action n'était pas entreprise. Le milieu local a alors souligné qu'il serait judicieux que le gouvernement mette en place d'autres mesures de soutien financier afin que celles-ci ne se limitent pas à l'élaboration des plans, mais également à la réalisation des actions.

Le plan de développement de la zone agricole: «une première» pour certains

Les entretiens menés auprès des responsables de PDZA ont permis de constater que les différentes MRC avaient des connaissances et des expertises contrastées au regard de l'activité et de la zone agricole de leur territoire. Quelques collectivités territoriales avaient, par le passé, réalisé une planification de leur territoire agricole et la mesure PDZA adoptée en 2012 par le MAPAQ constituait une occasion de pousser plus loin la réflexion. Chez d'autres, les connaissances et la maîtrise des questions et des enjeux agricoles par les responsables de l'aménagement de la MRC étaient très limitées.

Enfin, la latitude laissée aux milieux locaux pour la réalisation de leur PDZA a donné lieu à une grande diversité de dynamiques locales d'acteurs et de pratiques, montrant l'importance inégale accordée à l'activité agricole et à la participation citoyenne. Les réponses données par plusieurs répondants témoignent de différents degrés et modalités d'appropriation du dispositif. Cette appropriation n'en demeure pas moins progressive et semble pouvoir être favorisée par la transmission d'informations ainsi que par l'implication d'individus reconnus dans leur milieu pour leur leadership.

Par ailleurs, au cours de l'élaboration du PDZA, les différents acteurs ont dû faire l'apprentissage non seulement de certains éléments d'un langage commun, mais aussi de pratiques organisationnelles communes. Pour les collectivités territoriales, par exemple, il aura fallu apprendre la coordination d'acteurs ayant des horaires différents, mais aussi des connaissances diverses des exercices de planification, comme le fait remarquer ce répondant: *« Si tu leur parles de choses qu'ils connaissent très bien en agriculture, ils vont être en mesure de très bien comprendre, mais conceptualiser qu'est-ce qu'un plan de développement, pour eux, ça leur dit rien. Donc, ça, c'est un défi, de bien vulgariser ces affaires-là! »* (responsable de PDZA n° 13). Certains responsables de PDZA ont également signalé avoir dû modifier leur plan de travail, notamment en ce qui a trait aux consultations, après avoir omis de tenir compte de la saisonnalité agricole (par exemple, l'acériculture) et même de l'emploi du temps journalier (notamment l'heure de la traite pour les producteurs laitiers).

De plus, la réalisation du PDZA est en soi considérée comme un avancement important et les acteurs ont fait preuve d'une réserve dans leurs attentes, comme le mentionne ce répondant:

C'était une première pour nous. Il n'y en a jamais eu avant [de PDZA]. Il y avait déjà eu des caractérisations agricoles, mais c'était plus au niveau du contexte de la gestion des odeurs d'origine agricole [...] Donc, c'était d'y aller vraiment de façon candide et de dire: «Bien on y va et on fait du mieux qu'on peut.» [...] Ça aurait pu être mieux, mais c'est un premier et dans cinq ans, on va le revoir et on va bâtir là-dessus (responsable de PDZA n° 31).

Le PDZA semble ainsi être vu comme la première étape d'un processus plus long de développement agricole, comme l'indique ce responsable: *«Et il ne faut pas avoir non plus des attentes trop élevées, comme si tout allait changer du jour au lendemain, sauf qu'on essaye de placer des éléments ensemble pour que, oui, il y ait des projets, qu'une vision commune se mette en place»* (responsable de PDZA n° 28).

L'agriculture comme levier de développement territorial

Pour plusieurs MRC, l'établissement du portrait de leur zone agricole a permis de mesurer l'importance de l'activité agricole pour l'économie de leur territoire et d'en appréhender les retombées positives. Dans plusieurs territoires, des acteurs agricoles et non agricoles ont exprimé leur intérêt pour les pratiques agricoles «alternatives», notamment pour les modes de production et de distribution (circuits courts), mais aussi pour l'accès au foncier agricole (dispositif de location de terres), montrant la pluralité des visions dans la façon d'appréhender l'agriculture, comme le mentionne ce répondant :

On ne veut pas non plus approcher l'agriculture en disant qu'on va changer la zone, qu'on va changer l'activité agricole. Le but, c'est de reconnaître ce qui est là actuellement, de reconnaître que c'est une activité économique d'importance et de venir en aide à cette agriculture-là, tout en favorisant l'émergence d'autres types de production (responsable de PDZA n° 29).

Aussi, la réalisation des PDZA a révélé une certaine dualisation de l'agriculture, appelant à reconnaître la diversité des modèles agricoles et leurs contributions respectives au développement des territoires. Pour ce répondant, par exemple, la contribution de l'agriculture ne devrait pas se limiter aux retombées économiques, bien que celles-ci soient importantes, et elles devraient plus largement participer au mieux-être

des populations: *«Tu sais, être capable de vivre mieux localement notre agriculture, c'est-à-dire de produire localement, mais aussi en faire profiter la population locale de ces productions-là, au lieu de tout le temps exporter vers des marchés externes»* (responsable de PDZA n° 17).

Surtout dans les milieux périurbains et ruraux centraux, les répondants observaient dans les secteurs agricoles traditionnels une poursuite de l'intégration et de l'agrandissement des fermes parallèlement à un recul des fermes familiales. Ils constataient également que la santé économique de l'agriculture n'en faisait pas pour autant un levier de développement territorial, comme le note ce responsable de l'aménagement: *«Au niveau économique, ça ne paraît pas tant que ça, mais au niveau de l'utilisation du sol et de la dynamique agricole, il y a une perte qui se fait parce qu'on a de moins en moins de producteurs»* (responsable de PDZA n° 27). Parallèlement, ils soulignaient la présence, voire l'importance des productions plus modestes et parfois «alternatives». Dans ce sens, le PDZA apparaît comme un pas dans la bonne direction afin de mieux comprendre la contribution de l'agriculture dans le développement des territoires ruraux. Toutefois, la politique agricole actuelle offre peu de soutien aux entreprises de petite taille et aux productions non industrielles et artisanales, alors que c'est ce type d'agriculture qui apparaît le plus à même de contribuer à une occupation dynamique des territoires ruraux.

Que nous apprend ce type d'instrument...

À l'instar du schéma d'aménagement et de développement d'une MRC, un PDZA se veut pour la zone agricole un outil de connaissance, de concertation, de planification, de mise en œuvre, de communication et de promotion des orientations de développement. Ainsi, l'adoption du dispositif PDZA entraîne trois changements déterminants pour l'aménagement et le développement des territoires agricoles. D'abord, elle introduit un changement d'échelle, en attribuant de nouvelles responsabilités aux MRC ainsi qu'aux communautés métropolitaines. Puis, elle appelle à une participation élargie des acteurs locaux. Enfin, elle implique un changement dans le mode d'intervention, adjoignant au zonage agricole des préoccupations de développement et de mise en valeur (Doyon, Desrosiers-Côté et Loyer, 2014).

À travers la mise en place des plans de développement de la zone agricole, on assiste à une reterritorialisation de la question agricole. D'une part, on note une décentralisation de certaines décisions vers les échelons administratifs plus près du citoyen. D'autre part, on assiste à une réappropriation de la question agricole et à une redéfinition des territoires ruraux émanant de connaissances, d'interactions et d'intérêts nouveaux.

... sur l'État québécois et ses politiques de planification de la zone agricole?

Avec l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole (devenue la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles) et la création de la zone agricole, l'État reconnaissait la primauté de l'usage agricole aux terres qui font partie de cette zone. Depuis son adoption, le législateur est intervenu à diverses reprises pour assurer l'harmonisation entre les deux principaux régimes d'aménagement de la province, c'est-à-dire la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Il avait également pour objectif une participation plus importante des MRC et des municipalités à la gestion de la zone agricole, afin de favoriser le développement des activités agricoles (Bouchard et Chouinard, 2000). Son intervention se limitait toutefois à des modifications d'ordre législatif et réglementaire. De plus, hormis une certaine modulation des critères de décision sur une base territoriale (agglomération urbaine et son pourtour, et milieu rural) dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles à partir de 2001 (CPTAQ, 2002), les politiques agricoles s'adressent de la même façon à toutes les régions du Québec, sans égard au dynamisme agricole et à la vitalité des territoires ruraux.

L'adoption du dispositif PDZA marque une évolution de l'approche de planification du territoire agricole, notamment par la décentralisation de certaines décisions et responsabilités. Le PDZA ne vient toutefois pas se substituer aux politiques agricoles ; il cherche plutôt à pallier certaines de leurs limites. Comme le soutient Esposito-Fava, « il ne faut plus lire alors la territorialisation de l'action agricole comme un mouvement de remplacement des anciennes politiques sectorielles, en particulier celles de soutien aux marchés, mais comme une manière de réorganiser les modes de développement par une nouvelle organisation des acteurs » (2010, p. 16).

Si, à travers la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et les orientations gouvernementales, l'État continue à dicter les grandes lignes de conduite en ce qui a trait à l'agriculture et, plus largement, à l'aménagement et au développement des territoires, la récente adoption du PDZA s'inscrit dans une logique différente.

D'abord, le PDZA ne relève d'aucune loi; il s'agit d'un document de planification facultatif, mais qui doit respecter les cadres imposés par la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qui doit s'inscrire en complémentarité avec les autres documents de l'aménagement. Puis, plutôt que d'imposer l'adoption d'un tel document, l'État mise sur des incitatifs financiers grâce à un système d'appel à projets, auquel les MRC sont invitées à soumettre une proposition, ainsi que sur un soutien technique, comme le *Guide d'élaboration d'un plan de développement de la zone agricole* à l'intention des MRC. Par ailleurs, si, à partir des années 1990, on assiste de manière générale à une redéfinition du rôle de l'État - passant d'un rôle de décideur à un rôle d'accompagnateur (Klein, 1995) -, dans le secteur agricole, peu de mesures d'accompagnement, hormis des soutiens financiers aux producteurs (notamment avec des programmes d'assurances et de prêts), ont été mises en place. Or, les nouvelles dispositions, techniques et financières, confirment ce rôle d'accompagnement, mais s'adressent cette fois aux territoires plutôt qu'aux producteurs agricoles. Il semble ainsi que l'État souhaite, à travers les PDZA, donner un nouvel appui à l'agriculture et, plus largement, aux milieux ruraux de la province.

... sur la ruralité québécoise et ses dynamiques?

Les milieux ruraux québécois ont connu au cours des dernières décennies d'importantes mutations, notamment avec la chute des stocks de poissons de fond et le moratoire sur la pêche, la diffusion du modèle agro-industriel ainsi que l'exode de population en lien avec ces phénomènes. Les années 2000 n'ont pas donné de répit au monde rural québécois, en particulier avec le fort recul de l'industrie forestière. Quelque 21 000 emplois auraient été perdus depuis 2005, mettant en péril 250 villages dont l'économie repose essentiellement sur la forêt (Shields, 2012). Plusieurs milieux ruraux du Québec connaissent également des difficultés majeures associées à la dévitalisation de leur territoire. Certains parviennent à attirer de nouveaux résidents (Doyon *et al.*, 2011, 2013; Guimond et Simard, 2010) ou à développer leur industrie

touristique, mais pour d'autres, les difficultés persistent. Aussi, l'État et certaines régions rurales comprennent-ils aujourd'hui l'importance de l'activité agricole pour le développement économique, mais aussi pour le maintien démographique de leur région, comme en témoigne ce répondant : *«Les gens prennent conscience de l'impact que toutes les activités agricoles peuvent avoir sur l'économie»* (responsable de PDZA n° 19).

Pour d'autres territoires, les connaissances acquises au cours de l'élaboration du portrait contribuent à une prise de conscience de l'importance de l'agriculture. Un tel exercice permet de remettre les pendules à l'heure sur la situation réelle de l'agriculture concernant un territoire, comme l'indique ce répondant : *«Certains pensent que l'agriculture est en déclin dans la région [...] Et quand on regarde les chiffres, on constate que le secteur agricole n'est pas tellement mal en point»* (responsable de PDZA n° 19). Pour certains élus tout de même, le zonage agricole constitue toujours un empêchement de tourner en rond, selon ce responsable de PDZA : *«Ici, on a certaines municipalités qui ont plus de 99 % de leur territoire qui est zoné vert, en zone agricole. [...] c'est comme s'ils [les élus] voyaient qu'il y a une grosse barrière verte autour de leurs petits villages et ils ne peuvent plus rien faire en dehors de ça»* (responsable de PDZA n° 19).

Bref, bien qu'il subsiste une certaine réserve de la part d'acteurs locaux face au zonage agricole, plusieurs réponses fournies par les répondants autorisent à penser que nous assistons, dans certaines régions du moins, à un renouvellement de la perception de la contribution de l'agriculture au développement des territoires ruraux.

Conclusion

Au cours des dernières décennies, des tendances lourdes associées à la mondialisation des échanges, aux changements climatiques et aux crises sanitaires ont remis sur le tapis la question de la sécurité alimentaire, laquelle doit contribuer au développement d'une agriculture tournée vers la consommation locale. Si les principales politiques agricoles du Québec continuent à soutenir les grandes productions traditionnelles, l'adoption du dispositif PDZA s'inscrit avant tout dans des préoccupations de mise en valeur des territoires agricoles, de cohabitation des usages et, plus largement, d'occupation dynamique des territoires ruraux. Elle reconnaît l'hétérogénéité des agricultures, des agriculteurs et des milieux agricoles. Aussi, la reterritorialisation de la

question agricole à travers la mise en œuvre des PDZA permet-elle de faire ressortir des enjeux et de proposer des réponses adaptées, tant aux zones de déprise qu'aux zones d'intensification agricole.

Il est toutefois trop tôt pour dire si le PDZA constituera à plus long terme un instrument efficace pour mettre en valeur les terres agricoles du Québec et faire de l'activité agricole un levier de développement collectif des territoires. Il marque cependant un changement important dans la façon de faire la planification agricole au Québec. Le portrait général brossé dans le cadre de ce chapitre fait état d'une perception commune positive des démarches de réalisation des PDZA, mais qui gagneraient à être complétées par des soutiens techniques et financiers pour la mise en œuvre des actions. Il témoigne entre autres d'un changement dans la perception des acteurs non agricoles quant à la contribution de l'agriculture au développement des territoires, soit un changement qui serait attribuable notamment à une meilleure connaissance de la réalité agricole par ces acteurs.

Cette nouvelle responsabilité a permis aux MRC d'acquérir des connaissances sur leur territoire et leurs activités agricoles. Elle aura également permis de créer un espace de dialogue entre le monde agricole et non agricole, favorisant ainsi une meilleure compréhension des intérêts des différents acteurs mobilisés dans la démarche. Ainsi, l'adoption du dispositif PDZA constitue une évolution dans la stratégie d'intervention de l'État central: il accompagne les milieux locaux par un soutien technique et financier, tout en conservant son rôle d'orienteur. L'adoption du PDZA semble également marquer un changement dans l'importance accordée à l'activité agricole pour le développement économique et démographique des milieux ruraux.

Au cours des dernières décennies, différentes crises ont aussi mis à mal les principaux moteurs économiques des régions rurales, comme la pêche et la forêt. L'agriculture connaît elle-même bon nombre de difficultés associées tant à la déprise (par exemple, l'enfrichement et la fermeture paysagère) qu'à l'intensification (par exemple, les dégradations paysagères dues à la monoculture). À travers le PDZA, on cherche à aplanir ces difficultés en soutenant l'agriculture déjà en place, mais aussi en favorisant l'émergence de nouvelles formes de production, de transformation et de distribution. Ainsi, une reconnaissance nouvelle du rôle de l'agriculture dans les dynamiques rurales semble émerger. Mais si la mise en place du PDZA vient souligner la portée limitée d'un dispositif de zonage, elle vient également rappeler que la meilleure façon de protéger la zone agricole est d'en faire une occupation dynamique.

Également, bien qu'un soutien financier et technique ait été octroyé aux MRC pour l'élaboration du PDZA, la mise en œuvre d'un plan d'action demeure à ce jour facultative. Bref, au moment d'écrire ces lignes, il n'existait toujours pas d'incitatifs financiers particuliers.

Enfin, si les divers acteurs sont parvenus à mettre de côté leurs intérêts divergents et à dépasser leurs oppositions avec la confection d'un plan de développement de la zone agricole, il reste à voir si cela résistera à la mise en œuvre des actions.

Bibliographie

- ABRAMOVAY, RICARDO (2006). «Para una teoría de los estudios territoriales», dans Mabel Manzanal, Guillermo Neiman et Mario Lattuada (dir.), *Desarrollo rural - Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires, Ciccus, 51-70.
- BERTRAND, NATHALIE et PATRICK MOQUAY (2004). «La gouvernance locale, un retour à la proximité», *Économie rurale*, 280, 77-95.
- BOUCHARD, DANIEL et ISABELLE CHOUINARD (2000). «La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la protection du territoire et des activités agricoles», dans *La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Colloque de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, 24 février, Sherbrooke.
- BURLONE, NATHALIE et GUY CHIASSON (2007). «Où s'en va l'État? Lectures contemporaines de l'évolution de la régulation politique», *Économie et Solidarités*, 38(2), 3-6.
- COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC - CPTAQ (2002). *Rapport annuel de gestion 2001-2002*. Québec, CPTAQ, 118 p.
- COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC - CPTAQ (2011). *Rapport annuel de gestion 2010-2011*. Québec, CPTAQ.
- COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC - CPTAQ (2016). «Mission et mandat», Québec, Rapport de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, <<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/index.php?id=27&MP=74-147>>, consulté le 2 septembre 2016.
- COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS - CAAAQ (2008). *Agriculture et agroalimentaire: assurer et bâtir l'avenir*. Québec, Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois, 272 p.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL - CMM (2012). *Plan métropolitain d'aménagement et de développement*. Montréal, CMM, 217 p.
- DEROO, THIERRY (2013). *Les visions agricoles dans les projets pilotes des plans de développement de la zone agricole*. Mémoire de maîtrise. Montréal, Université du Québec à Montréal, Département de géographie.
- DE SOUSA MOREIRA, IVALDO et ÉRIC SABOURIN (2009). *Action publique territorialisée de développement rural: le cas du territoire «Portal da Amazônia» - MT-Brésil: 3^{es} Journées de recherches en sciences sociales* (Montpellier, 9, 10 et 11 décembre 2009). INRA, SFR, CIRAD.

- DOYON, MÉLANIE, CHRISTOPHER BRYANT, JUAN-LUIS KLEIN, LUCIE VEILLETTE et CHAKDA YORN (2011). « Les mouvements migratoires vers les milieux ruraux sous influence urbaine: le cas de Val-David », *Revue canadienne des sciences régionales*, 34(4), 165-175.
- DOYON, MÉLANIE, MAUDE DESROSNIERS-CÔTÉ et FABIEN LOYER (2014). « D'une logique de protection à une logique de dynamisation de la zone agricole: les plans de développement de la zone agricole (PDZA) », *Le foncier agricole: usages, tensions et régulations*. Colloque de la Société française d'économie rurale, 11-12 juin, Lyon.
- DOYON, MÉLANIE, JUAN-LUIS KLEIN, LUCIE VEILLETTE, CHRISTOPHER BRYANT et CHAKDA YORN (2013). « La néoruralité au Québec: facteur présentiel d'enrichissement collectif ou source d'embourgeoisement? », *Géographie, économie, société*, 15(1-2), 117-137.
- ESPOSITO-FAVA, AURÉLIEN (2010). « Les dispositifs de la territorialisation de l'action publique, quelles ressources pour quelle agriculture? », *4^{es} Journées de recherches en sciences sociales*, 9 et 10 décembre, Rennes.
- FARINÓS DASÍ, JOAQUÍN (2009). « Le défi, le besoin et le mythe de la participation à la planification du développement territorial durable: à la recherche d'une gouvernance territoriale efficace », *L'Information géographique*, 2(73), 89-111.
- FERGUSSON, YANN (2008). « Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine: vers la fin du modèle keynésien? », *Métropoles*, 4, 81-108.
- FORTIN, MARIE-JOSÉ, ANNE-SOPHIE DEVANNE et SOPHIE LE FLOCH (2010). « Le paysage politique pour territorialiser l'action publique et les projets de développement: le cas de l'éolien au Québec », *Développement durable et territoires*, 1(2), 1-15.
- GUIMOND, LAURIE et MYRIAM SIMARD (2010). « Gentrification and neo-rural populations in the Québec countryside: Representations of various actors », *Journal of Rural Studies*, 26, 449-464.
- KLEIN, JUAN-LUIS (1995). « De l'État-providence à l'État accompagnateur dans la gestion du social: le cas du développement régional au Québec », *Lien social et Politiques*, 33, 133-141.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004a). « L'action publique saisie par ses instruments », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 11-44.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004b). « Conclusion; de l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 357-370.
- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- LE FLOCH, SOPHIE, ANNE-SOPHIE DUVANNE et JEAN-PIERRE DEFFONTAINES (2005). « La "fermeture du paysage": au-delà du phénomène, petite chronique d'une construction sociale », *L'Espace géographique*, 34, 49-64.
- LOUDIYI, SALMA (2008). « Le SCOT, instrument de gouvernance territoriale? La conduite locale de la concertation dans le Pays du Grand Clermont », *Norois*, 209(4), 37-56.
- MEYERSON, MARTIN et EDWARD C. BANFIELD (1955). *Politics, Planning and the Public Interest*. New York, The Free Press, 234 p.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC - MAPAQ (2011). *Plan de développement de la zone agricole. Bilan des projets pilotes*. Québec, Gouvernement du Québec, 78 p.

- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC - MAPAQ (2012). *Plan de développement de la zone agricole: guide d'élaboration*. Québec, Gouvernement du Québec, 40 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE - MAMROT (1994). *Les orientations du gouvernement en matière d'aménagement. Pour un aménagement concerté du territoire*. Québec, Gouvernement du Québec, 70 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS - MAMR (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Diagnostic de l'application de la loi*. Québec, Gouvernement du Québec, 25 p.
- PECQUEUR, BERNARD (2006). «Le tournant territorial de l'économie globale», *Espaces et Sociétés*, (124-125), 17-32.
- PROULX, MARC-URBAIN (2008a). «La planification, science des territoires. Le cas du Québec», dans Guy Massicotte (dir.), *Sciences du territoire: perspectives québécoises*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 391-418.
- PROULX, MARC-URBAIN (2008b). «Quatre décennies de planification territoriale au Québec», dans Mario Gauthier, Michel Gariépy et Marie-Odile Trépanier (dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 23-54.
- ROUILLARD, CHRISTIAN et PIERRE-ANDRÉ HUDON (2007). «Le partenariat public-privé: un instrument d'action publique au cœur de la reconfiguration de l'État québécois», *Économie et Solidarités*, 38(2), 7-26.
- SHIELDS, ALEXANDRE (2012). «Crise forestière - 250 villes et villages à bout de ressources», *Le Devoir*, 23 février.

Quand le choix des techniques contraint l'organisation de l'action publique

Le cas des couvertures d'infrastructures de transport
dans les projets urbains

Joël Idt

Résumé

Les techniques utilisées dans les grands projets urbains peuvent-elles être considérées comme des instruments de l'action publique? Nous montrons dans ce chapitre en quoi le choix de ces techniques peut orienter significativement à la fois la configuration de l'action collective à l'intérieur de ces projets et la manière dont les acteurs organisent leur coopération et coordonnent leurs actions. Nous appuyons notre démonstration sur une analyse comparative de trois grands projets d'aménagement urbain dans lesquels des infrastructures routières ou ferroviaires ont été couvertes: Paris Rive Gauche en France, le Réseau express régional (RER) à Bruxelles, en Belgique, et la Kombilösung à Karlsruhe, en Allemagne.

Ce chapitre discute l'idée que certains objets techniques produits dans le cadre de projets d'aménagement urbain sont assimilables à de véritables instruments de l'action publique locale, et ce, dans le sens où l'entendent les sciences politiques: ces objets produisent dans l'action collective des effets qui leur sont propres, aussi bien sur l'organisation des rapports de forces politiques et sur les relations entre gouvernants et destinataires de l'action publique, que sur les référentiels de l'action et les choix qui y sont faits (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Le cadre d'analyse des instruments a déjà été largement mobilisé pour

comprendre l'action publique urbaine, comme dans le cas de l'analyse des politiques urbaines européennes (Halpern et Le Galès, 2011) ou de la définition de la géographie prioritaire de l'État en France (Estebe, 2004). Le projet urbain peut lui-même être considéré comme un instrument d'action publique organisant la gouvernance métropolitaine (Pinson, 2004, 2009).

À travers ce chapitre, nous montrerons qu'il existe également, à un niveau plus fin, des instruments qui structurent le pilotage de chacun des projets : les types d'aménagement, les formes urbaines ou les modèles d'action choisis dans la conception des projets, autant que les objets qui les composent, peuvent fonctionner comme des instruments qui ont leurs effets propres. Dit autrement, le choix des techniques utilisées n'est pas neutre dans le pilotage des projets. Nous rejoignons en cela une posture d'analyse souvent adoptée par la sociologie des sciences et techniques : la production des techniques est autant le résultat que le moteur de compromis sociopolitiques (par exemple Barthe, 2009).

Nous étudierons ici un cas d'objet sociotechnique de génie civil, les couvertures d'infrastructures routières et ferroviaires, que l'on trouve dans de nombreux projets d'aménagement. Dans des territoires métropolitains traversés par les grandes infrastructures de transports (Prelorenzo et Rouillard, 2009), couvrir ces dernières est un moyen parmi d'autres de tenter d'atténuer les nuisances qu'elles engendrent, tout en créant un nouveau sol artificiel à aménager. L'hypothèse que nous formulons est que les couvertures d'infrastructures de transport induisent des effets propres, autant sur l'action d'aménagement urbain en surface que sur la production et la gestion du réseau de transport lié à l'infrastructure couverte, deux champs d'action publique que l'on sait à la fois interdépendants et antagonistes. En effet, alors que les problèmes à traiter sont étroitement imbriqués, les actions publiques en matière de transport et d'urbanisme différent, et ce, autant dans leurs enjeux que dans leur mise en œuvre opérationnelle (Gallez *et al.*, 2015). Les couvertures d'infrastructures opèrent, dans ce contexte, comme des instruments qui organisent les interactions et la coordination entre urbanisme et transport. Ces objets sociotechniques à l'interface de ces deux champs d'intervention exercent des contraintes sur le contenu et les modalités de mise en œuvre de l'action collective. Ainsi, ils cadrent les enjeux et les débats ; ils influent sur la répartition des ressources valorisables, et donc sur les rapports de forces entre les protagonistes ; ils régissent les temporalités du pilotage des projets.

Après avoir présenté brièvement le cadre méthodologique de notre recherche et les terrains analysés, nous verrons dans un deuxième temps en quoi intégrer une couverture d'infrastructure dans un projet urbain contribue à déterminer, au moins partiellement, la configuration de projet, en ouvrant un espace d'action commun à l'aménagement urbain et aux transports. Nous examinerons en quoi des interdépendances entre ces deux champs se structurent autour de ces objets socio-techniques, en même temps que se cristallisent les tensions dans le pilotage opérationnel de l'action collective. Dans un troisième temps, nous verrons comment les couvertures d'infrastructures conditionnent le pilotage des projets, essentiellement à travers les difficultés de coordination qu'elles entraînent, dans les dispositifs de pilotage utilisés, dans le contenu et dans les modalités de conception des projets.

Une analyse empirique et comparative de projets de couverture d'infrastructures

Le présent chapitre repose sur un travail de recherche réalisé dans le cadre du projet CANOPEE (2011-2015) de l'Agence nationale de la recherche française (ANR) qui a consisté à étudier de manière interdisciplinaire les couvertures d'infrastructures routières et ferroviaires en milieu urbain, aussi bien dans leurs dimensions techniques et fonctionnelles que juridiques, sociales et organisationnelles. Plus précisément, nous reprenons ici trois des cinq cas analysés dans la Tâche 3 («Analyse des jeux d'acteurs») du projet CANOPEE (voir Idt et Leheis, 2015). Plusieurs projets urbains comprenant une couverture d'infrastructure ont ainsi fait l'objet d'une analyse organisationnelle, au sens de la sociologie de l'action organisée (Friedberg, 1993).

Il s'agit de mettre en évidence la manière dont les acteurs s'organisent pour conduire une action collective, ici chacun des projets étudiés. À travers une analyse empirique, le chercheur repère les acteurs concernés par l'action collective. Il fait ressortir leurs intérêts, leurs stratégies, les cadres de référence de leurs actions, les conditions de leur coopération et la manière dont ils s'organisent pour parvenir à agir ensemble.

Pour chacun des trois projets de couverture à l'étude¹ et afin de reconstruire le «système d'action concret» qui organise leur production (Crozier et Friedberg, 1977), une dizaine d'entretiens semi-directifs ont été menés avec les acteurs ayant contribué à leur pilotage ou l'ayant observé (élus, chargés de projets et techniciens, acteurs de la société civile, chercheurs, etc.). Au cœur de notre réflexion, une question centrale: quels sont les traits communs qui font que, dans chacun des projets étudiés, la couverture d'infrastructure fonctionne comme un instrument d'action publique? Avant d'amorcer notre analyse, présentons brièvement ces projets.

Le projet d'aménagement Paris Rive Gauche (figure 3.1) a été amorcé au début des années 1990 et est toujours en cours de réalisation. Il vise à créer un nouveau quartier mixte dans le XIII^e arrondissement de Paris,

**FIGURE 3.1 / Projet Paris Rive Gauche - Secteur Austerlitz -
Les voies ferrées sont pour l'instant partiellement couvertes
et accueillent en surface une avenue et un immeuble en construction**



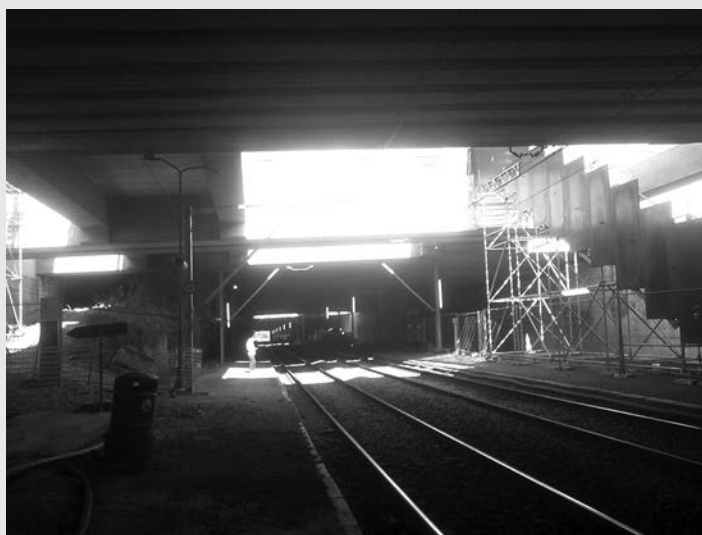
Source: Geneviève Idt, Paris, XIII^e arrondissement - France, janvier 2016.

1 Pour des analyses plus détaillées de ces trois projets, consulter le rapport final de la recherche (Idt et Leheis, 2015).

en France. Prévoyant un budget de plus de 4 milliards d'euros, l'opération se centre sur quelque 2,4 millions de mètres carrés de nouvelles surfaces bâties, aussi bien en logements qu'en bureaux, commerces et équipements divers, dont une université. Le projet est porté par la Ville de Paris, tant d'un point de vue politique qu'opérationnel, à travers son entreprise publique locale d'aménagement, la Société d'économie mixte d'aménagement de Paris (SEMAPA). Le programme prévoit que 26 hectares de voies ferrées de la gare d'Austerlitz seront couverts, au-dessus desquelles seront construits des bâtiments et des espaces publics du nouveau quartier. Les voies ferrées restent en activité tout au long des travaux.

Le projet de Réseau express régional (RER) à Bruxelles (figure 3.2) vise à organiser les transports collectifs urbains ferrés dans un rayon de trente kilomètres autour de la capitale belge. Dans les cartons depuis le début des années 1980, il a été officiellement lancé en 2003 à travers un protocole d'accord entre l'État fédéral, les trois régions belges (Wallonie,

FIGURE 3.2 / Projet du RER de Bruxelles - Travaux de couverture de la gare de Boitsfort en fonctionnement



Source: Joël Idt, Boitsfort - Belgique, mars 2014.

Flandre et Bruxelles-Capitale) et la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB). Le coût total du projet est estimé à plus de 2,6 milliards d'euros. L'établissement public gestionnaire du réseau ferré national, Infrabel, a été chargé des études et des travaux d'infrastructure. Le projet prévoit notamment un passage de deux à quatre voies des principales lignes ferroviaires de la banlieue de Bruxelles. Ces modifications nécessitent par endroit de couvrir les voies, en particulier aux abords de certaines gares (par exemple, à Boitsfort, Linkebeek, Braine l'Alleud, Rixensart et Ottignies).

Enfin, le projet de la Kombilösung, à Karlsruhe en Allemagne (figure 3.3), est à la fois un grand projet de réorganisation du système de tram-trains dans la région urbaine et un projet de réaménagement du centre-ville. Le succès du réseau de tram-trains de Karlsruhe, qui est un modèle de référence chez les professionnels des transports collectifs urbains de voyageurs (Bérard, 2009), a pour revers l'engorgement de la Kaiserstraße, principale artère du centre piétonnier: les tramways des

FIGURE 3.3 / Projet de la Kombilösung - La voie rapide de la Kriegstraße avant sa couverture



Source: Joël Idt, Karlsruhe - Allemagne, juin 2015.

huit lignes qui l'empruntent se suivent presque en continu aux heures de pointe. Le projet de la Kombilösung vise à répondre à ce problème à travers la création d'un tunnel sous la Kaiserstraße, où passerait alors une partie des lignes de tramway, et à travers la couverture d'une voie rapide routière parallèle, la Kriegstraße, qui pourrait alors accueillir en surface les lignes restantes. Ce projet est porté par la Karlsruher Schieneninfrastruktur-Gesellschaft mbH (KASIG), une filiale de la société gestionnaire du réseau de tram-trains, elle-même filiale de la Ville de Karlsruhe, pour un coût total de près de 700 millions d'euros. Enfin, mentionnons que les travaux de couverture de la Kriegstraße ont démarré en 2015 et que l'ensemble est censé être entièrement terminé en 2019.

Paris Rive Gauche entre dans la catégorie des projets d'aménagement urbain (Arab, 2004; Idt, 2012) qui visent à créer ou à transformer des quartiers entiers à travers la requalification des espaces publics et la production immobilière. Quant au RER de Bruxelles et à la Kombilösung, ils entrent dans la catégorie des grands projets de transports urbains qui constituent des outils très prisés des acteurs publics locaux pour organiser l'action en matière d'aménagement urbain (Maulat, 2015).

Rappelons que le mode projet a pris une importance croissante dans les politiques urbaines depuis le début des années 1980 (Pinson, 2009; Bourdin, 2001). Les acteurs le présentent généralement comme un moyen de construire une action à la fois plus stratégique que la planification urbaine traditionnelle, plus adaptée à la diversité des situations et des problèmes à résoudre et, enfin, plus adaptative dans des contextes de plus en plus incertains (Devillers, 1994; Ingallina, 2001). Le projet est une forme d'action publique particulièrement prisée par les élus locaux, qui y voient un moyen d'affirmer leurs capacités entrepreneuriales (Bourdin, 2001). Toutes ces caractéristiques font des projets de bons analyseurs de l'action publique urbaine, et les trois cas étudiés constituent des exemples représentatifs de la manière dont les acteurs publics aménagent aujourd'hui les territoires des grandes agglomérations.

Le choix des techniques et les configurations des projets urbains

Le choix de couvrir une infrastructure a des incidences sur la configuration du projet urbain : la présence de cet objet sociotechnique contraint, au moins en partie, les conditions dans lesquelles les différents

protagonistes vont coopérer et construire leur action, sans pour autant prédéterminer l'itinéraire du projet². Les couvertures d'infrastructures contribuent à ancrer le projet urbain dans deux champs d'action publique aux logiques antagonistes : l'aménagement urbain et les transports. Comme nous le verrons dans la présente partie, les configurations de projets qui en découlent sont marquées par des interdépendances très fortes qui se structurent entre ces deux champs.

Une couverture à l'interface de l'aménagement urbain et de l'infrastructure couverte

Dans la majorité des cas, les couvertures sont des éléments parmi d'autres de projets plus larges. Leurs enjeux peuvent renvoyer aussi bien à l'aménagement urbain qu'au fonctionnement de l'infrastructure couverte d'abord vouée au transport urbain. L'un des champs est souvent prépondérant, mais les deux sont concernés. Ainsi, la couverture des voies ferrées à Paris Rive Gauche est avant tout motivée par des enjeux d'aménagement : le projet vise à créer un nouveau quartier parisien en reliant le tissu urbain existant du XIII^e arrondissement aux berges de la Seine. Mais le nouveau quartier est construit en surface de la couverture du faisceau ferré aux abords de la gare d'Austerlitz, et sur d'anciens terrains ferroviaires, ce qui crée aussi des enjeux de réorganisation du fonctionnement de la gare et de la circulation des trains.

De son côté, le RER de Bruxelles est avant tout un projet d'infrastructure qui vise à réorganiser le réseau de trains de banlieue autour de la capitale belge, notamment en faisant passer de deux à quatre voies plusieurs lignes ferroviaires. Or, ces travaux s'accompagnent par endroit de couvertures des voies³, ce qui induit localement des problématiques d'aménagement aux alentours. Quant au projet de la Kombilösung à Karlsruhe, il vise autant à réorganiser le réseau de tram-trains de l'agglomération qu'à réaménager les espaces publics du centre-ville. La couverture de la Kriegstraße est un élément majeur de ce projet. Elle permet à la fois de dévier plusieurs lignes de tramway et d'améliorer les connexions piétonnes entre le centre-ville et le quartier de la gare situé de part et d'autre de cette voie rapide.

2 Voir à ce sujet Nadia Arab qui développe une notion proche de « situation de projet » (Arab, 2004).

3 Comme on le verra plus loin, ces couvertures facilitent la mise en œuvre des travaux d'infrastructure en évitant l'expropriation.

Dans les trois cas à l'étude, le choix de couvrir renforce l'intersectorialité de l'action collective: l'objet couverture n'est pas neutre quant aux croisements entre les deux champs d'action publique concernés. Des enjeux et des logiques propres à l'infrastructure couverte peuvent se greffer à un projet de couverture réalisé pour des objectifs d'aménagement urbain, et inversement. Les cas analysés en sont une illustration. La création des couvertures à Paris Rive Gauche, pour des motifs d'aménagement urbain, entre en interaction avec le fonctionnement et les projets ferroviaires de réorganisation de l'avant-gare d'Austerlitz, car une partie des voies ferrées doit être neutralisée pour construire les appuis des ouvrages de couverture. Dans le sens inverse, la construction de couvertures autour de certaines gares du RER de Bruxelles, afin d'améliorer l'infrastructure de transport, a engendré des réaménagements en surface, dont la révision des schémas locaux de circulation viaire et des opérations de construction. Deux raisons expliquent ces croisements.

La première raison renvoie au fait que la création d'une couverture est soumise à des contraintes venant aussi bien de l'infrastructure couverte que des aménagements de surface, ce qui oblige les porteurs de projet à inscrire leur action dans les deux champs. Les contraintes engendrées par l'infrastructure couverte sont d'autant plus fortes que celle-ci est grande. À Paris Rive Gauche, il serait impensable d'interrompre la circulation des trains: les voies doivent rester en fonctionnement pendant les travaux, ce qui induit des surcoûts importants et peut contraindre les programmes d'aménagement de surface. D'autres contraintes ferroviaires pèsent sur le positionnement des appuis de la dalle de couverture: un schéma a été imposé par le gestionnaire de l'infrastructure Réseau ferré de France (RFF) pour déterminer les zones où l'aménageur est autorisé à implanter des appuis sans gêner la circulation actuelle et future des trains. Les contraintes peuvent aussi venir de la surface. Pour le RER de Bruxelles, les possibilités de mutation des abords des voies ont fortement conditionné la conception de la mise à quatre voies. Les pilotes du projet souhaitaient en effet éviter d'exproprier les propriétés en bordure des voies, afin de limiter les possibilités de recours qui retarderaient le projet. Les couvertures constituent une solution technique qui permet de positionner les voies supplémentaires dans les anciens talus au lieu d'avoir recours à l'expropriation.

La seconde raison aux croisements intersectoriels vient de ce que les couvertures ouvrent des potentialités d'action en matière d'aménagement et de transport allant au-delà des objectifs initiaux, et dont

les acteurs se saisissent. Dans le cas du RER de Bruxelles, les couvertures visaient au départ à faciliter techniquement les travaux de mise à quatre voies des lignes dans des configurations spatiales particulièrement complexes. Mais les acteurs de certaines communes traversées ont cherché à profiter de cette opportunité pour améliorer les connexions vaires aux abords des gares, pour organiser l'intermodalité autour des gares, ou encore pour engager des opérations immobilières. L'action au départ restreinte à l'infrastructure de transport déborde donc sur des objectifs d'aménagement urbain ou d'organisation des mobilités de surface. À Paris Rive Gauche, par contre, l'objectif initial des couvertures de voies ferrées était de créer de nouvelles surfaces constructibles à aménager. Mais elles ont aussi constitué une opportunité pour engager, en parallèle, des actions en matière de transport. Elles ont permis la construction d'une nouvelle gare de la ligne C du RER - qui empruntait les voies sans s'arrêter - et d'une nouvelle station de métro de la ligne 14. La création de voiries en surface, reliant les bords de Seine aux quartiers existants, a également conduit à repenser les plans de circulation et les trajets des autobus. Le projet d'aménagement a enfin poussé la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) à engager une réflexion sur l'avenir de la gare d'Austerlitz, qui sera peut-être amenée un jour à accueillir des trains à grande vitesse (TGV).

Plusieurs formes d'interdépendances intersectorielles induites par les couvertures d'infrastructures

Les effets des couvertures sur les configurations des projets urbains peuvent être caractérisés par les interdépendances qu'elles contribuent à structurer sur trois plans : dans le contenu, dans les systèmes d'acteurs mobilisés et, enfin dans les dynamiques et les temporalités de l'action collective.

Les interdépendances entre les objets produits

Les interdépendances relient les caractéristiques physiques (forme, longueur, nivellement, portance, etc.) des objets eux-mêmes, autant de ce qui existe que de ce qui est projeté. Le nivellement de la dalle de couverture dépend ainsi de celui de l'infrastructure couverte, car la hauteur doit être suffisante pour permettre la circulation des trains ou des voitures. Mais il dépend également du nivellement des terrains adjacents auxquels la surface de la dalle est reliée. Les caractéristiques fonctionnelles des objets entrent également en jeu. Les contraintes

réglementaires de sécurité des tunnels deviennent très fortes au-delà de 300 mètres, ce qui induit des liens entre le fonctionnement de l'infrastructure à cet égard (sorties de secours, systèmes d'évacuation des fumées, signalisation, vitesse de circulation acceptable sur l'infrastructure, etc.) et la longueur possible de la couverture.

Les interdépendances s'entrecroisent entre l'infrastructure, la surface et la dalle, cette dernière faisant office d'objet intermédiaire. Le positionnement des points d'appui des couvertures de Paris Rive Gauche tient compte de l'infrastructure et du passage des voies ferrées. Il conditionne en retour les évolutions possibles de l'infrastructure: il devient impossible de déplacer ou de rajouter des voies ferrées une fois la dalle réalisée. Il conditionne aussi ce qu'il est possible de faire en surface, notamment la forme et l'architecture des bâtiments construits au-dessus des voies, et donc leurs usages. Par exemple, il est souvent difficile de faire coïncider les points d'appui des couvertures avec les trames structurelles usuelles des bâtiments de bureaux, qui sont standardisées et marquées par une grande régularité.

Les interdépendances entre les acteurs

Le système d'acteurs impliqués dans la fabrication d'une dalle de couverture est intersectoriel, et à cheval entre le champ de l'aménagement et celui des transports. Les interdépendances renvoient au fait que les acteurs de l'aménagement ont besoin des acteurs des transports pour faire aboutir leur propre action, et inversement. À Paris Rive Gauche, l'aménageur du nouveau quartier a besoin que les gestionnaires de l'infrastructure ferrée aient libéré l'emplacement des appuis et qu'ils lui aient vendu les volumes à construire au-dessus des voies, afin de pouvoir construire la dalle de couverture et en aménager la surface. Inversement, les opérateurs ferroviaires ont besoin de l'aménageur et de ses projets d'amélioration du quartier pour pouvoir valoriser financièrement leurs propriétés, y compris de nombreux terrains aux abords du faisceau ferré, dont ils n'ont plus l'usage.

Les interdépendances entre acteurs s'expriment notamment en termes de ressources. La propriété foncière constitue à cet égard une ressource centrale, comme le montre notre dernier exemple. Les ressources financières contribuent également à structurer ces interdépendances lorsqu'un acteur a la capacité de financer l'action des autres. Le financement de la dalle de couverture est la plupart du temps intégré au projet global. Dans le cas du RER de Bruxelles, les travaux de construction des dalles et des aménagements de surface sont financés

à même le budget d'ensemble du projet. Mais les aménagements de surface intéressent surtout les acteurs des communes traversées. Ces derniers doivent donc négocier avec les pilotes du projet RER. Dans le cas de Paris Rive Gauche, les interdépendances financières se formulent cependant un peu différemment. Les cessions à des promoteurs de terrains constructibles au-dessus des dalles ne financent pas intégralement la construction des couvertures et des espaces publics nécessaires à la desserte des nouveaux bâtiments. Leurs coûts sont répartis sur le bilan d'aménagement de l'ensemble du quartier, et donc aussi payés en partie par les cessions de terrains constructibles, aux abords des voies où il n'est pas nécessaire de couvrir. Autrement dit, les volumes au-dessus des voies n'auraient pu être valorisés sans l'aménagement de l'ensemble du quartier. En contrepartie, la couverture contribue à la qualité des aménagements et aussi à l'accroissement des prix de cession des terrains à construire dans tout le quartier. Mais les ressources peuvent aussi être réglementaires.

Dans le cas du RER de Bruxelles, les acteurs ferroviaires qui pilotent le projet doivent obtenir des permis d'urbanisme pour la mise à quatre voies des lignes ferroviaires. En Belgique, les permis pour les grandes infrastructures sont instruits au niveau régional. Chaque ligne traversant les trois régions belges, il est donc nécessaire de déposer trois permis pour chaque ligne (un permis par ligne et par région). Par ailleurs, le jeu institutionnel belge fait que les communes traversées pèsent d'un poids très fort dans l'instruction de ces permis. Pour éviter des blocages, les porteurs du projet RER ont dû négocier avec plusieurs communes réticentes à la mise à quatre voies des lignes ferroviaires. Les couvertures et les aménagements de surface, payés à partir du budget global du projet, ont constitué à cet égard un argument de taille.

Ces interdépendances, eu égard aux ressources et aux moyens d'action, donnent lieu à des systèmes d'acteurs pluriels, complexes et multiformes. Les configurations de maîtrises d'ouvrage et de maîtrises d'œuvre qui en découlent sont très fortement enchevêtrées. Paris Rive Gauche constitue un cas exemplaire à cet égard : la couverture est morcelée en plusieurs dalles dont la Société d'économie mixte d'aménagement de Paris (SEMAPA), qui est l'aménageur de la zone d'aménagement concerté (ZAC) pour le compte de la Ville de Paris, assure chaque fois la maîtrise d'ouvrage. L'entreprise RFF, propriétaire de l'infrastructure, est maître d'ouvrage du déplacement et de la reconstitution ailleurs des équipements ferroviaires qui obèrent la construction de la couverture (les systèmes d'aiguillage, les transformateurs électriques, etc.).

La SNCF est maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre de l'ensemble de ces travaux. Enfin, les aménagements de surface sont réalisés par la SEMAPA pour les différents espaces publics et par différents promoteurs pour les bâtiments. L'action collective est alors confrontée à la multiplicité des intérêts et des cadres d'action des différents intervenants, mais aussi aux incompatibilités structurelles entre les acteurs des transports et ceux de l'aménagement qui, rappelons-le, sont deux champs d'action qui renvoient à des logiques techniques, des domaines d'expertise, des pratiques et des savoir-faire souvent très éloignés.

Les interdépendances entre les processus et les temporalités des projets

La présence d'une couverture engendre des imbrications fortes entre les processus des projets d'aménagement de surface et des projets de modification de l'infrastructure. Les interdépendances se traduisent par des enchaînements de tâches entrecroisés dans l'action des uns et des autres. Par exemple, à Paris Rive Gauche, pour qu'un promoteur puisse construire son bâtiment, il est nécessaire que l'aménageur ait terminé la dalle de couverture, et pour cela, que RFF ait déplacé certains équipements ferroviaires. Un blocage sur une tâche d'un projet peut ainsi se répercuter sur tout le reste, les calendriers étant imbriqués. La plupart du temps, c'est l'infrastructure et la couverture qui conditionnent la réalisation des aménagements de surface: il faut d'abord réaliser le sol artificiel avant de pouvoir construire au-dessus. Parfois, la surface peut néanmoins conditionner le processus de projet d'infrastructure. Dans le cas du RER de Bruxelles, les bourgmestres de certaines communes traversées ont bloqué l'émission des permis d'urbanisme de la mise à quatre voies, et ce, tant qu'ils n'étaient pas d'accord avec les aménagements prévus en accompagnement. Dans cette situation, un blocage dans le processus de conception des aménagements de surface suspend la réalisation de l'infrastructure et de la couverture. À Paris Rive Gauche, le travail de conception des dalles de couverture tient compte autant que possible des bâtiments prévus au-dessus, mais cela suppose que leur conception soit suffisamment avancée.

L'imbrication des projets de transport et d'aménagement exacerbe les tensions entre leurs temporalités. Les logiques temporelles sont en effet très différentes, de l'aménagement urbain qui se construit sur plusieurs décennies aux interventions sur les infrastructures de transport qui doivent respecter des calendriers très contraints. À Paris Rive Gauche, les travaux ont impérativement lieu la nuit, et doivent avoir

été anticipés trois ans à l'avance s'il faut modifier le plan de circulation des trains, ce qui rend les calendriers pratiquement inamovibles. Les incidences sur le calendrier et sur le coût du projet sont conséquentes : la durée prévisionnelle totale du projet a pratiquement doublé pour atteindre une trentaine d'années, et les retards pris sur les couvertures de voies en sont l'une des principales causes.

Le choix des techniques et les modalités de coordination de l'action collective

Le fait de couvrir a des incidences sur les modalités de pilotage des projets et de coordination de l'action collective. Cette solution d'aménagement peut conduire à des situations où la coordination entre aménagement et infrastructure est structurellement impossible. Elle favorise certains dispositifs organisationnels. Elle focalise les discussions et les négociations sur quelques questions privilégiées situées aux interfaces entre la couverture et son environnement. Enfin, cette solution d'aménagement conditionne les modalités de conception du projet, les protagonistes fonctionnant par adaptation aux contraintes.

Les problèmes de coordination de l'action collective engendrés par le choix de l'objet technique

Le choix de couvrir l'infrastructure peut conduire à des situations où la coordination de l'action collective pose problème, entre les deux champs d'action que la couverture contribue pourtant à mettre en relation. Plus précisément, une configuration fréquente de pilotage des projets de couverture est celle où les acteurs qui s'occupent des aménagements de surface, ceux qui construisent la couverture et ceux qui gèrent les modifications de l'infrastructure ne cherchent pas à coordonner leurs actions, alors même que celles-ci sont interdépendantes. Ces situations découlent directement de la présence de couvertures, et des enchaînements temporels qu'elles induisent dans les processus de fabrication : l'infrastructure et la dalle de couverture sont réalisées avant les aménagements de surface. Souvent même, la conception des aménagements de surface n'est pas entamée alors que la dalle de couverture est déjà construite : les uns n'ont pas commencé à agir alors que les autres ont déjà terminé. Parfois, les acteurs qui interviennent en surface ne sont même pas identifiés. Dans le cas de Paris Rive Gauche, certaines dalles ont été réalisées, alors que les promoteurs construisant

au-dessus n'avaient pas encore été désignés. Ces derniers ont donc dû adapter leur bâtiment (positionnement des appuis, positionnement des arrivées des réseaux et de la fosse d'ascenseur, etc.) à un sol artificiel déjà réalisé. Dans un autre cas, la construction de la dalle a été si longue que le promoteur s'est désengagé avant d'avoir pu commencer son bâtiment : l'aménageur a dû trouver un autre promoteur, mais celui-ci n'avait pas les mêmes attentes.

Dans ces situations, c'est la configuration même de l'objet couverture qui rend la coordination difficile, voire impossible, l'infrastructure et la dalle ayant structurellement un temps d'avance sur la surface. Les derniers intervenants arrivés doivent s'adapter. La dalle de couverture devient une donnée pour la conception des aménagements de surface : elle génère des contraintes non négociables de nivellement ou de portance, la position des sorties de secours qui émergent en surface est définitivement fixée, etc. Lorsque l'action se construit ainsi, de manière relativement étanche entre l'aménagement urbain et l'infrastructure de transport, les décisions prises dans le champ dont les délais sont les plus courts et les plus contraints s'imposent à l'autre. Mais les acteurs peuvent aussi prendre conscience des problèmes que cela engendre et chercher à les éviter. Dans l'exemple de Paris Rive Gauche, le fait de figer trop tôt les caractéristiques de la dalle obère la possibilité même d'aménager la surface : des contraintes trop fortes risqueraient de décourager les promoteurs. Les pilotes du projet cherchent donc à anticiper la conception des bâtiments en surface, afin d'en tenir compte dans la conception de la dalle.

Des dispositifs de pilotage qui articulent transport et aménagement

L'intégration de couvertures d'infrastructures dans un projet d'aménagement urbain peut avoir des conséquences sur les dispositifs que les acteurs mettent en place pour assurer son pilotage. Plusieurs solutions organisationnelles sont privilégiées, lesquelles visent explicitement à permettre ou à faciliter la coordination de l'action collective en situation d'interdépendances. Il s'agit des structures organisationnelles intermédiaires, d'une part, et des conventions partenariales intersectorielles, d'autre part.

Nous parlons de structure organisationnelle intermédiaire lorsqu'une même organisation formelle porte à la fois la fabrication des dalles de couverture, la modification de l'infrastructure couverte et tout ou partie des aménagements urbains. Cette organisation formelle agit

aussi bien dans le champ des transports que dans celui de l'aménagement urbain, dont elle croise les logiques et les expertises. Les structures organisationnelles intermédiaires peuvent être des institutions ou des établissements publics, ou encore des sociétés de droit privé ou public.

Dans le cas du projet Paris Rive Gauche, l'aménageur du nouveau quartier est la SEMAPA, une société publique locale d'aménagement (SPLA), dont la Ville de Paris est actionnaire majoritaire. En plus de ses missions traditionnelles d'aménageur de la Zone d'aménagement concerté (ZAC) Paris Rive Gauche, la SEMAPA est aussi maître d'ouvrage des couvertures de voies ferrées. Elle est confrontée dans ce cadre aux logiques d'action et aux contraintes des opérateurs ferroviaires.

À Bruxelles, le pilote du projet de RER est Infrabel, établissement public de l'État belge chargé de la gestion du réseau ferré, accompagné par sa filiale TUC Rail. Le cœur du projet est bien d'assurer la mise à quatre voies des lignes RER: la mission porte avant tout sur la modification de l'infrastructure ferroviaire. Mais les couvertures et leurs aménagements de surface sont intégrés au budget global du projet: Infrabel en est également le maître d'ouvrage, et déborde ainsi de ses prérogatives habituelles.

Le projet de la Kombilösung à Karlsruhe est porté par la KASIG, une société filiale de l'autorité organisatrice du réseau de tram-trains, qui dépend elle-même de la Ville de Karlsruhe. Là encore, les logiques d'action renvoient avant tout au réseau de transport à optimiser. Mais pour mener le projet à bien, la KASIG doit couvrir la Kriegstraße et aménager les espaces publics en surface.

On voit ainsi que si l'action de ces structures intermédiaires est souvent ancrée de façon prépondérante dans l'un des deux champs, elles se retrouvent contraintes, en raison de la nature de l'objet couverture qu'elles ont à produire, de s'intéresser à l'autre champ, d'en comprendre les logiques, d'y acquérir des savoir-faire et une expertise, et d'avoir la capacité de coordonner l'action collective dans son ensemble.

Outre ces structures intermédiaires, les projets de couvertures sont accompagnés de nombreux dispositifs contractuels et partenariaux intersectoriels entre les acteurs de l'aménagement et les acteurs responsables de l'infrastructure. Dans le cas de Paris Rive Gauche, un protocole d'accord sur toute la durée du projet a été signé entre les opérateurs ferroviaires, la SEMAPA et la Ville de Paris pour encadrer les échanges fonciers sur l'ensemble du territoire de projet. De leur côté, la SNCF et le RFF s'engagent à céder à la SEMAPA les terrains et les volumes à

construire au-dessus des voies, alors que la SEMAPA s'engage à respecter les contraintes imposées par la SNCF et le RFF, relatives à la construction au-dessus du faisceau ferré. Ces contrats et protocoles d'accord engagent une multitude d'institutions publiques et parfois privées, toutes concernées par l'action collective, et visent à gérer la grande fragmentation du système d'acteurs induite par la couverture.

Dans le cas du RER de Bruxelles, le protocole d'accord qui a permis de lancer le projet engage l'État, les trois régions belges et tous leurs opérateurs de réseaux ferrés. La complexité des situations engendrées par les couvertures incite les acteurs à multiplier les dispositifs contractuels et partenariaux pour un même projet, afin d'encadrer les relations entre les nombreux partenaires. À Paris Rive Gauche, une profusion de contrats et de conventions vient compléter le protocole d'accord ferroviaire. Les relations entre les promoteurs et l'aménageur sont gérées à travers les différents contrats de cession des charges foncières dans lesquels la question de la couverture est abordée. Les questions relatives à l'entretien sont traitées dans une convention spéciale avec le RFF, gestionnaire du réseau et propriétaire des volumes sous les dalles. Mais la multiplicité des règles qui découle de tous ces contrats et conventions est loin de surdéterminer l'action collective : les acteurs jouent avec ces règles et trouvent des marges de manœuvre pour les utiliser à leurs fins. Autrement dit, l'instrument ne surdétermine pas l'action.

Des registres de justification du projet et des éléments de débat largement prédéterminés par l'objet technique

L'intégration d'une couverture d'infrastructure dans un projet d'aménagement urbain influe sur le contenu de ce qui y est produit. D'abord, en formatant les discours. Les argumentaires qui justifient le projet sont orientés vers quelques registres privilégiés : celui de la réduction des nuisances, celui de l'amélioration de l'infrastructure, celui de la couture urbaine et celui de la création de foncier. La couverture agit ici comme un instrument en ce qu'elle prédétermine en grande partie les discours acceptables et la définition des problèmes légitimes que le projet est censé résoudre. Ces différents registres peuvent se combiner sur un même projet, parfois non sans difficultés. Chacun est sous-tendu par des logiques d'action différentes, portées par des acteurs aux intérêts souvent divergents :

- *Le registre des nuisances sonores et olfactives* engendrées par l'infrastructure est surtout porté par les riverains de l'infrastructure et les associations qui disent les représenter. Dans le cas du RER de Bruxelles, les maires des communes traversées par le RER relaient les craintes - liées à l'augmentation du trafic ferré - et les revendications de leurs habitants. La couverture trouve sa justification dans l'atténuation des nuisances sonores occasionnées par la circulation des trains. Les porteurs de projet sont d'autant plus sensibles à ces revendications qu'ils craignent les recours contre les permis d'urbanisme qu'ils déposent. Les couvertures sont proposées comme des moyens de limiter les potentielles nuisances, et leur financement se justifie pour les pilotes de projet par le fait qu'elles évitent les blocages potentiels.
- *Le registre de l'amélioration de l'infrastructure* constitue le principal cadre d'action des acteurs qui la gèrent. Il s'agit d'en optimiser la vitesse, la régularité ou encore la sécurité. La couverture peut être perçue à cet égard comme un atout. Dans le cas du RER de Bruxelles, les couvertures aident en plusieurs endroits à rajouter des voies ferrées sans exproprier et sans couper les circulations de surface. Mais elles peuvent aussi constituer une contrainte, qu'il s'agit de minimiser afin de préserver le bon fonctionnement de l'infrastructure. À Paris Rive Gauche, la couverture entraîne la réduction du nombre de voies ferrées. Enfin, à Paris comme à Karlsruhe, sa création pose des problèmes de sécurité pour l'infrastructure, aussi bien pendant les travaux qu'une fois que le tunnel est créé.
- *Les registres de la «couture urbaine» et de la création de foncier* sont tous deux principalement orientés par des logiques d'aménagement urbain, et portés par les acteurs qui en sont responsables. Il s'agit dans le premier cas de créer ou de recréer des cheminements viaires qui traversent l'infrastructure et en relient les deux côtés. À Karlsruhe, le projet de la Kombilösung a été soumis par référendum aux habitants. Un facteur de succès a été de présenter la couverture de la Kriegstraße comme un moyen d'améliorer les liaisons entre le centre-ville et le quartier de la gare : le seul argument de l'amélioration du réseau de tram-trains n'aurait pas suffi. Dans le deuxième cas, les acteurs s'intéressent au foncier créé au-dessus ou aux abords de l'infrastructure, leur idée étant que la valorisation financière de ces nouvelles surfaces permette de financer la couverture. Le projet de Paris Rive Gauche est en partie

bâti sur ce principe, même si les charges foncières - pourtant élevées dans ce quartier - des bâtiments sur dalle ne permettent pas d'en payer l'intégralité du coût.

L'autre effet d'une couverture sur le pilotage d'un projet d'aménagement est d'orienter les débats et les prises de décisions sur certains points particuliers, en excluant le reste par défaut puisque le temps de l'action est nécessairement limité. Les points les plus discutés se situent aux limites entre l'infrastructure et les aménagements de surface. Ils renvoient aux interdépendances présentées plus haut : comme la couverture est située à l'interface entre l'infrastructure couverte et la surface, elle fonctionne comme une variable d'ajustement entre les deux, et ses principales caractéristiques (longueur, nivellement, portance, épaisseur, etc.) sont au centre des débats. La longueur de la couverture a été discutée publiquement, à différents stades d'avancement, dans les trois projets étudiés. Dans le projet du RER, il s'agit d'une des principales revendications des riverains de l'infrastructure, qui souhaitent généralement que la dalle soit prolongée jusque devant chez eux, alors que les pilotes du projet RER essaient, au contraire, d'en limiter le coût et donc la longueur.

Un autre point débattu concerne les interfaces physiques de la couverture avec la surface ou avec l'infrastructure. Ainsi, les émergences de la couverture posent souvent problème, comme les sorties de secours qui débouchent dans l'espace public ou encore les cheminées d'évacuation des fumées qui doivent être intégrées à un bâtiment (Paris Rive Gauche) ou à l'aménagement d'une place (Karlsruhe). C'est tout le processus de pilotage du projet qui est ainsi orienté par l'objet couverture, aussi bien en phase amont qu'en phases de conception et de réalisation. Ces différents points focalisent les débats publics autour du projet. Mais le choix de la couverture oriente aussi le travail des institutions en interne, entre les techniciens chargés de la conception ou entre les élus qui doivent constamment faire des arbitrages.

Des modalités de conception du projet orientées par et autour des contraintes

L'intégration d'une couverture dans un projet influe sur les modalités de conception technique et urbaine des projets. Nous avons déjà pu voir que les sujets sur lesquels porte le travail de conception sont fortement

orientés par la présence de la couverture. Les logiques et les rationalités techniques de la conception sont également bien particulières : il s'agit souvent d'un travail avec, sur et autour des contraintes.

Les projets de couverture, on l'a vu, sont à l'interface entre l'infrastructure et les aménagements de surface. L'imbrication des différents éléments et des processus de leur fabrication engendre ainsi des configurations de projet doublement contraintes, à la fois par ce qui est couvert et par ce qui vient sur la couverture. Une partie de ces contraintes est d'ordre technique, comme celles, très fortes, imposées sur la sécurité des tunnels par les directives européennes : les équipements de sécurité nécessaires, les conditions de ventilation et d'accès aux secours en cas d'incident pèsent sur la conception de la couverture et, par voie de conséquence, sur les projets d'infrastructure et d'aménagement en surface. D'autres contraintes sont réglementaires : la conception du RER de Bruxelles, des couvertures et des abords a été cadencée par les nombreuses procédures de dépôt de permis d'urbanisme qui l'ont encadrée. Les contraintes de réalisation prennent une place particulièrement forte. La conception urbaine du projet Paris Rive Gauche a été marquée par les difficultés de réaliser les travaux au-dessus de voies ferrées en circulation, ce qui augmente considérablement leur coût et donc influe sur le budget global du projet et sur ce qu'il est possible d'y faire.

Dans ce contexte de foisonnement des contraintes, le problème des acteurs est de savoir comment agir malgré tout. Il s'agit d'identifier les différents types de contraintes et de parvenir à les concilier. Le dessin du nivellement des couvertures de Paris Rive Gauche doit ainsi tenir compte de contraintes propres à l'infrastructure couverte : il est impossible de modifier le niveau des voies ferrées car les pentes acceptables en arrivée de gare sont pratiquement nulles, et par ailleurs le niveau haut de la dalle doit permettre d'installer les caténaires pour faire passer les trains. L'aménagement de la surface impose également des contraintes : le niveau haut de la dalle doit se raccorder aux abords de l'infrastructure, en même temps que certains cheminements sur la dalle doivent garder des pentes acceptables pour les voitures, d'autres pour les personnes à mobilité réduite. En outre, toute partie de dalle réalisée voit son nivellement fixé et devient une nouvelle contrainte pour ce qui reste à construire. Cet exemple souligne la multiplicité des contraintes qui peuvent peser sur le travail de conception, et qui oblige généralement les protagonistes à affiner leurs plans à un niveau de détail très précis pour arriver à une solution acceptable. Mais les acteurs ne font pas que subir les contraintes.

D'abord parce que les contraintes rendent possible l'action collective en réduisant le degré d'incertitude. Le protocole d'accord ferroviaire entre la SEMAPA et les acteurs ferroviaires à Paris Rive Gauche est certes très contraignant pour l'aménageur, particulièrement en ce qui a trait au positionnement des appuis des dalles qui doivent respecter le schéma imposé par la SNCF et le RFF. Mais, en contrepartie, il donne suffisamment de garanties à ces derniers sur ce qui sera réalisé, pour qu'ils acceptent de s'engager dans la durée dans un processus de cession du foncier à aménager.

Puis, parce que les acteurs peuvent déterminer eux-mêmes les contraintes, les négocier ou les faire évoluer, ce qui constitue une grande partie du travail de pilotage de projet. Certains protagonistes ont en effet une certaine latitude pour déterminer le sens dans lequel s'exercent les contraintes, et pour choisir l'élément qui va conditionner l'autre. Par exemple, est-ce que la dalle de couverture doit imposer des contraintes structurelles aux bâtiments qui seront construits au-dessus, ou les constructeurs de la dalle doivent-ils tenir compte de ce qui pourrait venir en surface? À Paris Rive Gauche, l'aménageur, en fonction de ses intérêts et de ses objectifs, a adopté différentes configurations de cession des surfaces à construire au-dessus des dalles, dans certains cas en imposant à l'acquéreur les contraintes d'une dalle déjà construite, et dans d'autres cas en négociant partiellement avec lui les caractéristiques de la dalle. La négociation des contraintes prend dans les projets de couverture une place particulièrement importante, car les processus de projets de l'infrastructure, de la couverture et des aménagements de surface s'entrecroisent, ce qui crée des marges de manœuvre pour négocier les actions des autres.

Conclusion

Notre analyse montre en quoi le choix des techniques utilisées dans les projets d'aménagement – autrement dit, les choix de conception technique, d'objets techniques, de solutions urbaines ou de partis pris d'aménagement, etc. – constituent des instruments qui orientent les actions publiques urbaines et produisent leurs propres effets.

D'une part, les techniques utilisées peuvent contraindre les configurations de projet. Dans les trois cas étudiés, le choix de couvrir l'infrastructure renforce l'interface entre deux champs d'action publique aux logiques antagonistes, les transports et l'aménagement urbain. Les

couvertures constituent des objets transitionnels entre l'infrastructure couverte et les aménagements en surface et aux abords, qui structurent des interdépendances entre les objets, entre les acteurs et entre les processus de projet.

D'autre part, les techniques utilisées jouent sur l'organisation de l'action collective, sans pour autant la déterminer. Les couvertures d'infrastructures orientent les modalités de pilotage des projets urbains dans lesquels elles s'insèrent. Elles entraînent des difficultés de coordination de l'action collective, et les cas où la coordination entre aménagement et infrastructure est impossible sont nombreux. Elles orientent les dispositifs de pilotage vers des structures organisationnelles intermédiaires entre aménagement et infrastructure, et vers un foisonnement de dispositifs contractuels ou partenariaux entre les deux champs. Les techniques utilisées influent aussi sur le contenu du projet, sur la construction de ses objectifs, mais aussi sur les débats et les négociations tout au long de sa mise en œuvre. Enfin, elles déterminent les modalités de conception urbaine, les logiques et rationalités de conception étant marquées par le poids des contraintes imposées à la fois par l'infrastructure couverte et par les aménagements de surface. Notre analyse montre aussi que dans ce cadre contraint par le choix de couvrir, les acteurs trouvent des marges de manœuvre pour agir et orienter le cours du projet et sa forme : l'instrument ne surdétermine pas l'action collective.

D'un point de vue théorique, notre texte met en évidence une parenté possible entre les théories des instruments de l'action publique et l'analyse des objets sociotechniques faite par la sociologie des techniques. Les premières montrent que les instruments ont leurs effets propres autant sur les référentiels et les cadres cognitifs d'appréhension de l'action que sur les acteurs concernés et les relations qui les lient. La deuxième insiste quant à elle sur le fait que les objets techniques contribuent à organiser les systèmes d'action dans lesquels ils s'insèrent et qui les produisent : « Les objets techniques ont un contenu politique au sens où ils constituent des éléments actifs d'organisation des relations des hommes entre eux et avec leur environnement » (Akrich, 1987, p. 49). Dans le cas de l'aménagement urbain, on a effectivement pu voir comment le choix des objets à produire et, plus largement, des techniques ou des partis pris de conception pouvait contraindre les modalités de gouvernance des projets. Une comparaison avec d'autres objets (tramways, gares, etc.) et d'autres cadres d'action techniques (prise en compte des risques d'inondations, amélioration de l'efficacité

énergétique, etc.) permettrait de préciser, à cet égard, la typologie de ces instruments techniques ou sociotechniques de l'aménagement urbain et de leurs effets.

Bibliographie

- AKRICH, MADELEINE (1987). «Comment décrire les objets techniques?», *Technique et culture*, 9, 49-64.
- ARAB, NADIA (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage*. Thèse de doctorat. Paris, École nationale des ponts et chaussées, spécialité «urbanisme».
- BARTHE, YANNICK (2009). «Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires», *Tracés. Revue de sciences humaines*, 16, 119-137.
- BÉRARD, YANN (2009). «L'étranger comme art des distances. Innovation, transfert de projets et grandeurs de l'action publique dans les transports urbains», *Pôle Sud*, 1(30), 47-65.
- BOURDIN, ALAIN (2001). «Comment on fait la ville, aujourd'hui, en France», *Espaces et sociétés*, 2(105), 147-166.
- CROZIER, MICHEL et ERHARD FRIEDBERG (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.
- DEVILLERS, CHRISTIAN (1994). *Le projet urbain*. Paris, Éditions du Pavillon de l'Arsenal, coll. «Les mini PA».
- ESTEBE, PHILIPPE (2004). «Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial», dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Gouvernances», 47-70.
- FRIEDBERG, ERHARD (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Paris, Seuil.
- GALLEZ, CAROLINE, JULIETTE MAULAT, OLIVIER ROY-BAILLARGEON et MARIANNE THÉBERT (2015). «Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine», *Revue Flux*, 2-3(101-102), 5-15.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Gouvernances».
- HALPERN, CHARLOTTE et PATRICK LE GALÈS (2011). «Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne», *Revue française de science politique*, 1(61), 51-78.
- IDT, JOËL (2012). «Le temps de la réalisation des projets urbains: une fabrique *a posteriori* des enjeux politiques de l'action collective», *Géocarrefour*, 87(2), 75-85.
- IDT, JOËL et STÉPHANIE LEHEIS (2015). *ANR CANOPE, Rapport final de la Tâche 3: Analyse des jeux d'acteurs*, Paris, Agence nationale de la recherche, <http://www.irex.asso.fr/wp-content/uploads/2016/01/ANR_CANOPEE_Rapport-Final_Tache-3_Analyse-des-jeux-dacteurs.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- INGALLINA, PATRIZIA (2001). *Le projet urbain*. Paris, Presses universitaires de France, coll. «Que sais-je?».

- MAULAT, JULIETTE (2015). «Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires», *Revue Flux*, 2-3(101-102), 82-98.
- PINSON, GILLES (2004). «Le projet urbain comme instrument d'action publique», dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Gouvernances», 200-233.
- PINSON, GILLES (2009). *Gouverner la ville par projet: urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris, Presses de Sciences Po.
- PRELORENZO, CLAUDE et DOMINIQUE ROUILLARD (dir.) (2009). *La métropole des infrastructures*. Paris, Picard.

La planification stratégique comme instrument pour développer les territoires urbains et ruraux

Guy Chiasson et Mario Gauthier

Résumé

Ce chapitre examine la pertinence de la grille d'analyse des instruments de l'action publique (IAP) pour l'étude des outils de planification mobilisés par les gouvernements locaux. Plus précisément, notre analyse porte sur deux planifications stratégiques (PS) dans des contextes territoriaux différents. Une première – la planification du centre-ville de Gatineau – prend place dans un contexte urbain, alors que la seconde, la *Vision 2020* de la MRC du Pontiac, émerge en milieu rural périphérique. L'application du cadre dans ces deux territoires permet de montrer comment la planification stratégique est modelée par les configurations particulières des acteurs des territoires. Si l'étape de sa mise en œuvre semble s'écarter dans les deux cas de la logique d'une interaction continue, caractéristique de la planification stratégique, c'est en fonction de dynamiques politiques propres à l'un et l'autre des territoires.

La planification stratégique est fréquemment envisagée comme un moyen de renouveler l'action publique des territoires. Après avoir pris naissance dans le contexte des entreprises, elle a progressivement trouvé sa place dans la gestion publique territoriale, surtout urbaine (Albrechts, Healey et Kunzmann, 2003; Kaufman et Jacobs, 1987; Padioleau, 1989; Padioleau et Demesteere, 1991). Dans ce nouveau

contexte, elle vise à renouveler des formes plus traditionnelles de planification relevant principalement de la planification rationnelle globale (*rational comprehensive planning*), et où les institutions publiques sont considérées comme étant les seules responsables de définir les orientations et de les implanter (Bacqué et Gauthier, 2011; Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008; Proulx, 2014). La planification stratégique, pour sa part, considère que les acteurs de la société civile doivent être intégrés comme des partenaires dans la définition des priorités communes et l'implantation des actions qui en découlent (Kaufman et Jacobs, 1987).

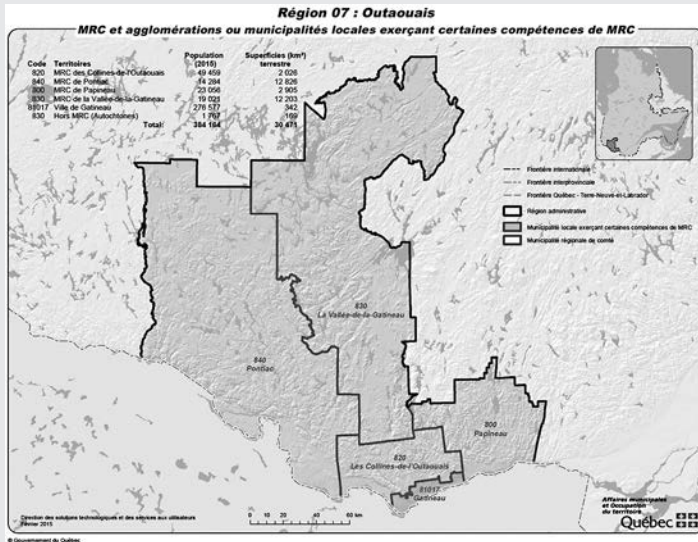
La planification stratégique peut être considérée comme un instrument de l'action publique (IAP) dans le sens où l'entendent Lascoumes et Le Galès (2004) dans leur ouvrage intitulé *Gouverner par les instruments*. Dans cet ouvrage collectif, ces auteurs proposent une approche centrée sur les IAP qui cible les outils techniques de l'action publique, une dimension souvent négligée par la science politique francophone (Lascoumes et Simard, 2011). Cette approche a fait ses preuves puisqu'elle a permis d'éclairer de nombreux instruments de l'action publique utilisés par divers gouvernements dans différents secteurs d'activité. La perspective des IAP a surtout été mobilisée pour mettre en évidence le rôle politique des instruments à l'échelle des États nationaux et, de surcroît, dans le contexte européen. Cependant, parmi les treize chapitres présentés dans cet ouvrage, seulement deux portent sur la pertinence d'une lecture par les instruments à l'échelle des territoires locaux et posent la question de la particularité de ces mêmes instruments lorsque appliqués par des gouvernements locaux (Lorrain, 2004; Pinson, 2004).

Dans ce chapitre, nous explorons la pertinence de l'approche des IAP pour éclairer les moyens et techniques de gouvernance mobilisés par les gouvernements locaux, en particulier les démarches de planification stratégique entreprises par ces derniers. Comme c'est le cas pour la plupart des instruments, la planification stratégique est souvent pensée comme un moyen de nature technique. Rappelons brièvement que pour les tenants de l'approche des IAP, un instrument est «un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation» (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 14). Le recours à cette approche nous permettra justement de faire émerger, comme le soulignent ces deux auteurs, la «conception concrète du rapport politique/société» qui est souvent dissimulée par les travaux sur la planification stratégique territoriale.

Afin de répondre à cette préoccupation, nous ferons appel à l'approche des IAP pour éclairer deux cas de planification stratégique mis en branle par des gouvernements territoriaux. Le premier cas concerne un exercice de planification visant à redynamiser le centre-ville de Gatineau, du côté québécois de la région de la capitale nationale du Canada (Gauthier, Chiasson et Gagnon, 2016). Cette démarche a pris la forme d'un programme particulier d'urbanisme (PPU) pour le secteur du centre-ville ainsi que d'un certain nombre de projets d'aménagement qui en découlent. Le second cas s'intitule *Vision 2020*, une planification initiée par la municipalité régionale de comté (MRC) de Pontiac, en Outaouais, pour relancer son développement face à une crise forestière majeure qui a entraîné la disparition de la majorité des usines de transformation du bois du territoire (Bensouda *et al.*, 2014). Ces deux exercices de planification stratégique se déroulent dans des territoires possédant des trajectoires institutionnelles et de développement différenciées, à savoir, d'une part, un territoire urbain gouverné par un seul conseil municipal, mais faisant partie d'une grande région métropolitaine canadienne caractérisée par une économie fortement tertiaire (Gatineau), et, d'autre part, un territoire abritant de nombreuses municipalités peu peuplées qui occupe une position périphérique dans l'espace québécois et dont l'économie repose essentiellement sur le secteur, en déprime, des ressources naturelles (MRC de Pontiac) (figure 4.1). La comparaison de ces deux exercices de planification suscite une réflexion sur la différenciation de l'action publique et permet de voir dans quelle mesure des contextes territoriaux différents peuvent modeler les rapports politiques qui se tissent lors de la mise en œuvre des instruments de l'action publique.

Sur le plan méthodologique, notre analyse s'appuie sur deux études de cas reposant sur des collectes de données distinctes. La première, qui porte sur l'exercice de planification stratégique réalisé à Gatineau, se fonde essentiellement sur une revue de presse, des documents de planification et des observations directes d'événements participatifs (Gauthier, Chiasson et Gagnon, 2016). La seconde collecte, qui concerne l'exercice *Vision 2020* de la MRC de Pontiac, repose sur quatre entrevues réalisées auprès d'employés des trois organismes de développement local et sur deux groupes de discussion réalisés avec six élus locaux et une dizaine de partenaires de la société civile (Bensouda *et al.*, 2014). Les informations recueillies ont été analysées à partir de la grille de lecture des instruments de l'action publique présentée ci-dessous.

FIGURE 4.1/ **Région 07: Outaouais – MRC et agglomérations ou municipalités locales exerçant certaines compétences de MRC**



Source: MAMOT (2015).

Dans une première section de ce chapitre, nous situons les contours de l'approche des IAP telle que celle proposée par Lascoumes et Le Galès (2004). Cette dernière sert de cadre conceptuel à notre analyse. Dans la deuxième section, nous présentons l'exercice de planification stratégique mené en prévision de la revitalisation du centre-ville de Gatineau ainsi que l'exercice *Vision 2020* de la MRC de Pontiac; cette section met également en évidence la trajectoire particulière de planification qui a été suivie dans chacun de ces territoires. Une troisième section revient sur l'impact des différentes dynamiques territoriales sur la planification stratégique, comme instrument de l'action publique.

L'approche des instruments de l'action publique

La science politique comme champ d'analyse des phénomènes de pouvoir a été marquée par un clivage entre ce que d'aucuns qualifient de « *politics* » et de « *policy* » (Gourgues et Hamzaoui, 2010). Pendant

longtemps, elle s'est d'ailleurs surtout intéressée à la *politics*, c'est-à-dire aux grandes questions du pouvoir (la forme démocratique ou totalitaire de l'État, la représentation des intérêts, etc.), au point de souvent reléguer les enjeux de *policy* à un statut d'enjeux «marginiaux», pour reprendre l'expression de Lascoumes et Le Galès (2004). Ce clivage s'est manifesté clairement dans la création des *policy studies*, un courant né aux États-Unis dans les années 1950 (Hassenteufel, 2011), associé à Harold D. Lasswell (1956), et qui avait pour objectif d'étudier les modalités concrètes du gouvernement et de l'intervention publique de l'État dans la société. Les *policy studies* ont adopté, à leurs débuts du moins, une approche fonctionnaliste qui appréhende les politiques publiques comme des choix techniques, comme si la politique était absente des politiques publiques.

L'intérêt contemporain pour les instruments de l'action publique semble pointer vers une certaine redécouverte ou réhabilitation des «technologies de gouvernement» par la science politique. Cette réhabilitation est cependant plus ancienne dans la science politique anglophone que francophone. S'inspirant de Hood (1990), Lascoumes et Simard (2011) distinguent trois grandes approches dont les plus anciennes remontent aux années 1970.

Selon l'appréciation de Lascoumes et Simard (2011, p. 8-9), l'approche la plus ancienne s'inscrit «dans une perspective classique de *policy analysis*, telle que définie par Lasswell, c'est-à-dire de mise à disposition du gouvernement des analyses de sciences sociales en vue de la recherche d'une meilleure efficacité de l'État. Leurs approches étaient essentiellement pragmatiques et fondées sur la recherche d'une rationalité de type économique (coût/avantage)». La deuxième approche tend surtout à dégager des typologies d'instruments, alors que la troisième voit ces derniers comme des «institutions sociologiques». Ce n'est que dans cette troisième approche que la question des instruments en viendra à occuper une plus grande place dans la science politique francophone. C'est du moins dans cette troisième génération que l'on peut situer le programme de recherche animé par Lascoumes et Le Galès (2004), qui est fort probablement celui ayant le plus contribué à un certain regain d'intérêt du côté des chercheurs francophones pour les instruments de l'action publique. Lascoumes et Simard (2011, p. 16) définissent cette troisième approche dans les termes suivants :

La troisième approche dégagée par Ch. Hood est celle qui envisage les instruments comme des «institutions sociologiques». Elle est centrée sur l'analyse de deux dynamiques: d'une part, celle de la construction-adaptation des instruments, de leur insertion dans des dispositifs sectoriels d'action publique et des justifications de ces choix; d'autre part, celle de leur appropriation par les acteurs et des différents types d'effets qui en découlent tant sur les réseaux d'acteurs concernés que sur les enjeux régulés et, par effet de retour, sur l'instrument lui-même (Lascoumes et Simard, 2011, p. 16).

En d'autres termes, loin de considérer les instruments de l'action publique comme des outils seulement techniques, la perspective sociologique française met en avant leur dimension politique. Les instruments portent, en effet, l'empreinte des réseaux d'acteurs sectoriels qui se les approprient et les adaptent. Par conséquent, ces instruments, qui sont *a priori* des outils génériques, sont modelés par les rapports de forces entre les acteurs sociaux, tout comme ils peuvent en retour modeler ceux-ci. En bref, cette troisième génération se propose de «dépasser la coupure, parfois fétichisée, entre *politics* et *policies*» (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 12; en italique dans le texte). C'est en prenant comme point d'ancrage cette volonté de voir comment les instruments de l'action publique sont travaillés par les dynamiques d'acteurs (le *politics*) que nous allons nous interroger sur les efforts de relance du centre-ville de Gatineau et sur l'exercice *Vision 2020* de la MRC de Pontiac. Cependant, il nous semble qu'il persiste un angle mort à la grille de lecture sur les instruments de Lascoumes et Le Galès (2004).

Comme en témoigne la citation présentée plus haut, cette grille «sociologique» interroge le rapport dialectique entre les instruments et les réseaux d'acteurs «dans des dispositifs sectoriels d'action publique». Pourtant, plusieurs auteurs reconnaissent aujourd'hui l'importance des dynamiques territoriales dans les politiques publiques. En France, des auteurs, notamment Faure et Douillet (2005) et Béhar (2000), parlent de territorialisation des politiques publiques ou de différenciation, alors que chez les anglophones, on évoque des *place-based policies* (Bradford, 2005).

Au-delà des différences de vocabulaire et d'approche, le constat est à peu près le même: en plus des politiques traditionnelles s'appuyant sur une logique et des réseaux sectoriels se développent maintenant des politiques à l'échelle des territoires qui s'appuient sur des réseaux

au moins partiellement territorialisés d'acteurs (De Maillard et Roché, 2005; Chiasson, Andrew et Leclerc, 2008). Ces travaux suggèrent le déplacement d'une certaine capacité d'action publique vers les territoires et les gouvernements locaux et soulignent la pertinence de faire une analyse centrée sur les instruments de l'action publique à cette échelle. Les travaux de Gilles Pinson (2004) sur l'utilisation du projet urbain par les villes européennes confirment cette pertinence; son analyse met en évidence les principales caractéristiques du projet urbain qui agit comme un instrument de mobilisation sociale à travers la mise en œuvre d'une rationalité interactionniste et processuelle. Cette dernière aurait « pour vocation d'affirmer des identités d'action, de pérenniser des groupes d'acteurs solidarisés par le partage des mêmes objectifs » (*ibid.*, p. 201).

Une analyse des IAP à l'échelle des territoires permet de comprendre comment ces instruments sont adaptés, non seulement aux réseaux d'acteurs, mais également aux dynamiques et caractéristiques propres de l'un ou l'autre territoire sous étude. Dans la compréhension que nous en avons, la perspective sociologique sur les instruments cherche à mettre en avant la manière dont ces derniers se contextualisent en fonction des secteurs, c'est-à-dire comment ils passent d'outils génériques à des technologies adaptées aux dynamiques particulières des acteurs. Il nous semble que l'introduction des territoires locaux et régionaux permet d'ajouter à cet effort de contextualisation des instruments - un thème souvent évoqué dans les travaux sur la différenciation territoriale (Douillet *et al.*, 2012; Pinson et Reignier, 2012) - surtout si l'on regarde l'appropriation d'un même instrument dans des territoires différents. À travers nos deux cas à l'étude, nous cherchons à déterminer dans quelle mesure le contexte territorial peut influencer sur l'instrument d'action publique qu'est la planification stratégique.

La planification stratégique: un instrument à l'épreuve des territoires

Au Québec, les municipalités locales et régionales de comté (MRC), les agglomérations urbaines et les régions administratives ont largement recours aux méthodes de la planification territoriale (Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008; Proulx, 2014). En Europe et aux États-Unis, la planification territoriale a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche (Andersson *et al.*, 2013; Albrechts, Healey et Kunzmann, 2003;

Padioleau et Demesteere, 1991). Comme le soulignent Morrison, Lane et Hibbard (2014), l'essentiel de cette littérature s'est cependant concentrée sur les exercices de planification en milieu urbain, délaissant ainsi la planification régionale et en milieu rural.

L'un des principaux constats qui ressort de la littérature sur la planification territoriale en milieu urbain est que la logique de la planification rationnelle globale, qui dominait dans un passé pas si lointain, a cédé le pas à des formes plus interactives et collaboratives de planification (Gauthier, Gariépy et Trépanier, 2008). Rappelons que la planification rationnelle globale s'appuie sur un pouvoir régulateur de l'État et la capacité des institutions publiques à définir les grands objectifs de la planification, et devient ainsi pour les gouvernements locaux urbains un outil de prédilection pour contrôler les usages de l'espace urbain. Le virage amorcé par la planification dont il est question dans la littérature concerne l'adoption d'une autre logique de planification, souvent inspirée du modèle SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) élaboré pour l'entreprise privée.

Selon ce modèle, les entreprises doivent dans leur planification tenir compte de l'environnement dans lequel elles sont actives. Elles doivent, en d'autres mots, intégrer autant les contraintes que les opportunités qui caractérisent cet environnement. La planification stratégique qui découle du modèle SWOT exhorte ainsi les gouvernements locaux à prendre conscience non seulement des interrelations entre leurs actions et le milieu, mais également de la nécessité de planifier en tenant compte des acteurs de ce milieu. En outre, l'adoption par les gouvernements locaux de pratiques de planification stratégique inspirées de l'entreprise privée n'est pas fortuite puisque celles-ci s'inscrivent dans un effort visant à s'éloigner du modèle de la ville bureaucratique pour présenter la ville un peu comme une entreprise (Padioleau, 1989).

Dans ce contexte, la planification stratégique se veut un outil privilégié pour la ville active, un outil qui permet de définir conjointement avec les acteurs sociaux urbains une vision commune (une identité commune) de la ville et des actions à prendre pour l'actualiser. Dans la conclusion de leur ouvrage *Gouverner par les instruments*, Lascoumes et Le Galès (2004) proposent une typologie comprenant cinq types d'instruments avec les types de rapport politique et de légitimité qui en découlent (voir tableau 4.1). La description que propose Padioleau (1989) de la planification stratégique donne à penser que celle-ci, au moins dans sa version générique, s'éloigne des instruments plus classiques - législatif, réglementaire, économique et fiscal - où l'État (local), dans

une logique bureaucratique de type wébérien, définit l'intérêt général et agit en conséquence. Ses remarques sur la ville stratège suggèrent, en effet, que la planification stratégique se rapprocherait davantage des instruments de la catégorie « Informatif et communicationnel » ou encore des « Normes et standards. *Best practices* » et qu'elle serait accompagnée par les types de rapport politique et de légitimité qui sont prévus par cette typologie.

TABLEAU 4.1 / **Typologie des instruments**

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État tuteur du social	Imposition d'un intérêt général par les représentants mandatés ou des hauts fonctionnaires
Économique et fiscal	État producteur de richesse	Recherche d'une utilité collective
	État redistributeur	Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best practices</i>	Ajustements au sein de la société civile Mécanismes de concurrence	Mixte: scientifico-technique et démocratiquement négocié et/ou concurrence, pression des mécanismes de marché

Source: Lascoumes et Le Galès (2004, p. 361).

Cependant, comme nous l'avons précisé, la grille de lecture des IAP considère que les instruments ne peuvent pas être envisagés uniquement dans leur forme générique. Pour bien saisir le caractère politique de ces instruments, il faut voir comment ils sont modelés par les rapports entre les acteurs qui manipulent concrètement ces outils. C'est à travers une analyse de ces rapports que l'on peut réellement découvrir le type de rapport politique qui se dégage d'un ou des instruments. C'est pourquoi nous analysons deux cas de planification stratégique, un premier dans le contexte d'un territoire urbain inséré dans une aire métropolitaine dynamique et le second dans un milieu rural en dévitalisation.

Le centre-ville de Gatineau: planifier pour le dynamiser

La Ville de Gatineau est, à bien des égards, un espace urbain atypique dans l'ensemble canadien. Elle est le produit de la fusion, en 2002, de cinq anciennes municipalités (Aylmer, Hull, Gatineau, Masson-Angers et Buckingham). Avec une population d'un peu plus de 250 000 habitants, Gatineau pourrait bien être considérée comme une ville moyenne, mais ce serait négliger le fait qu'elle fait partie, avec Ottawa, de la région de la capitale nationale du Canada, la quatrième agglomération en importance au pays avec plus de 1,2 million d'habitants. Le caractère atypique vient surtout du fait que l'agglomération d'Ottawa-Gatineau est divisée par la rivière des Outaouais, qui sert de frontière entre les provinces de l'Ontario et du Québec. Gatineau se situe du côté québécois de cette frontière et Ottawa, du côté ontarien.

Dans le passé, le profil socioéconomique de Gatineau était très différent de celui d'Ottawa. Jusqu'aux années 1970, Gatineau était une ville ouvrière et manufacturière dominée par la transformation du bois (Beaucage, 1994), alors qu'Ottawa avait déjà amorcé le virage vers une économie tertiaire dominée par la fonction publique fédérale. L'effondrement de l'industrie du papier et la volonté du gouvernement fédéral de favoriser une plus grande présence de la fonction publique sur la rive québécoise vont alors engendrer une tertiarisation de l'économie gatinoise (Andrew *et al.*, 2014), ce qui aura pour effet de créer une région assez fortement intégrée, d'un point de vue économique du moins.

Le développement de Gatineau dans la continuité de sa voisine, Ottawa, a fait en sorte que Gatineau n'a pas vraiment réussi à se donner un centre-ville distinct de celui de la capitale fédérale. De surcroît, le cœur historique de l'ancienne ville de Hull a été en bonne partie rasé pour faire place aux édifices fédéraux, à compter des années 1970 (Gaffield, 1994). Au moment de la fusion municipale du début des années 2000, l'absence d'un centre-ville propre à Gatineau s'est imposée comme un enjeu majeur (Chiasson et Andrew, 2005). Dans la perspective de construire une nouvelle ville et de lui donner une identité forte, la présence d'un centre-ville dynamique devenait essentielle. C'est dans ce contexte que la Ville de Gatineau s'est lancée dans un vaste chantier visant à planifier le développement de son centre-ville.

Dès 2002, au lendemain de la fusion municipale, l'administration en place amorce un processus de planification stratégique, dont la direction est confiée à la Commission consultative sur les choix stratégiques. Il s'agit d'un organe nouvellement créé composé d'élus, de citoyens et

d'employés de la Ville et présidé par un conseiller municipal bien en vue à l'époque (Andrew et Chiasson, 2006). Ce processus impliquera des représentants de divers secteurs de la société civile gatinoise, en plus de faire appel, à différentes reprises, à la participation des citoyens (Chiasson, Gauthier et Andrew, 2011).

Il faudra attendre le mois de mars 2007 pour voir la mise en place d'une première initiative d'envergure comportant des mesures spécifiques en vue de l'aménagement du centre-ville. En vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme du Québec, les municipalités peuvent se doter de Programmes particuliers d'urbanisme (PPU), qui sont des plans d'aménagement spécialement adaptés à des secteurs d'intérêt désignés. C'est cet outil de planification que la Ville de Gatineau a choisi d'utiliser pour consolider l'aménagement de son centre-ville. Le PPU a finalement été adopté par le conseil municipal à l'automne 2009, à l'issue d'un processus d'établissement des priorités d'aménagement du centre-ville qui s'est échelonné sur plus de deux ans.

Un regard rapide sur le processus d'élaboration du PPU (tableau 4.2) et sur le diagnostic urbain qui le sous-tend (tableau 4.3) permet de constater que les grands thèmes de la planification stratégique - mobilisation des acteurs, identification des forces et des faiblesses, analyse de l'environnement externe, etc. - sont au cœur de la démarche d'élaboration du PPU. Conformément aux préceptes de la planification stratégique, la Ville a opté pour une approche globale orientée vers l'action et les résultats, et qui s'est déroulée en deux temps. D'abord, un portrait du secteur visé par le PPU a été réalisé, en y intégrant un diagnostic des forces et faiblesses et en y définissant les principaux défis à relever pour le réaménagement du centre-ville. Puis, cette première étape, qui a comporté une consultation auprès de la population résidante et des usagers, a débouché sur une vision d'aménagement et de développement à partir de laquelle ont découlé des orientations d'aménagement, des objectifs et des moyens de mise en œuvre.

L'administration municipale a déployé des efforts considérables pour inclure tous les acteurs intéressés, incluant les citoyens, dans le processus (tableau 4.2). Une variété de dispositifs ont en effet permis à différents porteurs d'intérêts d'exprimer leur opinion et de participer à la définition des objectifs généraux devant guider les efforts de réaménagement du centre-ville. À ces consultations menées sous la forme d'ateliers de discussion avec des citoyens, des organismes et des partenaires du milieu lors de l'étape du diagnostic urbain et de la détermination des enjeux, se sont ajoutées quatre activités participatives distinctes à

TABLEAU 4.2 / Processus d'élaboration du programme particulier d'urbanisme: cheminement du dossier

Année 2007	
5 mars	Présentation du projet et du plan de consultation aux membres de la Commission consultative d'urbanisme
13 mars	Présentation du projet et du plan de consultation aux membres du conseil municipal
21 avril	Déroulement de la journée d'ateliers de discussion auprès des citoyens, des organismes et des partenaires du milieu
Septembre et décembre	Élaboration des lignes directrices
Année 2008	
15 janvier	Dépôt des lignes directrices au comité plénier
Janvier	Préparation du devis d'appel d'offres et octroi du mandat pour le deuxième volet, soit l'élaboration du PPU du centre-ville
17 et 18 juin	Opération portes ouvertes portant sur les propositions d'aménagement du village urbain centre-ville
20 septembre	Charrette portant sur les propositions d'aménagement du centre-ville
22 septembre	Audience publique portant sur les propositions d'aménagement du centre-ville
Automne	Rédaction du rapport de consultation publique et bonification des propositions d'aménagement et du PPU centre-ville
Année 2009	
5 mai	Dépôt du PPU du centre-ville au conseil municipal pour adoption
4 juin	Consultation publique prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour la modification du plan d'urbanisme visant à y intégrer le PPU du centre-ville
Juin à août	Analyse des commentaires déposés à la suite de la consultation publique
Août	Analyse des requêtes à la Commission consultative sur l'urbanisme
22 septembre	Adoption du PPU du centre-ville par le conseil municipal
Septembre	Élaboration des règlements de concordance
Année 2010	
Janvier	Adoption des règlements de concordance par le conseil municipal
Janvier	Mise en forme de la vision d'aménagement du centre-ville sous forme d'outils promotionnels

Source: Document non publié distribué lors de l'Activité de consultation publique sur le programme particulier d'urbanisme pour le centre-ville de Gatineau - volet 3, tenue le 4 juin 2009 à la Maison du citoyen de la ville de Gatineau.

la deuxième étape du processus, soit l'élaboration proprement dite du PPU. Ces démarches ont débouché sur un consensus assez large parmi les participants quant à la nécessité de ramener quelque 10 000 habitants au centre-ville. Même la question délicate de la délimitation de ce « nouveau centre-ville » a rallié une majorité d'acteurs, malgré quelques voix discordantes. Aux termes de cet exercice et encore de nos jours, la Ville de Gatineau présente le PPU du centre-ville comme un plan qui se veut « le reflet de la participation citoyenne » et dont la mise en œuvre repose « sur la mobilisation et l'engagement soutenu de tous les acteurs » (Ville de Gatineau, 2009).

Le PPU adopté en 2009 comprend trois sections - le contexte d'intervention, le parti d'aménagement et la mise en œuvre - qui s'appuient sur un diagnostic urbain reprenant les principales catégories des démarches de planification stratégique des villes (tableau 4.3). Le processus d'élaboration a été réalisé avec beaucoup de sérieux et constituait une première expérience du genre pour la Ville de Gatineau. En tant que document général de planification porteur d'une vision d'ensemble qui doit inspirer les projets de nature plus opérationnelle, le PPU doit ouvrir la voie à des initiatives plus concrètes. Nous allons maintenant examiner de plus près deux de ces initiatives, soit le projet de réaménagement de la rue Montcalm et le projet de remplacement de l'aréna Robert-Guertin, également situé au centre-ville, par un centre multifonctionnel.

Le projet de la rue Montcalm

Le projet de réaménagement de la rue Montcalm, au centre-ville de Gatineau, s'inscrit dans un effort de revalorisation du secteur du ruisseau de la Brasserie, un secteur emblématique du riche passé industriel de la ville. Conformément au PPU, le réaménagement de la rue Montcalm a pour but de faire de cette artère « une rue de prestige majeure » appelée à devenir un pôle culturel important pour Gatineau. Ce projet doit servir en quelque sorte de locomotive pour enclencher tout le processus de revitalisation du centre-ville. Les objectifs visés par le projet consistent à moderniser l'aménagement urbain du secteur en fonction de cette nouvelle vocation culturelle, à partir d'une « approche cohérente de planification urbaine à long terme », et ce, de manière à offrir « un environnement de qualité aux visiteurs, utilisateurs et résidents » (Ville de Gatineau, 2010, p. 9).

TABLEAU 4.3 / Programme particulier d'urbanisme du centre-ville de Gatineau: diagnostic urbain

Les forces	Les faiblesses	Les défis du réaménagement
<ul style="list-style-type: none"> • L'omniprésence de l'eau et d'espaces verts • La tenure publique de l'ensemble des berges de l'île • La présence d'équipements récréotouristiques et la concentration d'équipements collectifs, culturels et institutionnels • La présence d'œuvres d'art public et la concentration de sites et de bâtiments d'intérêt patrimonial • L'homogénéité de la trame hulloise d'origine de certains milieux, principalement résidentiels • La diversité de la population résidente • L'inclusion du centre-ville au cœur de l'agglomération Gatineau/Ottawa 	<ul style="list-style-type: none"> • La dispersion des espaces à bureaux et de projets structurants dans le centre-ville ainsi que les ruptures de la trame créées par la juxtaposition des secteurs d'emploi et des milieux de vie • Le manque de destinations urbaines et de parcours piétonniers • L'occupation industrielle des berges aux portes du centre-ville • Une trame urbaine fragmentée par la présence de grands ensembles en périphérie du centre-ville • La présence d'un réseau autoroutier entraînant la fragmentation des milieux de vie • Le vieillissement du parc de logements • Une desserte commerciale peu diversifiée et le manque de lieux pouvant favoriser l'animation du centre • La déstructuration de la trame urbaine causée par l'aménagement de nombreuses aires de stationnement • La pauvreté du paysage urbain et le manque d'encadrement des rues et des lieux publics • Le manque de relation entre l'île et ses pôles périphériques • La réduction importante de la population résidente • Un achalandage diurne intense coupé du développement local 	<ul style="list-style-type: none"> • La valorisation et l'animation des espaces publics • La redéfinition et la valorisation de l'architecture et du design urbain • La création de lieux de rassemblement • Une intégration harmonieuse entre le cadre urbain et les milieux naturels • La protection des paysages et du patrimoine bâti et naturel • La bonne cohabitation entre divers usages et différents gabarits de bâtiments • La requalification des terrains non construits • La gestion de la circulation véhiculaire de transit et du camionnage • Le soutien au transport alternatif • Le soutien à la mixité des usages et des clientèles • La disponibilité des services et des équipements communautaires et institutionnels • Le soutien à la créativité • La participation des partenaires du milieu

Source: Ville de Gatineau (2009).

Profitant des travaux déjà prévus de réfection des infrastructures souterraines de la rue Montcalm, la Ville de Gatineau embauche une firme de consultants en septembre 2009 pour élaborer un plan de

réaménagement et de mise en valeur de la rue conforme aux attentes du PPU. En décembre de la même année, la Ville convie les citoyens et les organismes du milieu à une soirée de consultation publique où ils ont «la possibilité d'émettre leurs commentaires et de témoigner de leur degré d'adhésion au concept préliminaire» (*ibid.*, p. 3). Étrangement, deux importants projets, un musée et une bibliothèque, visant à consacrer la vocation culturelle de cette artère et prévus dans le PPU, sont écartés du scénario à l'étude. Qui plus est, alors que plusieurs éléments du concept proposé - tels que l'aménagement de larges trottoirs, la plantation de nombreux arbres, le style général et le plus grand accès au ruisseau - semblent séduire le public, d'autres aspects, comme l'absence d'une piste cyclable utilitaire et le maintien du trafic lourd, provoquent l'ire des participants qui expriment, au final, une très grande frustration face à cette «pseudo-consultation» dépourvue d'espaces de discussion. Certains ressortent même avec l'impression de n'avoir rien à dire sur l'aménagement de leur quartier.

La soirée de consultation, qui devait prendre la forme d'une séance «portes ouvertes», suivie d'une présentation du concept préliminaire par une représentante de la firme-conseil, s'est finalement terminée par une période de questions et de commentaires afin d'apaiser la colère des participants, qui l'avaient exigée, contrairement à la volonté du Service d'urbanisme. Espérant rassurer les citoyens présents, les autorités ont également invité les citoyens à transmettre leurs commentaires sur un site Internet, tribune que des acteurs locaux bien connus ont utilisée pour critiquer le manque de cohérence et de vision à long terme du plan d'aménagement proposé par la Ville, en particulier sur les questions de stationnement, de transport et d'intermodalité. Même si la firme de consultants a présenté une version légèrement modifiée, incluant une voie réservée aux autobus et une bande cyclable d'un mètre, le nouveau concept n'a pas véritablement répondu aux préoccupations majeures exprimées par les citoyens et les organismes du milieu. Le concept révisé n'a pas non plus réussi à faire consensus au sein du conseil municipal, des voix s'élevant contre le projet pour diverses raisons. Dans l'intervalle, un conseiller municipal critiqua publiquement le processus de consultation publique, qualifiant même l'exercice d'«erreur» parce qu'il avait pris la forme d'une simple séance d'information pour les citoyens intéressés.

C'est donc sur ce fond de controverse que la Ville lance un appel d'offres, en mai 2010, pour la réfection des infrastructures souterraines de cette artère censée devenir «la colonne vertébrale du futur pôle

culturel, récréatif et patrimonial du secteur du ruisseau de la Brasserie» (Ville de Gatineau, 2010, p. 9), sans être parvenue à établir une vision claire de la façon dont les autres éléments prévus dans le PPU seront intégrés au projet.

Bref, ce cas montre bien les difficultés à implanter la planification stratégique. Les failles apparentes de ce processus de consultation sont d'ailleurs à l'origine d'une plainte adressée au Bureau de l'ombudsman de la Ville, qui a nommé une commission chargée de réaliser une étude sur les mécanismes utilisés par la Ville pour favoriser la participation du public à la prise de décision. Avec le projet de réaménagement de la rue Montcalm, qui aurait dû constituer un premier pas vers la concrétisation du PPU, la Ville n'a pas su profiter de l'élan et de la dynamique de mobilisation des acteurs suscités par son élaboration. Au contraire, elle s'est contentée d'une planification à la pièce, sans vision globale.

Le projet de l'aréna Robert-Guertin

L'autre projet devant concrétiser le PPU, celui du remplacement d'un équipement métropolitain majeur, soit le Centre Robert-Guertin, fut de loin le plus contesté des deux projets étudiés. Accueillant la plus importante équipe de hockey de la ville, les Olympiques de Gatineau, l'aréna est un bâtiment des années 1950 qui ne répond plus aux besoins de cette formation sportive, et dont la rénovation ou la reconstruction fait l'objet de discussions depuis plusieurs années déjà. Situé un peu en périphérie du cœur du centre-ville, le site de l'aréna Guertin est considéré dans le PPU comme un «secteur particulier d'aménagement et de développement», c'est-à-dire un secteur reconnu pour son rôle stratégique au centre-ville et qui devra, à ce titre, faire l'objet d'un «plan d'ensemble [...] afin d'éviter le développement parcellaire du site» (Ville de Gatineau, 2009, p. 65). Des balises d'aménagement sont énoncées dans le PPU pour ce secteur particulier.

Les premières démarches en vue de remplacer cet équipement remontent à 2009, alors que la Ville envisageait de reconstruire l'aréna sur le site actuel selon une formule de partenariat public-privé, conjointement avec les propriétaires de l'équipe. Ce projet a finalement essuyé un refus du gouvernement provincial à la suite d'une plainte déposée par des hommes d'affaires de Gatineau selon laquelle le projet n'était pas conforme aux règles en matière d'appels d'offres. À l'automne de la même année, le maire de l'époque, fraîchement réélu sur la promesse de doter l'équipe de hockey d'un nouvel aréna pour la saison 2011-2012, fait de la réalisation de ce projet une priorité, mais une succession de

ratés dans le processus de demande de financement d'un nouvel amphithéâtre fait également avorter la deuxième mouture du projet et sème l'inquiétude parmi la population et au sein de l'équipe de hockey et du conseil municipal. Forcé de revenir à la case départ, le maire envisage, pour la première fois, de trouver un nouveau site pour le futur aréna qui, pour répondre aux pressions exercées par certains membres du conseil, doit aussi être desservi par le réseau de transport en commun rapide, alors en voie d'être établi.

Après maintes tergiversations, et en réaction à la proposition avancée par un important promoteur de la région de construire un centre multifonctionnel de prestige sur un site en périphérie, le long de l'autoroute 50, l'administration municipale en vient finalement à proposer un projet plus conforme aux objectifs du PPU. Selon ce nouveau projet, le futur amphithéâtre serait situé en plein cœur du centre-ville, dans le quartier du ruisseau de la Brasserie, et aurait une vocation multifonctionnelle, c'est-à-dire qu'il servirait à la fois d'aréna et d'infrastructure capable d'accueillir des événements culturels d'envergure conformément à la vocation attribuée à ce secteur par le PPU. Le choix de l'emplacement n'est cependant pas sans conséquence sur d'autres projets de revitalisation du centre-ville retenus dans le PPU.

Convaincu que ce nouveau centre multifonctionnel deviendra un levier pour la concrétisation des objectifs de revitalisation du centre-ville, le maire défend ce projet contre vents et marées, et ce, en dépit d'une vive opposition populaire. La pénurie annoncée de stationnements dans le secteur, le coût jugé exorbitant du projet, les expropriations qu'il nécessitera et son caractère improvisé, signes d'un manque de vision globale pour le développement du centre-ville, sont au nombre des éléments reprochés au projet du maire. En outre, l'appui financier des paliers de gouvernement supérieurs s'annonce de plus en plus incertain en raison de l'ampleur du projet et de l'absence de consensus autour du scénario proposé. Le conseil municipal est lui aussi profondément divisé, au point où trois conseillers réclament un débat public sur la question au début de l'année 2011, ce que le maire refuse, fort de l'appui de quelques conseillers. Les coûts de réalisation du projet et le caractère *top-down* du processus d'approbation font partie des arguments invoqués par des conseillers pour justifier leur opposition au projet. Après plus d'un an de débats souvent acrimonieux, le projet de centre multifonctionnel est finalement abandonné au profit d'un projet moins ambitieux de reconstruction de l'aréna sur l'emplacement actuel, mais en périphérie du cœur du centre-ville.

Contrairement au projet de réaménagement de la rue Montcalm, le projet de centre multifonctionnel n'a pas fait l'objet de consultations publiques formelles, ce qui n'a pas semblé atténuer les réserves à son endroit. Et puis, alors que l'on croyait le débat clos une fois pour toutes, un revirement de situation inattendu laisse de nouveau planer un doute sur la réalisation de ce projet. Au printemps 2014, le nouveau conseil municipal a rejeté les soumissions reçues dans le cadre de l'appel d'offres après avoir constaté des irrégularités dans le processus et a remis le dossier entre les mains de l'Unité permanente anticorruption (UPAC). Ce dernier acte dans la saga du Centre Robert-Guertin confirme encore une fois les difficultés qui surgissent lorsque vient le temps d'opérationnaliser la vision commune forgée dans le cadre du PPU.

Ce tour d'horizon du cheminement du projet qui, au bout de cinq années d'avancées et de reculs, n'a toujours pas connu d'aboutissement illustre bien l'inaptitude de la Ville de Gatineau à transposer son idéal de planification stratégique en réalisations concrètes, sur le terrain. Encore une fois, la Ville de Gatineau fait plutôt la démonstration de sa tendance à planifier selon un mode incrémentiel, c'est-à-dire «par essais, erreurs et corrections» (Proulx, 2014). L'absence de réflexion globale à partir des balises posées dans le PPU pour l'aménagement de ce site, la prise de décisions précipitées dans l'urgence de pouvoir profiter de certaines ressources ainsi que le manque d'innovation, l'inertie et le conservatisme qui caractérisent la démarche de la Ville sont autant d'aspects propres à ce que Proulx (2014) a qualifié de «planification par petits pas éclatés (PPP)».

La Vision 2020 de la MRC Pontiac: une réponse à la crise forestière

La MRC de Pontiac, tout comme la Ville de Gatineau, est située dans la région de l'Outaouais. Bien qu'il soit à quelques dizaines de kilomètres de Gatineau, le territoire de la MRC n'a pas vraiment profité des retombées du dynamisme de la région métropolitaine d'Ottawa-Gatineau. Contrairement à la Ville de Gatineau qui a fait le virage vers une économie tertiaire dans les années 1970, l'emploi y est depuis longtemps caractérisé par une assez forte dépendance aux secteurs liés à la récolte et à la première transformation des ressources naturelles. La trajectoire de développement du territoire se bute à de nombreuses difficultés typiques de la périphérie rurale québécoise et de ce qui est qualifié au Québec de «régions ressources»: vieillissement de la population, faible taux d'activité, faible densité de population et dépendance

élevée envers les programmes de soutien gouvernementaux. De surcroît, les deux communautés linguistiques (francophone et anglophone) qui cohabitent dans le Pontiac ont souvent entretenu des relations de méfiance l'une envers l'autre, ce qui, de l'avis de plusieurs intervenants, représente un défi de taille pour la relance du développement de la MRC.

Depuis le milieu des années 2000, l'économie du Pontiac est fortement touchée par une grave crise forestière qui a secoué une bonne partie des milieux producteurs de bois au Canada. Dans le Pontiac, cette crise va entraîner la fermeture des principales usines de transformation du bois, qui constituait l'essentiel du secteur manufacturier du territoire. Le manque de débouchés de rechange fera en sorte que bon nombre de travailleurs n'auront d'autre choix que de s'exiler dans des territoires plus ou moins éloignés pour travailler (Bensouda *et al.*, 2014). Dans l'optique de trouver des moyens pour relancer l'économie du territoire, trois organismes de développement local - la MRC, le Centre local de développement (CLD) et la Société d'aide au développement des collectivités (SADC) - ont uni leurs efforts en 2009 pour entreprendre une démarche de planification stratégique intitulée *Vision 2020*.

Le processus d'élaboration de *Vision 2020* a débuté par la mise en place d'un comité de travail permanent composé de la MRC, du CLD et de la SADC. Un diagnostic a été posé à partir du regroupement de quelques statistiques. Une première consultation, sous la forme d'un forum, a ensuite eu lieu dans un contexte difficile de fermetures d'usines et de polémiques diverses. Ce forum intitulé « Quel avenir pour le Pontiac? » a connu un vif succès avec une grande participation, des discussions intenses et un exercice contribuant à l'émergence des grandes orientations pour le Pontiac. Au total, douze rencontres publiques et cinq consultations sectorielles ont eu lieu avec le public et les autres acteurs locaux et régionaux pour commenter et bonifier le contenu du plan. Le diagnostic a révélé une triple crise : économique, démographique et sociale. Pour relever les défis de la MRC, cinq secteurs clés ont été ciblés dans l'analyse : le tourisme ; la culture et le sociocommunautaire ; les commerces et les industries ; les forêts et les milieux naturels ; enfin, l'agriculture et l'agroalimentaire. Pour chacun de ces secteurs, des constats ont été dressés pour permettre de trouver des pistes d'intervention.

À la suite de plusieurs exercices de consultation et de réflexion menés avec les diverses parties prenantes, le plan stratégique intitulé *Vision Pontiac 2020* a été déposé officiellement en février 2010. La finalité proposée était de devenir « une MRC d'excellence » et « une destination

privilegiée par les touristes et les gens d'affaires car elle sera reconnue pour les attraits et les potentiels de son territoire». Pour chacun des grands secteurs d'activité, un plan d'action a été élaboré comprenant des orientations, des résultats visés, un échéancier et des indicateurs d'évaluation; un responsable et des partenaires ont aussi été désignés. Cinq conditions gagnantes (le développement durable, la gouvernance et la qualité associative, le savoir, les infrastructures) touchant aux cinq secteurs d'activité y ont également été indiquées.

L'information recueillie dans le cadre d'entrevues et de groupes de discussion réalisés avec diverses catégories d'acteurs du Pontiac donne à penser que le processus de définition du plan stratégique et de la vision qui le sous-tend a été mené de façon très ouverte. Les acteurs sociaux ont confirmé qu'ils partageaient largement cette vision. C'est donc dire que pour l'élaboration du plan, l'exercice de planification stratégique *Vision 2020* de la MRC de Pontiac a su mobiliser de façon importante les partenaires du milieu autour d'un « projet de territoire ». L'idée d'une MRC d'excellence retenue comme objectif central de la *Vision 2020* s'inscrit tout à fait dans la foulée de la ville stratège, sauf pour le caractère rural du Pontiac. On pourrait peut-être parler, dans ce cas, de territoire stratège pour souligner la volonté des organismes de développement du Pontiac d'activer les divers acteurs autour d'une vision de développement commune.

La recherche menée en 2012, deux ans après le dépôt officiel de la *Vision 2020*, permet de voir comment elle a évolué au-delà de l'exercice initial de sa définition. Des entrevues avec la direction et des employés des organismes de développement montrent que le document de planification stratégique est fréquemment utilisé comme un outil administratif. La *Vision 2020* est devenue une référence pour la prise de décisions concernant l'appui à des projets de développement. C'est le cas notamment du Pacte rural géré par la MRC et le CLD. La grille d'évaluation des projets à soutenir par le Pacte est constituée très explicitement en référence aux priorités découlant de l'exercice de planification stratégique. Si les acteurs administratifs semblent s'être approprié la *Vision 2020* dans leur travail quotidien, cela ne semble pas tout à fait le cas pour les élus des municipalités locales. Le Pontiac, avec ses 14 000 habitants, est divisé en 18 municipalités locales auxquelles s'ajoute un immense territoire non organisé qui est sous l'égide de la MRC. Cela signifie que les municipalités sont généralement très petites au regard de la population. La plupart des intervenants interrogés étaient d'accord pour dire que le grand nombre de municipalités était un obstacle

important pour la gouverne du Pontiac et qu'il fallait consolider cette dernière. Une firme de consultants embauchée pour proposer une solution a d'ailleurs recommandé un scénario de fusions municipales, mais celui-ci n'a jamais pu être appliqué à ce jour. D'autres vont estimer que les élus eux-mêmes constituent un frein important à la mise en œuvre de la *Vision 2020*. Les propos suivants d'un maire reflètent assez bien le constat général qui se dégage du groupe de discussion organisé avec un nombre restreint d'élus locaux (6) qui ont bien voulu nous parler :

Le plus grand handicap, c'est de convaincre les sceptiques de la région de la MRC de Pontiac qu'on a un potentiel. L'enjeu est là, convaincre la population que le potentiel est là. Les gens ne croient pas à leur propre potentiel. Ça, c'est la doctrine québécoise, c'est une mentalité de statu quo, de se faire dicter les choses puis d'accepter [...] Là, il y avait des élus, they are elected officials. They will sit at the local council table. The first thing they have to say. We can't raise the taxes, we can't invest in local communities. We need to invest but we ask the government for a hand out. Ça a toujours été, ça c'est traditionnellement. Toutes religions, toutes races confondues dans la MRC du Pontiac, que tu ailles du côté anglophone, allemand, partout, tous les gens ont la même mentalité. Ils ne croient pas en leur propre milieu. They don't believe in their own community (Groupe de discussion Élus).

Ces propos dénoncent un manque de volonté des élus locaux de voir leur municipalité comme un outil de développement de peur que cela ait un impact sur l'impôt foncier. Ce qui est reproché aux élus du Pontiac cadre assez bien avec la compréhension plutôt traditionnelle du rôle de l' élu local au Canada, qui persiste à considérer les municipalités comme des pourvoyeuses de services publics locaux (Mévellec, 2008) et qui laisse le soin aux gouvernements supérieurs de s'occuper des grands enjeux et du développement. Cette vision du rôle municipal est diamétralement opposée à l'idée d'un territoire stratégique, du moins tel qu'il prend forme dans la *Vision 2020*. De l'avis de plusieurs, autant les quelques élus locaux qui nous ont parlé que le personnel administratif, la majorité des élus seraient restés assez indifférents à la planification stratégique, ce qui bloquerait une prise de décision municipale allant dans le sens de l'actualisation de la vision sur le terrain. Pour reprendre les mots d'une personne qui occupe un poste de directeur

d'un organisme de développement: «*Mais... c'est comme si c'est oublié [par les élus] d'une rencontre à l'autre. On doit répéter c'est quoi les priorités, c'est quoi la Vision 2020.*»

Les partenaires de la société civile interrogés font le même constat, soit que le manque de consolidation municipale constitue un frein à la *Vision 2020*. Plusieurs d'entre eux font valoir que la *Vision 2020* a permis certains rapprochements entre des organismes de la société civile, mais expriment aussi certaines frustrations quant au manque de coordination du suivi de la *Vision 2020*. Ainsi, un représentant de la Chambre de commerce ayant participé au groupe de discussion des partenaires de la société civile a fait le constat suivant: «*Use the document. You don't have to reinvent, making anything up new. We have it all here. We have indicators in the evaluation pack, check them off. In the 2020, if we achieve this, we'll be successful if we achieve 51% of it. Well, less successful but still successful.*» Ces partenaires ont cependant démontré un certain attachement à la planification qui avait été réalisée; d'ailleurs, ils avaient participé activement à son élaboration. Par contre, plusieurs nous ont dit avoir négligé les engagements qu'ils avaient pris lors de cet exercice, ou même les avoir oubliés, faute de coordination du travail pour la mise en œuvre du plan.

Les instruments de l'action publique à l'épreuve de la différenciation territoriale

L'exercice de planification stratégique pour la revitalisation du centre-ville de Gatineau tout comme celui de la *Vision 2020* de la MRC Pontiac semblent avoir suivi des trajectoires qui, à première vue du moins, sont convergentes. Dans les deux cas, les institutions locales ont mené des exercices de planification ouverts sur la pluralité des partenaires sociaux, ce qui a permis de souder une vision commune partagée par ces acteurs, et cela, de façon assez conforme aux préceptes de la planification stratégique. C'est par la suite, lors de la mise en œuvre, que les choses se sont compliquées et que le projet de territoire s'est révélé plus difficile à mettre en pratique. Pour expliquer cet écart, l'analyse proposée par Pinson (2004) en ce qui a trait au «projet urbain», comme instrument de l'action publique, est éclairante:

Cette nouvelle conception de la planification urbaine a plusieurs corollaires. D'abord, on l'a dit, les objectifs de l'action publique urbaine changent de statut. [...] Ensuite, dès lors que l'enjeu de la planification n'est plus tant de découvrir les bons choix, de produire des visions scientifiquement fondées de la ville souhaitable, que de parvenir à une vision de la ville au futur qui soit le plus largement partagée par les acteurs qui participent à sa fabrication, les interactions qui jalonnent les processus de projet ont aussi vocation à parvenir à ce partage des choix, au terme d'ajustements mutuels successifs. Au-delà, c'est même le caractère ouvert, non déterminé par un savoir expert unique, le caractère interactif et itératif des processus de projet, qui est censé générer la plus large mobilisation et la plus large adhésion au projet. [...] À la limite, tout se passe comme si la mobilisation et la stabilisation d'un système d'acteurs urbains étaient plus importantes, dans les démarches de projet, que l'action elle-même et son contenu (Pinson, 2004, p. 209).

Cette citation met en exergue le caractère itératif et interactif de la planification stratégique (PS). La légitimité de cet instrument viendrait de la capacité de produire des visions communes avec les acteurs sociaux, mais également de continuellement réactualiser ces visions avec les partenaires. Notre analyse suggère que c'est cette capacité de réactualiser la vision commune au moment de la mise en œuvre de la planification territoriale qui a largement fait défaut, tant à Gatineau que dans le Pontiac. Dans les deux cas, cette incapacité à maintenir un dialogue réellement ouvert une fois passée l'effervescence initiale a miné, en quelque sorte, la capacité de la planification stratégique de produire les résultats escomptés du projet de territoire, ce qui démontre que la logique procédurale et la logique substantielle demeurent intimement liées.

Dans les deux cas étudiés, il ressort que l'absence de volonté des élus a fait une différence, soit parce que ces derniers ne se sont pas souciés, dans le cas de Gatineau, d'entretenir la mobilisation des acteurs sociaux, soit parce qu'ils ont adopté, dans le cas de la MRC de Pontiac, une approche traditionnelle en se campant sur les compétences de base de la municipalité et en s'en remettant aux paliers supérieurs de gouvernement. Est-ce à dire que la PS aurait réussi si les élus municipaux avaient pleinement assumé leur rôle? La réponse à cette question n'est pas simple, mais selon notre analyse, une attitude plus proactive de la

part des élus municipaux aurait permis de maintenir la mobilisation sociale et de pérenniser les relations entre les acteurs sociaux autour d'objectifs partagés et de ces projets de territoire.

Par ailleurs, la grille sociologique des instruments nous permet de voir des types de rapports politiques assez différenciés lorsque l'on compare les deux territoires. À Gatineau, les micro-projets ont mis en lumière une certaine prédominance du savoir des experts qui laisse un rôle plutôt marginal aux acteurs sociaux, malgré le discours ambiant sur la gouvernance et la consultation publique. Il s'agit donc d'un type de rapport politique qui, somme toute, peine à s'éloigner de la figure classique de l'État tuteur dans le travail concret de l'aménagement du territoire. Dans le Pontiac, c'est moins une question de relation hiérarchique entre les experts publics et les acteurs sociaux qu'un manque d'intérêt des élus pour le « territoire stratège ». Le modèle traditionnel municipal canadien expliquerait la propension de nombreux élus du Pontiac à vouloir rejeter la responsabilité du développement sur les épaules des gouvernements supérieurs. Ces dynamiques particulières des territoires - et notamment le rapport différent au politique qui se manifeste au Pontiac et à Gatineau - affectent et modifient l'application de l'instrument de planification stratégique sur le territoire.

Selon la définition qu'en proposent Lascoumes et Le Galès (2004, p. 13), les instruments de l'action publique entretiennent un rapport dialectique avec les réseaux d'acteurs : d'une part, la filiation avec l'idée de gouvernementalité de Foucault suggère que les instruments « organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires ». En même temps, un « instrument n'est jamais réductible à une rationalité technique pure. Il est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes » (*ibid.*, p. 14). L'instrument vient structurer les rapports politiques entre les acteurs, mais peut également être structuré par ceux-ci. Notre analyse a surtout mis en évidence ce dernier cas.

Certes, la PS se veut un instrument particulier porteur d'un rapport politique ouvert entre les experts des institutions publiques et les acteurs sociaux du territoire, mais aussi entre divers paliers d'action publique. La grande ligne de fracture avec la planification rationnelle globale se situe justement dans cette idée que la planification trouve principalement sa légitimité dans la construction d'une vision du territoire partagée avec les acteurs sociaux. Toutefois, cette compréhension du politique implicite à la PS n'a pu s'imposer de façon durable dans

les suites des exercices de planification à Gatineau et dans le Pontiac. À moyen terme, les dynamiques d'acteurs propres à ces territoires - le modèle municipal traditionnel dans le Pontiac et le difficile partage du pouvoir entre experts et citoyens dans le cas du centre-ville de Gatineau - et des rapports politiques différents sont venus modeler les instruments autant que les instruments ont changé les rapports politiques. En somme, la PS comme instrument générique a été modifiée par son insertion dans des dynamiques de gouverne territoriale particulières.

Conclusion

Notre analyse des instruments à l'échelle de territoires différents permet-elle d'éclairer certains des angles morts des travaux sur les IAP à l'échelle des États centraux?

Notre analyse permet de poser la question du rapport entre les échelles d'action publique. Le cas du Pontiac montre avec éloquence que la mise en œuvre de la planification stratégique est conditionnée non seulement par des conceptions du rapport entre les élus, le personnel administratif et la société civile, mais également par des compréhensions du partage du pouvoir entre les administrations locales et l'État. Cette compréhension commune chez les élus du Pontiac voulant que les gouvernements locaux doivent s'en tenir à leur rôle traditionnel de pourvoyeurs de services de base contribue largement à expliquer la difficulté d'occuper une position de territoire stratège, alors que dans le cas de Gatineau, ce sont moins les relations scalaires qu'une difficulté d'intégrer les partenaires sociaux dans la planification et la mise en œuvre des projets concrets qui explique la difficulté de traduire la vision relativement au centre-ville. Ces différences en cachent peut-être d'autres qui sont plus directement liées à la trajectoire du développement de chacun de ces territoires.

En effet, comme le fait remarquer un partenaire de la société civile, *«[o]n n'a pas assez de monde et les gens ne sont pas riches. La masse critique, c'est un problème partout.»* Les acteurs du Pontiac doivent régulièrement composer avec la rareté des ressources et l'absence de masse critique due à la position excentrée de la MRC. Ce manque de ressources devient un défi de taille quand vient le temps de s'affirmer comme un territoire stratège et d'actualiser un instrument, comme la planification stratégique. Dans ce contexte, il n'est pas tout à fait surprenant que certains acteurs n'aient pas pleinement confiance en leur capacité

de mener à bien une planification stratégique et qu'ils préfèrent s'en remettre à une sorte de prise en charge par l'État. La présence d'un nombre important d'élus locaux, due au grand nombre de conseils municipaux éparpillés sur le très grand territoire du Pontiac, a certainement compliqué la tâche de convaincre la classe politique locale du bien-fondé d'une approche de PS.

À Gatineau, par contre, où l'on peut compter sur un appareil municipal relativement imposant et une économie dynamique, le manque de ressources apparaît comme une problématique moins criante. La difficulté qui s'y est manifestée était surtout de réussir à mobiliser ces ressources et à les faire converger autour de projets communs, alors que la persistance du modèle de la planification par les experts faisait obstacle au processus d'appropriation par les acteurs sociaux.

Notre regard comparé sur deux territoires démontre l'intérêt de réintroduire la question des caractéristiques très concrètes des territoires quand on cherche à comprendre comment les instruments se mettent en place. Certes, comme le prévoit la grille des IAP, les instruments sont modelés par les dynamiques d'acteurs et les conceptions des rapports entre gouvernants et gouvernés. Cependant, notre analyse permet également de conclure à la nécessité de prendre au sérieux les trajectoires des territoires en termes de développement (leur positionnement au centre ou à la périphérie), tout comme les formes de l'activité politique territoriale dans une lecture «sociologique» des instruments. Il semble à tout le moins y avoir là une piste que les travaux sur les IAP gagneraient à explorer et qu'un regard concret sur les territoires permettrait de mieux mettre en évidence.

Bibliographie

- ALBRECHTS, LOUIS, PATSY HEALEY et KLAUS R. KUNZMANN (2003). «Strategic spatial planning and regional governance in Europe», *Journal of the American Planning Association*, 69(2), 113-129.
- ANDERSSON, KJELL, PER ANGELSTAM, ROBERT AXELSSON, MARINE ELBAKIDZE et JOHAN TÖRNBLUM (2013). «Connecting municipal and regional level planning: Analysis and visualization of sustainability indicators in Bergslagen, Sweden», *European Planning Studies*, 21(8), 1210-1234.
- ANDREW, CAROLINE et GUY CHIASSON (2006) «Restructurations municipales et renouvellement des modèles de gouvernance locale: le cas d'Ottawa-Gatineau», dans François Hulbert, Jules Djeki et Daniel Lagarec (dir.), *Villes du Nord, villes du Sud*. Paris, L'Harmattan, 140-155.

- ANDREW, CAROLINE, BRIAN RAY, GUY CHIASSON et MARIE LEFEBVRE (2014). « La fonction capitale et l'emploi », dans Anne Gilbert, Luisa Veronis, Marc Brosseau et Brian Ray (dir.), *La frontière au quotidien. Expériences des minorités à Ottawa-Gatineau*. Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 41-57.
- BACQUÉ, MARIE-HÉLÈNE et MARIO GAUTHIER (2011). « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis "A ladder of citizen participation" de S. R. Arnstein », *Participations*, 1(1), 36-66.
- BEAUCAGE, ANDRÉ (1994). « De la manufacture aux services », dans Chad Gaffield (dir.), *Histoire de l'Outaouais*. Québec, Éditions de l'IQRC, 493-540.
- BÉHAR, DANIEL (2000). « Les nouveaux territoires de l'action publique », dans Dominique Pagès et Nicolas Pélissier (dir.), *Territoires sous influences*. Paris, L'Harmattan, 83-101.
- BENSOUDA, REDA, GUY CHIASSON, ADIL EL MEZOUAGHI et AZIZA OUTGHATE (2014). *Appropriation et mise en œuvre de la Vision 2020 du Pontiac*. Rapport remis au CLD/SADC et MRC du Pontiac.
- BRADFORD, NEIL (2005). *Place-Based Public Policy: Toward a New Urban and Community Agenda for Canada*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques.
- CHIASSON, GUY et CAROLINE ANDREW (2005). « Fusion de l'agglomération de Gatineau et redéfinition du centre », dans Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec, Presses de l'Université Laval, 119-136.
- CHIASSON, GUY, CAROLINE ANDREW et ÉDITH LECLERC (2008). « Territorialiser la gouvernance du développement: réflexions à partir de deux cas forestiers », *Revue canadienne des sciences régionales*, XXXI(3), 489-506.
- CHIASSON, GUY, MARIO GAUTHIER et CAROLINE ANDREW (2011). « Les élections municipales de 2009 à Gatineau: quel modèle de démocratie urbaine? », dans Sandra Breux et Laurence Bherer (dir.), *Les élections municipales au Québec: enjeux et perspectives*. Québec, Presses de l'Université Laval, 265-288.
- DE MAILLARD, JACQUES et SÉBASTIEN ROCHÉ (2005). « La sécurité entre secteurs et territoires », dans Alain Faure et Anne-Cécile Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 33-51.
- DOUILLET, ANNE-CÉCILE, ALAIN FAURE, CHARLOTTE HALPERN et JEAN-PHILIPPE LERESCHE (dir.) (2012). *L'action publique dans tous ses états: différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan.
- FAURE, ALAIN et ANNE-CÉCILE DOUILLET (dir.) (2005). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- GAFFIELD, CHAD (dir.) (1994). *Histoire de l'Outaouais*. Québec, Éditions de l'IQRC.
- GAUTHIER, MARIO, GUY CHIASSON et LYNDA GAGNON (2016). « Planifier un centre-ville dans une métropole fragmentée: Gatineau », dans Michel Gariépy et Olivier Roy-Baillargeon (dir.), *Gouvernance et planification collaborative. Cinq métropoles canadiennes*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 133-164.
- GAUTHIER, MARIO, MICHEL GARIÉPY et MARIE-ODILE TRÉPANIÉRIER (dir.) (2008). *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

- GOURGUES, GUILLAUME et OUASSIM HAMZAOUÏ (2010). *Les politiques publiques comme objet ou problème. Genèse et trajectoire d'une problématisation dans l'analyse des politiques publiques en France*. Congrès de l'Association française de science politique, septembre 2009, Grenoble, <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00516311>>, consulté le 2 septembre 2016.
- HASSENFUELF, PATRICK (2011). *Sociologie politique: l'action publique* (2^e éd.). Paris, Armand Colin.
- HOOD, CHRISTOPHER (1990). *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. Londres, Macmillan.
- KAUFMAN, JEROME L. et HARVEY M. JACOBS (1987). « A public planning perspective on strategic planning », *Journal of American Planning Association*, 53(1), 23-33.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- LASSWELL, HAROLD D. (1956). *The Decision Process. 7 Categories of Functional Analysis*. College Park, University of Maryland Press.
- LORRAIN, DOMINIQUE (2004). « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique? », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 163-197.
- MÉVELLEC, ANNE (2008). *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE - MAMOT (2015). *Région administrative 07: Outaouais*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/cartotheque/Region_07.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- MORRISON, TIFFANY H., MARCUS B. LANE et MICHAEL HIBBARD (2014). « Planning, governance and rural futures in Australia and the USA: Revisiting the case for rural regional planning », *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(9), 1601-1616.
- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ PONTIAC (2010). *Plan stratégique Vision 2020*. Campbell's Bay, MRC, SADC et CLD Pontiac.
- PADIOLEAU, JEAN G. (1989). « Un mouvement de rationalisation de l'action publique urbaine: le planning stratégique », dans Serge Wachter (dir.), *Politiques publiques et territoires*. Paris, L'Harmattan, 157-187.
- PADIOLEAU, JEAN G. et RENÉ DEMESTEERE (1991). « Les démarches stratégiques de planification des villes: origines, exemples et questions », *Les Annales de la recherche urbaine*, 51, 28-39.
- PINSON, GILLES (2004). « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 199-229.
- PINSON, GILLES et HÉLÈNE REIGNIER (2012). « Différenciation et standardisation dans les politiques urbaines », dans Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche (dir.), *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan, 163-177.

- PROULX, MARC-URBAIN (2014). «Saisir la pratique québécoise de planification territoriale», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 365-386.
- VILLE DE GATINEAU (2009). *Programme particulier d'urbanisme du centre-ville*, septembre. Gatineau, Ville de Gatineau, <http://www.gatineau.ca/docs/guichet_municipal/urbanisme_habitation/reglements_urbanisme/pdf-nouveau/R-500_plan_urbanisme/R_500-2005.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- VILLE DE GATINEAU (2010). *Réaménagement urbain de la rue Montcalm*. Rapport final, Dessau-Plania. Gatineau, Ville de Gatineau.

PARTIE 2 /

PILOTER LES TERRITOIRES PAR LA FISCALITÉ

La gouvernance par les instruments incitatifs?

Les projets sociaux locaux face aux incitations financières
au changement en France, en Espagne et aux Pays-Bas

Mehdi Arrignon

Résumé

Le présent chapitre analyse les rapports de pouvoir entre échelons de gouvernement par une étude des instruments incitatifs. L'analyse est fondée sur la comparaison de trois réformes: le revenu de solidarité active en France (mis en place par les conseils généraux), la *Work and Social Assistance Act* (WWB) aux Pays-Bas (mise en œuvre par les municipalités) et le revenu minimal d'insertion en Espagne (implanté par les Communautés autonomes). Une première partie décrit les nouveaux instruments incitatifs d'action publique dans le secteur social. Une deuxième partie est consacrée à la réception, par les collectivités territoriales, des injonctions à l'«activation» des politiques sociales mises en œuvre localement. Dans une troisième partie, nous procédons à une remontée en généralité théorique pour montrer ce qu'une étude des instruments incitatifs et des changements territorialisés peut nous apprendre sur les pratiques et les effets du «gouvernement à distance».

Les instruments de l'action publique ne sont pas des choix neutres, mais ils expriment une vision du social: dans la lignée des travaux de Lascoumes et Le Galès, nous définissons l'instrument d'action publique comme «un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et

ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur» (Lascoumes et Le Galès, 2004, p. 13). Le choix de gouverner par les instruments incitatifs en particulier (ou instruments «fiscaux/financiers» dans la typologie de Hood, 1983) est davantage qu'une simple décision technique : la préférence pour ce mode de gouvernement exprime la montée en puissance de techniques managériales pour mobiliser les acteurs (Arrignon, 2016). Or, la thèse que nous aurons à cœur de défendre dans ce chapitre est précisément celle d'une généralisation des instruments incitatifs pour piloter les territoires.

Les nouveaux instruments incitatifs saisissent à la fois les publics cibles - les individus et groupes sociaux destinataires des injonctions publiques - et les collectivités locales, encouragées financièrement à adopter des orientations locales conformes aux recommandations des paliers supérieurs de gouvernement. Le chapitre propose ainsi de théoriser le gouvernement par les instruments dans deux sous-domaines disciplinaires rarement étudiés simultanément : l'analyse des politiques publiques (les effets des dispositifs sur les publics cibles) et les études sur les administrations locales (l'effet des réformes sur l'organisation et l'autonomie politique des collectivités).

Empiriquement, c'est la comparaison de trois dispositifs sociaux qui permettra d'analyser l'ajustement entre des principes de réformes énoncés aux niveaux national et supranational et la manière dont se gouverne à distance la mise en œuvre (Epstein, 2005). Les dispositifs étudiés sont le revenu de solidarité active en France (mis en œuvre par les conseils généraux), la *Work and Social Assistance Act* (WVB) aux Pays-Bas (appliquée par les municipalités) et le revenu minimal d'insertion en Espagne (mis en œuvre par les Communautés autonomes).

L'enquête s'est appuyée sur l'étude comparée de dispositifs publics, l'analyse de contenu de discours politiques et de textes administratifs ainsi que des entretiens semi-directifs. Cela permettait de mener à bien une comparaison de type *most different system design*, en relevant des traits et des instruments de gouvernement étonnamment similaires dans des contextes territoriaux où les rapports centre-périphérie sont très distincts et où les collectivités responsables de la mise en œuvre sont aussi très différentes (Peters, 1998; Anckar, 2008).

Ainsi, 71 entretiens semi-directifs ont été réalisés en français, en espagnol (castillan) ou en anglais, selon la personne interviewée. Les entretiens ont eu lieu à Grenoble et Paris en France, à Barcelone et Madrid en Espagne, à Utrecht et La Haye aux Pays-Bas. Pour pouvoir

comparer les rapports centre-périphérie et les instruments de «gouvernement à distance», nous devons en effet enquêter à la fois dans la capitale, auprès des administrations centrales (ministère des Affaires sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas) et, localement, dans la collectivité territoriale en charge de la mise en œuvre (conseil général en France, communauté en Espagne, municipalité aux Pays-Bas). Les acteurs politico-administratifs rencontrés dans les trois terrains ont été sélectionnés pour leur lien institutionnel avec les réformes étudiées (acteurs politico-administratifs impliqués dans les politiques sociales «actives») à chaque palier de gouvernement: ministères centraux, collectivités et services sociaux chargés de l'implantation.

Les sources et données de première main ont été analysées dans une perspective méthodologique qualitative (Muller et Surel, 1998; Bardin, 2007), ce qui permet de saisir le sens, les intentions et la perception des réformes par les acteurs. Plus «actives», les politiques sociales locales ont changé dans leurs objectifs, leurs instruments et leurs cadres institutionnels depuis quinze ans: le guidage administratif des groupes cibles a été resserré, le volet formation a été renforcé et le retour accéléré au travail est davantage priorisé. Mais comment expliquer qu'un changement aussi intense ait été appliqué de manière aussi (apparemment) consensuelle? Pourquoi les collectivités n'ont-elles pas fait dévier davantage les dispositifs précis des intentions nationales? Des instruments incitatifs financiers ont-ils été activés pour encourager ou accompagner les ajustements? La thèse au cœur de l'article est qu'il faut analyser les instruments incitatifs du gouvernement pour comprendre la mise en conformité progressive des agents et des choix locaux.

Nous allons d'abord étudier ce qu'on pourrait appeler une instrumentation *des groupes cibles des politiques publiques*. Nous verrons ensuite que l'usage des incitations financières est appliqué également à *l'intérieur* ou *entre* les structures politico-administratives, comme technique permettant d'orienter les choix des institutions en charge de la mise en œuvre. Enfin, nous procéderons à une remontée en généralité théorique pour envisager ce qu'une étude des instruments incitatifs peut apporter à plusieurs champs d'études complémentaires sur la gouvernance multiniveaux et le pilotage des territoires.

L'incitation des allocataires de minima sociaux : des instruments de l'action publique comparables dans trois contextes territoriaux distincts

Le 1^{er} juillet 2009, le revenu de solidarité active (RSA) a été généralisé dans les départements français - les conseils généraux étant chargés de la mise en œuvre territoriale du dispositif d'assistance. En permettant de cumuler revenus salariaux et une fraction dégressive d'allocation, le RSA vise à ce que le travail garantisse la sortie de la pauvreté; il lutte ainsi contre les effets de seuils et les barrières financières au retour à l'emploi. À plusieurs centaines de kilomètres de là, en Espagne, les politiques d'insertion et d'assistance sociale ont également été réformées dans la communauté autonome de Catalogne. La *renta mínima de inserción* a été modifiée en 2006, afin que la reprise d'emploi n'implique pas la perte totale des prestations sociales pour les allocataires de minima sociaux. Dans le même temps, les Pays-Bas révisaient eux aussi leur système de protection sociale afin d'appliquer le «principe politique selon lequel le travail devrait payer» (Pays-Bas, 2008, p. 67). Aux Pays-Bas, ce sont les municipalités néerlandaises qui ont ainsi été encouragées depuis 2004 à «activer» les dispositifs d'assistance mis en place localement.

Nous allons voir ce que le processus d'activation recouvre dans la suite de l'analyse; la première surprise sera de voir se généraliser, dans trois pays et à trois échelons territoriaux spécifiques, des intentions politiques dont certains traits peuvent être rapprochés - alors que la littérature sur la protection sociale comparée mettait plutôt l'accent sur les différences entre des «mondes» opposés de la protection sociale (Esping-Andersen, 1990) et était plutôt sceptique quant à l'idée d'une mise en convergence des politiques territorialisées dans le domaine social dans les années 2000 (Barbier, 2002; Van Berkel et Hornemann Moller, 2002).

Le constat est d'autant plus surprenant que les changements de pratiques sont importants pour les collectivités chargées des politiques sociales, et qu'ils semblent avoir rencontré peu de résistances: le guidage administratif des groupes cibles a été resserré dans les trois cas à l'étude, le volet formation a été renforcé et le retour accéléré au travail est partout priorisé - ce qui en fait un changement complet des instruments, objectifs et institutions des politiques publiques, selon le modèle de Pierre Muller (2005). Interrogeons-nous précisément sur le changement d'instrument (Lascoumes et Le Galès, 2004) - car il faut voir

l'intensité des changements instrumentaux suscités par les réformes «actives» pour comprendre la réticence initiale des collectivités à les mettre en œuvre.

En France, l'incitation des bénéficiaires de minima sociaux : le choix de la dégressivité

Le revenu de solidarité active (RSA) a été généralisé dans tous les départements français par la loi du 1^{er} décembre 2008, en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API). La principale différence tient au fait que les allocataires du RSA reprenant un emploi peuvent cumuler le revenu social avec leur salaire jusqu'à un certain niveau de revenus - alors que la reprise d'un emploi se traduisait auparavant par la sortie du dispositif. Pourquoi remplacer le RMI et l'API? Le ministère chargé de la réforme, le Haut-Commissariat aux solidarités actives, souhaitait répondre à plusieurs problèmes: la proportion élevée de foyers vivant sous le seuil de pauvreté en France, l'augmentation du nombre des «personnes vivant du RMI» et, enfin, le fait que «de plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus» (Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p. 3).

Pour traiter ces problèmes, le président de la République et le premier ministre ont donné pour mission au Haut-Commissaire de «transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté» (Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p. 10). Comme l'explique un ancien membre du cabinet Hirsch, l'incitation financière est au cœur du RSA: «L'idée fondamentale est très simple: une prestation qui décroît moins que proportionnellement aux revenus¹.» En faisant en sorte que la reprise d'un travail soit financièrement intéressante pour les allocataires de minima sociaux, le Haut-Commissariat espère inciter davantage les personnes à travailler et provoquer une hausse des reprises d'emploi et une baisse du chômage et de la pauvreté. L'instrument financier est censé faire évoluer les choix des personnes pauvres (Arrignon, 2012): en jouant sur la variable *micro* des calculs individuels coûts-bénéfices,

1 Entretien semi-directif, Paris, 15 octobre 2010.

le Haut-Commissariat espère faire évoluer les variables *macro* que sont les taux de pauvreté, de reprise d'emploi et de chômage. *L'instrument incitatif* est alors considéré par le ministère comme un moyen pertinent de faire changer les comportements des groupes cibles de l'action publique (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001).

Depuis 2004, les départements ont la possibilité juridique de faire valoir leur droit à l'expérimentation en matière sociale sur leur territoire - ce qui leur donne une autonomie juridique plus grande (Gomel et Serverin, 2009). Lorsqu'il leur a été proposé d'expérimenter le RSA dès 2007-2008, les conseils généraux français furent une majorité (67 sur 101) à décliner la proposition du ministère. M^{me} Raymonde Le Texier, sénatrice et ancienne élue au conseil général du Val-d'Oise, relayait ainsi les critiques auprès du ministre: «Il n'est pas suffisant d'estimer que le RMI a montré ses limites depuis longtemps pour justifier de la viabilité d'un autre dispositif. Il ne suffit pas non plus qu'une réflexion autour des minima sociaux et de l'insertion soit en cours pour que cette réflexion soit pertinente» (Sénat, 2008, p. 1).

Alors qu'en 2007, ils étaient majoritairement hostiles à l'expérimentation d'une réforme du RMI visant à le transformer en RSA, les conseils généraux français ont mis en œuvre la réforme généralisée quelques mois plus tard. Qu'est-ce qui peut expliquer que les départements aient finalement appliqué une réforme à laquelle ils étaient pourtant réticents? Pourquoi les conseils généraux - dont l'analyse sociohistorique montre la forte capacité de résistance et de verrouillage politique lorsque ses périmètres d'intervention traditionnels sont en jeu (Frinault, 2015) - ne se sont-ils pas opposés davantage aux réformes sociales encouragées ici? Pourquoi n'ont-ils pas fait dévier la mise en œuvre des intentions du Haut-Commissariat? Ils en avaient la possibilité juridique - puisque c'est toujours le président du conseil général qui est responsable des parcours sociaux, des décisions de radiation, et que des variations sont possibles d'un département à l'autre quant aux dispositifs d'accompagnement (Anne et L'Horty, 2010). Après avoir présenté les cas de la Catalogne et des Pays-Bas, nous étudierons les instruments incitatifs forts dont les conseils généraux ont été la cible au cours de la réforme, et qui peuvent expliquer la mise en conformité progressive des départements d'abord réticents.

En Catalogne, des «aides complémentaires d'insertion dans le travail» forfaitaires

En Espagne, les revenus minimaux sont de la responsabilité des communautés autonomes; dans les années 1990, elles se sont inspirées des pratiques de leurs voisins européens pour mettre en place des dispositifs d'assistance (Cortinas Muñoz, 2010). Nous avons pris comme cas d'étude la Catalogne parce qu'elle a été l'une des premières communautés à avoir expérimenté un revenu minimum en 1990 (Selma Penalva, 2010) et parce que la protection offerte par la prestation d'assistance en Catalogne s'est établie depuis lors à un niveau moyen en Espagne². Allocation minimale pour les personnes sans ressources, la *renta mínima de inserción* a été réformée en 2006-2007. Comme en France, la thématique de l'incitation au travail a abouti à la création d'un nouveau dispositif: la *ayuda complementaria de inserción laboral*. Ce dispositif n'est pas une allocation dégressive en fonction des revenus de type RSA mais une prime forfaitaire, versée pour une durée maximale de douze mois aux allocataires de la *renta mínima* qui reprennent un emploi. En cas de retour au travail, l'allocataire peut ainsi cumuler son salaire avec une fraction de l'ancienne allocation - l'*ayuda complementaria de inserción laboral* représentant à peu près un tiers (35%) du montant de la *renta mínima*³.

Pourquoi avoir adjoint ce «complément» à la *renta mínima de inserción*? Le décret adopté le 24 octobre 2006 par le gouvernement catalan du travail expose ainsi les motifs de la réforme: «Il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de type économique liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la *renta mínima de inserción* pour être embauchés» (Catalunya, 2006, p. 1, traduction libre).

En accroissant le différentiel financier entre le fait de travailler et le fait de percevoir la *Renta*, le *Complemento* serait un moyen d'inciter davantage les personnes pauvres. La responsable des programmes d'insertion à la *Generalitat* justifie la réforme en disant que «parfois, bon, comme les salaires sont ce qu'ils sont, et que la *renta mínima* est, à la fin, assez élevée, eh bien, dans certains cas ils [les allocataires de la

2 En 2003, la prestation de *renta mínima* était de 325 € en Catalogne, soit un niveau très proche de la moyenne des prestations minimales accordées dans les autres communautés espagnoles - 310 € mensuels en moyenne (Laparra, 2004).

3 Le montant de l'*ayuda complementaria de inserción laboral* s'établissait à 144 € en 2009 - la *renta mínima de inserción* étant alors de 410 € en 2009 pour une personne seule, <<http://www.idescat.cat/>>, consulté le 2 septembre 2016.

Renta] finissaient par ne pas sauter le pas vers le travail⁴». Même si la variable financière n'est pas la seule qui expliquerait les problèmes pour trouver un emploi - l'enquête mentionnant également la réticence des employeurs et des troubles psychosociaux notamment -, l'incitation financière est défendue comme une manière efficace de faire évoluer les comportements au sein du ministère des Affaires sociales de la communauté autonome.

Le changement est important pour la Communauté, car l'incitation financière et la mise au travail accélérée n'étaient pas les priorités originelles du dispositif d'assistance: le revenu minimum était traditionnellement versé après élaboration d'un plan individuel d'insertion, qui évaluait les mesures psychosociales nécessaires pour pouvoir diriger ensuite l'individu vers l'emploi. L'organisation administrative du revenu minimum catalan s'inspirait traditionnellement de l'approche par l'insertion du RMI français (Morel, 1998), en organisant un parcours social ou psychosocial attentif aux besoins particuliers des groupes les plus vulnérables. Se demander pourquoi une collectivité a changé de pratique pour souhaiter, elle aussi, activer son dispositif d'assistance (Crespo, Revilla et Serrano Pascual, 2009) est d'autant plus intéressant qu'en Catalogne, la Communauté est compétente juridiquement en matière sociale. Certes, des dynamiques de réforme peuvent s'influencer mutuellement: à la fin des années 1990 en Espagne, c'est l'État central qui a d'abord décidé d'activer les prestations qui étaient de sa responsabilité. En matière d'indemnisation du chômage, le Programme national d'action pour l'emploi, adopté en avril 1998 par le gouvernement madrilène, prévoyait à l'échelle nationale un accroissement des «*dépenses actives*» au détriment des «*dépenses passives*» (Toharia, 1998, p. 101). Comment comprendre que la Communauté de Catalogne suive le mouvement dans les années 2000 et décide d'activer elle aussi les prestations sociales minimales dont elle est responsable? Comment analyser les réformes et le mouvement commun des collectivités vers «l'activation» - en France, comme en Catalogne et, comme nous allons le voir maintenant, aux Pays-Bas?

4 Entretien semi-directif, Barcelone, 24 mars 2011.

Aux Pays-Bas également: « to make work pay! »

Aux Pays-Bas, en 2004, la *Work and Social Assistance Act* (WWB) a encouragé les municipalités à accélérer le retour au travail des bénéficiaires de l'assistance. Les municipalités ont pu proposer aux personnes les plus éloignées du marché du travail des *substitute jobs* faiblement rémunérés mais cumulables avec l'allocation d'assistance. Un employé des services sociaux de la municipalité d'Utrecht présente ainsi le dispositif: «*Nous essayons de leur donner l'opportunité de gagner un peu d'argent. Si vous allez à la gare par exemple, vous verrez peut-être des personnes habillées en uniforme en train de laver la rue. Ce sont des personnes au chômage, parfois sans domicile, et comme ça elles peuvent gagner un peu d'argent... Et elles aiment faire ça. Il s'agit de les activer*⁵. »

Depuis 2004, les services sociaux municipaux disposent d'un budget de remise à l'emploi alloué par le ministère du Travail et des Affaires sociales, le Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), qui permet au jour le jour de proposer ces *mini-jobs* de nettoyage urbain et de vigilance aux passages piétons, principalement. Comment les services sociaux tentent-ils de convaincre les allocataires? C'est une fois de plus l'argument financier qui est utilisé: «*Ils ont leur revenu minimal, bien sûr. Donc, ils reçoivent la prestation. Mais avec ce système, ils peuvent aussi toucher un petit extra...* » Mais 4,20 € de l'heure, est-ce un argument efficace pour faire reprendre un emploi? Oui, d'après le responsable aux services sociaux de la municipalité d'Utrecht, car «*c'est un plus: ils gardent leur allocation sociale. Et ils aiment faire ça parce que... parce qu'ils aiment recevoir ce bonus. Donc, c'est un facteur déclenchant, c'est un déclenchement pour eux, oui* ». L'«extra» financier serait un stimulus suffisant pour inciter les individus à reprendre un emploi.

Comme en France et en Catalogne, le changement d'approche est radical aux Pays-Bas et il n'était pas forcément apprécié par les collectivités en charge des minima sociaux au début de la réforme - le gouvernement demandant aux mairies néerlandaises de prendre les mesures adéquates pour réduire de 25% en quatre ans le nombre de personnes dépendant des prestations minimales (PES Monitor, 2008). En 2006, soit deux ans après l'adoption de la loi sur le WWB, seules 23% des municipalités avaient décidé d'implémenter un dispositif de *Work First* -, ce qui signifie que les trois quarts des mairies refusaient alors de suivre les instructions nationales. La loi sur le WWB encourageait

5 Entretien semi-directif, Utrecht, 3 décembre 2010.

les municipalités à adopter des dispositifs de retour accéléré à l'emploi - cofinancés par l'État central -, mais elle laissait la décision finale aux mairies. Deux ans après, 80% des 443 municipalités hollandaises ont finalement décidé de mettre en œuvre sur leur territoire un programme de ce type (Jan Schep, 2008). Comment comprendre ce changement et ce nouvel empressement à l'égard de dispositifs plus « actifs » de la part des collectivités ?

La thèse de ce chapitre est que c'est en comprenant comment fonctionnent les instruments incitatifs et comment ils sont activés entre échelons de gouvernement que l'on peut prendre la mesure du faible degré d'autonomie des collectivités dans la mise en œuvre. Comment des pressions incitatives ont-elles influencé les projets sociaux locaux dans les trois cas étudiés ?

Une pression adaptative sur les collectivités locales ? Le rôle des instruments incitatifs dans les relations entre échelons de gouvernement

Les réformes actives des minima sociaux ont eu tendance à resserrer le lien entre État-providence et marché du travail. Mais comment un changement aussi important a-t-il été rendu possible ? Comment se fait-il que les réformes sociales actives n'aient pas rencontré davantage d'oppositions ou de résistances (Saurugger, 2013) de la part des collectivités chargées de leur application ? Pourquoi les réappropriations n'ont-elles pas été plus conflictuelles (Graziano, Jacquot et Palier, 2011) et diversifiées dans des contextes où les majorités politiques ne correspondaient pas forcément entre le niveau central et l'échelon local ? Ainsi, aux Pays-Bas, le gouvernement qui a fait passer la réforme « active » de l'assistance du WWB était centriste, alors que la majorité des municipalités étaient social-démocrates ; en France, la réforme du RSA a été votée par une majorité de droite et mise en œuvre par des conseils généraux majoritairement socialistes. Pourquoi les collectivités n'ont-elles pas résisté davantage aux « pressions adaptatives » formulées par les paliers institutionnels supérieurs (Bulmer et Radaelli, 2005) ? Nous allons voir que les niveaux locaux de gouvernement ont été tellement incités financièrement à mettre en œuvre les politiques actives que le coût financier de l'inertie (Radaelli, 2001) était impossible à soutenir économiquement.

En France, la désindexation des dotations aux besoins des conseils généraux et le soutien financier des sorties vers l'emploi

En France, les départements sont responsables du versement de la prestation d'assistance depuis le 1^{er} janvier 2004. Ces dépenses départementales sont théoriquement couvertes par des dévolutions financières en provenance de l'État, mais les ressources accordées sont calculées en fonction de frais de fonctionnement centralisés, et prennent mal en compte les besoins d'investissement et les moindres gains d'échelle au niveau local par rapport à une organisation centralisée. Si la prestation d'assistance a coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004, ceux-ci n'ont perçu de l'État qu'un budget de 4,3 milliards, soit 1,2 milliard de charge nette pour les départements - à financer à même le budget propre des collectivités locales (DREES, 2005).

La part des politiques sociales dans les finances départementales s'est encore accrue avec le retournement de la conjoncture économique de la fin des années 2000. Du fait de la dégradation de l'emploi et de l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droit, les dossiers ouverts pour demander le minimum social se sont multipliés : en trois mois - de décembre 2009 à mars 2010 -, 9 000 personnes additionnelles sont devenues allocataires de l'assistance (Thibault, 2014). Comment faire face à des dépenses en hausse avec des ressources financières beaucoup moins élastiques? Dès septembre 2010, une dizaine de départements risquant la cessation de paiement ont informé l'opinion publique du risque de ne plus pouvoir verser l'ensemble des allocations RSA pour les derniers mois de l'année (*Le Parisien*, 2010). En désindexant les dotations aux départements, l'État a limité leurs ressources et les a incités, à long terme, à limiter leurs dépenses en ce domaine. Il s'agit d'une forme de «décentralisation de la pénurie» telle celle théorisée par Keating (1998), lorsque la marge de modulation qui devait être laissée aux conseils généraux se retourne finalement contre eux : quelles solutions les départements peuvent-ils trouver en effet pour circonscrire les dépenses sociales, sinon essayer de réguler le nombre de bénéficiaires du RSA et les orienter plus vite vers le marché de l'emploi, comme le préconise le Haut-Commissariat aux solidarités actives? Comme le dit le Haut-Commissaire lui-même, il fallait encourager les départements à être plus «*dynamiques*»:

Une politique d'insertion dynamique aboutit à une réduction de la charge financière de la prestation. Si la collectivité responsable de la politique d'insertion n'est pas intéressée à ces gains, on peut s'attendre qu'elle ne produise que des efforts limités. C'est ce constat qui déjà avait présidé au transfert de l'allocation de RMI en 2004, et l'infléchissement des politiques d'insertion des Conseils généraux vers l'insertion professionnelle, depuis cette date, atteste de sa pertinence (Haut-Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p. 39).

Pour le Haut-Commissariat, il convenait de faire en sorte que les départements soient intéressés à réduire le volume d'allocataires. La connotation économique du vocabulaire est étonnante : on relèvera dans cet extrait le lexique du «gain», pour les collectivités, si elles réussissent à réduire «*la charge financière de la prestation*». L'instrument économique est ainsi plébiscité pour encourager les collectivités à réorienter leurs pratiques en matière de politique sociale - comme il était mobilisé pour orienter aussi les groupes cibles des politiques publiques. L'usage d'un même champ lexical autour des «coûts et bénéfiques» (les «*gains à la reprise d'activité*» des allocataires de l'aide sociale; la «*réduction de la charge financière de la prestation*» envisagée comme un «*gain*» pour la collectivité locale) témoigne à notre sens d'un tournant incitatif dans l'instrumentation de l'action publique, que ce soit à l'endroit des populations bénéficiaires ou des collectivités chargées de la mise en œuvre.

Aux Pays-Bas, l'incitation négative et positive des municipalités à changer les pratiques sociales

Aux Pays-Bas, la réforme du système de financement des municipalités en 2004 a eu pour visée explicite de modifier le pilotage et les pratiques des services sociaux locaux. Avant 2004, les municipalités étaient déjà responsables des politiques d'assistance, mais elles recevaient de l'État leurs dotations en fonction d'évaluations locales. Or, depuis 2004, les dotations de l'État aux municipalités ne dépendent plus d'une demande réalisée par les municipalités elles-mêmes, ni du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, «*parce que ça, ça peut être influencé par le gouvernement local*». Désormais, le ministère des Affaires sociales évalue les budgets nécessaires en fonction d'un ensemble de critères et de variables socioéconomiques : «*C'est, par exemple, le nombre d'habitants de la ville, ou le taux d'emploi dans un quartier donné d'une ville,*

[...] Et c'est aussi bien l'offre que la demande. Donc, si vous avez une bonne offre - bonne offre de main-d'œuvre - et de la demande dans la zone, vous aurez moins de budget⁶. »

Ce changement induit une forte responsabilisation des services sociaux des mairies : « *Si vous avez besoin de davantage que le budget qui vous est alloué, alors vous devez financer sur les ressources propres du gouvernement local.* » Comme l'exprime un collègue de la responsable du travail au ministère du Travail et des Affaires sociales, le SZW, « *les municipalités ont ainsi une incitation financière à améliorer la qualité et l'efficience-coût de leurs services de réintégration dans le travail.* ». Mais le pilotage des municipalités passe aussi par une incitation positive : depuis 2004, si la municipalité a moins dépensé que ce qui lui a été alloué par le gouvernement central, elle peut garder le surplus, l'intégrer à son budget propre et l'utiliser à son gré. D'après la responsable du bureau « Work » au ministère des Affaires sociales et du Travail néerlandais, le gouvernement considérait que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales, il cherchait un moyen de rendre les gouvernements locaux plus actifs.* ». L'incitation financière par le bas (responsabilisation financière des coûts excédentaires) comme par le haut (possibilité de garder les surplus budgétaires) a été conçue par le gouvernement hollandais comme une manière de gouverner à distance les choix locaux - en encourageant davantage les municipalités à hâter le retour au travail des bénéficiaires des prestations.

En Catalogne, l'effet de levier des incitations européennes : une opportunité pour théoriser les instruments de gouvernement à distance

Dans les cas français et néerlandais, ce sont les structures nationales du financement de la protection sociale qui ont limité les possibilités effectives de résistance des collectivités territoriales face aux recommandations d'activation décidées à un niveau ministériel. On peut aussi étudier le rôle d'institutions supranationales dans un processus de gouvernance multiniveaux, et notamment l'influence de l'Union européenne sur les collectivités (Hooghe, 1996; Hooghe et Marks, 2001), mais cette influence est d'abord indirecte : les ministères nationaux étant incités par les institutions européennes à activer les dispositifs de minima sociaux (Arrignon, 2014), ils ont ensuite encouragé les collectivités

6 Entretien semi-directif, La Haye, 10 décembre 2010.

territoriales à activer à leur tour les dispositifs locaux. L'influence des institutions communautaires sur les ressources locales peut également être plus directe, notamment par le biais des fonds européens (Smith, 1996; Palpant, 2007) et en particulier le Fonds social européen (FSE). Le FSE finance des programmes locaux en les conditionnant au suivi des orientations stratégiques de la Commission européenne; or, dans un contexte budgétaire difficile, la conditionnalité des financements du FSE a un effet incitatif sur les décideurs locaux.

Dans nos trois cas, la question se pose de savoir quel rôle de « catalyseur de changement » (Enos-Attali, Jönsson et Sheppard, 2007) les fonds européens ont pu jouer précisément. En France, le RSA a été soutenu financièrement par l'Europe, mais la part dans le budget est restée marginale: d'après un membre du Haut-Commissariat, le Fonds social européen (FSE) a financé

beaucoup de dispositifs d'accompagnement, mis en place par des missions locales, les PLI, plans pour l'insertion et l'emploi, qui ont des financements: ils sont financés à 50% par le FSE. Et au moment où on a fait le RSA, ils ont plaidé pour avoir un peu d'argent en plus du FSE. Donc, pour les collectivités locales et eux, le RSA, c'était un argument aussi de modernisation, un argument de modernité qui justifiait. Parce que quand on veut du FSE, il faut qu'on justifie du caractère innovant ou expérimental. Donc, ça a servi à ça⁷.

Aux Pays-Bas, le FSE subventionne des projets locaux dans le cadre du programme Compétitivité régionale et emploi. Comme en France et en Espagne, tous les projets sociaux financés par le FSE aux Pays-Bas ont pour priorité d'accélérer le retour au travail des personnes pauvres: le cadrage thématique est clair. Mais il faut nuancer l'impact des aides européennes au regard du coût global des dépenses sociales: en 2007, les dépenses de prestations d'assistance néerlandaises s'élevaient à 3,9 milliards d'euros aux Pays-Bas (Pays-Bas, 2008, p. 74); à titre de comparaison, entre 2007 et 2013, le FSE ne devait investir que 830 millions d'euros aux Pays-Bas (FSE, 2014). En France, les soutiens du FSE sont plus conséquents: la France a reçu plus de 5 milliards d'euros du FSE entre 2007 et 2013. Mais c'est en Espagne surtout que les financements du FSE sont déterminants pour les collectivités locales: entre 2007 et 2013, l'Espagne devait recevoir 8 milliards d'euros en

7 Entretien semi-directif, Paris, 15 octobre 2010.

provenance du FSE. En Catalogne plus précisément, ce sont près de 285 millions d'euros qui ont été investis par le FSE entre 2007 et 2013 - ce qui fait 41 millions d'euros par an de ressources communautaires pour des projets sociaux catalans. C'est une ressource centrale : si l'on rapporte l'enveloppe annuellement accordée par le FSE au budget des prestations locales, le montant annuel des aides FSE atteint ainsi entre 30% et 50% du coût des dépenses sociales en Catalogne.

Par conséquent, comme nous l'a fait remarquer le responsable du suivi des projets FSE à la communauté autonome⁸, l'enjeu des financements européens est extrêmement sensible pour les responsables politiques : lorsqu'on demande s'il est possible que la Communauté décide de ne pas appliquer les principes de la Stratégie européenne, les réactions sont partagées entre la dénégation véhémement et l'incompréhension pure et simple de la question. « *Il est clair que les politiques actives en Catalogne découlent de la Stratégie européenne* », m'indique-t-on aux services du Travail de Catalogne⁹. Pour les responsables rencontrés, il semblerait totalement incongru de vouloir s'éloigner des recommandations communautaires. Le FSE joue alors le rôle qui lui est assigné : être la voix de l'Europe dans les territoires en tant que « principal levier financier de l'Union européenne pour la promotion de l'emploi », influencer les politiques sociales territoriales et soutenir « la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'Emploi » de manière conforme et cohérente avec les intentions des institutions européennes (FSE, 2014). En Catalogne, la faiblesse des ressources régionales et leur dépendance à l'égard des fonds d'aide européens expliquent l'empressement de la collectivité à se mettre en conformité avec les stratégies d'activation.

Des instruments incitatifs contre les territoires ?

Prendre conscience des enjeux budgétaires sous-jacents aux politiques sociales permet de comprendre pourquoi les responsables locaux hésitent tant à s'opposer aux stratégies d'activation ou à les contourner : en Catalogne, comme en France et aux Pays-Bas, il n'a pas été dans l'intérêt financier des collectivités de s'écarter de ces stratégies des minima sociaux. Dans cette troisième partie, nous proposons une remontée en

8 Entretien semi-directif, Barcelone, 24 mars 2011.

9 Entretien semi-directif, Barcelone, 25 mars 2011.

généralité théorique sur les instruments incitatifs de gouvernement et la manière dont ces instruments exercent des pressions d'un nouveau type sur les collectivités locales.

Comme l'écrivent Lascoumes et Simard (2011, p. 6): « Comprendre l'instrumentation est une façon de saisir les transformations de l'État en envisageant ses pratiques, et les recompositions qu'elles connaissent, en particulier dans la tension permanente entre contrainte et incitation. » Étudier la manière dont des réformes sociales ont été mises en œuvre par des collectivités permet de déjouer le discours officiel sur l'autonomie du local: des carcans financiers suffisamment serrés peuvent contraindre *de facto* les collectivités à suivre les recommandations qui leur sont faites. La remontée en généralité théorique peut alors répondre à trois questions: qu'advient-il des possibilités d'initiatives locales dans ce système de gouvernement à distance? Peut-on partager des conclusions avec d'autres champs de recherche sur la gouvernance multi-niveaux? En quoi, enfin, l'étude des instruments de l'action publique permet-elle de renouveler l'étude des rapports de pouvoir?

Les incitations et les « contre-modèles » locaux

Les enseignements de l'enquête tendent d'abord à nuancer la capacité de contre-modèle social au niveau local. Alors que des collectivités locales sont responsables des politiques sociales en France, en Espagne et aux Pays-Bas, peut-on dire que des manières de faire particulières se sont sédimentées, que des « traditions » locales en matière d'intervention sociale ont commencé à s'établir, que l'expertise sociale locale s'est professionnalisée au point que chaque collectivité aurait construit une approche spécifique, autonomisée par rapport à des orientations plus globales? Si l'expertise sociale locale a donné l'impression d'une « irrésistible ascension du “département providence” » en France par exemple (Lafore, 2004), il ne faut pas sous-estimer les contraintes qui ont empêché les collectivités de s'écarter du modèle prescrit par les administrations centrales. Rendues responsables financièrement, les collectivités restent peu outillées pour construire d'éventuels contre-modèles sociaux territoriaux (Arrignon, 2015). L'enquête révèle même une forme de gouvernement par l'autonomie - lorsque le transfert de compétence amène les collectivités à devoir prendre la responsabilité de choix impopulaires qui s'imposent (Hood, 2002). Comme le notent Aust *et al.* (2013, p. 20),

le transfert aux collectivités et à leurs partenaires territoriaux de l'entière responsabilité de la mise en œuvre et de la mise en cohérence d'un nombre croissant de programmes étatiques s'est opéré en contrepartie de nouvelles formes de cadrage et de contrôle de leur action *via* des dispositifs d'encadrement financier, de mise en concurrence pour l'accès aux ressources nationales, de fixation de standards *via* des labels, des référentiels et la promotion des «bonnes pratiques».

Dans la continuité des travaux d'Epstein, notre enquête souligne finalement comment le pouvoir central «confie la mise en œuvre de ses politiques à des tiers, juridiquement autonomes, mais financièrement dépendants, qu'il pilote à distance en les mettant en concurrence, et en leur fixant des objectifs assortis d'incitations financières» (Epstein, 2010, p. 15).

La gouvernance multiniveaux: quelles questions croisées sur les nouveaux instruments de pilotage des territoires?

Selon nous, l'entrée par l'étude des instruments de l'action publique pour analyser les relations entre paliers de gouvernement permet d'établir des liens entre plusieurs champs de recherche qui posent des questions semblables sur les instruments de pilotage des territoires, et la prise en compte des «techniques de domination politique» (Weber, 1921) en contexte de gouvernance multiniveaux. La trop faible prise en compte des enjeux de domination est un grief fréquemment adressé à trois champs d'études qui nous intéressent ici: les études territoriales, les études comparées et européennes, et les travaux sur la circulation et le transfert de politiques publiques. Au contraire, nous aimerions montrer que la prise en compte des instruments permet de redonner à la question des formes de pouvoir une place de choix parmi les préoccupations de recherche.

En études territoriales d'abord, nous nous inscrivons dans la perspective de Douillet, Négrier et Faure (2015), qui encouragent l'inscription de l'analyse des politiques territoriales dans les questions politologiques sur les rapports de pouvoir: «L'enjeu est de prendre au sérieux la diversité des configurations locales tout en intégrant celles-ci dans des logiques d'action publique plus larges. [...] La déterritorialisation des politiques locales passe aussi par leur inscription dans des systèmes d'action publique qui ne soient pas circonscrits aux espaces infranationaux» (Douillet, Négrier et Faure, 2015, p. 334).

L'enjeu est bien de saisir, dans l'action publique locale, les déterminants des choix collectifs - et donc de prendre en considération l'influence de logiques globales dans l'étude des choix territoriaux. La question de l'affaiblissement ou du maintien de l'État dans la gestion des territoires peut alors être déplacée au profit d'un questionnement sur les instruments, les relations de pouvoir et de contraintes renouvelées entre acteurs à différentes échelles.

En études européennes ensuite, le concept de « subsidiarité » a pu laisser l'impression qu'il était aisé de distinguer ce qui relevait de chaque échelon territorial (collectivité, administrations centrales, institutions européennes) en aplatissant artificiellement les relations de pouvoir hiérarchique - comme si chaque niveau pouvait négocier de manière égalitaire un partage de compétences adéquat. Les travaux critiques sur la subsidiarité (Foret, 2012; Barroche, 2013) ont souligné que les collectivités décidaient rarement si elles étaient ou non les échelons pertinents, et la réforme territoriale française contemporaine (Béhar, 2015) montre que les collectivités restent dépendantes des ordres supérieurs de gouvernement pour définir le champ de compétences qui est le leur. Finalement, si les travaux sur la gouvernance multiniveaux, l'eupéanisation ou les méthodes ouvertes de coordination (MOC) (Dehousse, 2004; Radaelli, 1999) ont pu donner à tort l'impression de diluer l'étude du pouvoir, il faut se rappeler que les premiers travaux sur la « pression adaptative » des institutions européennes (Caporaso, Cowles et Risse, 2000) encourageaient à étudier ce qui change à l'issue de pressions, de processus de conflits et de résistances. Œuvrer à la normalisation des études sur la gouvernance multiniveaux en Europe (Hassenteufel et Surel, 2000) revient alors à se demander comment des décisions nationales et locales sont contraintes ou orientées fortement par décisions supranationales. Comprendre l'eupéanisation comme « l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne » (Palier et Surel, 2007, p. 39) permet de pointer en particulier l'importance des pressions budgétaires - et de souligner les changements effectifs ainsi que le rôle des instruments qui ont servi à les imposer.

Si un échelon de gouvernement essaie de faire varier les pratiques d'un autre, il peut actionner un panel d'instruments qui va de la contrainte la plus stricte au simple échange informel d'avis ou de « bonnes pratiques ». Comme l'écrivent Douillet, Négrier et Faure (2015, p. 340),

les circulations sont porteuses de «recettes» d'action publique, plus ou moins formalisées, et favorisent différentes formes de standardisation de l'action publique locale. [...] Prendre la mesure de ce qui se joue localement en matière d'action publique suppose donc de resituer chaque «territoire» (infranational) dans un système de territoires.

Dans les études sur les circulations et les processus de transfert entre niveaux de gouvernement, Dolowitz et Marsh (2012) ont rappelé qu'ils n'excluaient pas une analyse des formes de domination. Ils insistent sur le fait que les acteurs ne sont pas égaux dans les jeux de transfert, et qu'il faut étudier comment des systèmes exportateurs ou des acteurs tiers imposent ou encouragent des systèmes «importateurs» à s'inspirer des systèmes présentés comme modèles. La proposition d'étude des relations entre échelons de gouvernement par l'analyse des instruments incitatifs d'action publique permet ainsi, selon nous, de voir comment se reformulent les rapports de pouvoir entre niveaux de gouvernement aujourd'hui. Cette entrée commune par les instruments (Arrignon, 2016) autorise à théoriser les pressions au changement et à montrer, entre approches incitatives et approches contraignantes, et au sein même des modalités incitatives de gouvernement, comment se renouent des rapports de domination entre acteurs institutionnels.

Une entrée par les instruments pour repenser les formes de pouvoir

Les instruments de l'action publique sont, d'après nous, une entrée intégrative pour analyser les modes de gouvernementalité, les objectifs et partis pris sous-jacents de l'action publique. Lorsque Lascoumes et Le Galès (2004, p. 29) disent que «les IAP ne sont pas des outils axiologiquement neutres, et indifféremment disponibles. Ils sont au contraire porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé», ils encouragent à étudier les interprétations du social sous-jacentes aux modes de régulation privilégiés.

Dans nos cas d'étude, les réformateurs sociaux ont mobilisé des instruments financiers en espérant que les collectivités et les acteurs locaux seraient sensibles aux incitations. Choisir un instrument de gouvernement, c'est croire dans l'efficacité supposée de cet instrument. Pour l'étude des politiques publiques, adopter une telle posture permet d'examiner finalement la manière dont la conformation finit par se faire

volontaire (Epstein, 2005). C'est le cas vis-à-vis du niveau national comme des fonds européens: pour réussir à décrocher des financements sur projet, les collectivités doivent prévoir les critères de sélection et se conformer *a priori* aux attentes de l'autorité qui sélectionne. Dès lors se met en place une forme discrète et subtile de contrainte *a priori*, une autocensure politique liée à la nécessité de convenir au financeur. Il en résulte un mode de gouvernement « qui n'agit plus directement *via* son appareil administratif, mais en orientant l'action de tiers » (Epstein, 2010, p. 15). L'efficacité d'une approche par les instruments incitatifs est de se donner une prise directe sur les données du choix: les incitations n'opposent pas les acteurs et les paliers de gouvernement entre eux, elles font en sorte de faire converger les intérêts. Moins contraignant et plus incitatif, le pouvoir de *conduire les conduites* revient aux mains de l'institution qui administre les fonds. On pourra ainsi conclure avec Epstein: « En toute liberté, les territoires sont amenés à développer des projets, des politiques qui répondent assez fidèlement aux attentes définies au niveau central. Et de ce point de vue-là, on peut bien parler d'un pilotage, d'une forme de gouvernement à distance » (Epstein, 2015, p. 1).

Conclusion

Le gouvernement par les instruments incitatifs d'action publique saisit à la fois les bénéficiaires et les institutions chargées de la mise en œuvre des politiques sociales. Pour les allocataires de l'aide sociale, le revenu de solidarité active, l'*aydat complementaria de inserción laboral* et les *Substitute Jobs* visent à ce que la reprise d'emploi se traduise systématiquement par une hausse des revenus. Le calcul financier est à la fois conçu comme motivation du comportement des allocataires de minima sociaux, et comme variable sur laquelle faire jouer les dispositifs publics. À l'extérieur des structures et corps administratifs, c'est le comportement des bénéficiaires des politiques sociales qui est modélisé et gouverné par des instruments incitatifs à l'emploi. À l'intérieur des institutions publiques, ce sont les contraintes budgétaires et les incitations financières qui permettent aussi d'influencer le comportement des acteurs institutionnels et de leur déléguer - en premier lieu sur les collectivités territoriales chargées de la mise en œuvre - la responsabilité des choix pesant *in fine* sur les administrés.

Analyser les rapports de gouvernance multiniveaux à travers les instruments incitatifs permet ainsi d'insister sur les rapports de pouvoir, de renouer avec les questionnements sur les causes du transfert de politique publique et de dépasser la contradiction théorique entre contrainte et incitation. Le choix de gouverner par les instruments fiscaux/financiers (Hood, 1983) illustre ce qu'est en effet le « tournant incitatif » des politiques publiques (Arrignon, 2016) : des dispositifs qui laissent l'autonomie théorique ou juridique aux acteurs, mais restreignent les possibilités financières de choix alternatifs (Aust *et al.*, 2013). Ces réformes placent les collectivités devant la fausse alternative du *bonus* ou du *malus* budgétaire, devant le faux choix de l'aide ou de la sanction par les administrations centrales lors de l'équilibre budgétaire. On assiste alors à une décentralisation d'un deuxième type (Keating, 1998) qui vise moins à donner de nouveaux pouvoirs aux collectivités qu'à reprendre du contrôle sur les choix locaux par les contraintes budgétaires et les incitations. Il s'agit bien de gouverner à distance (Epstein, 2005) en accordant une autonomie théorique, mais en limitant cette autonomie de fait. Cette mutation politique traduit un changement de *gouvernementalité* au sens foucauldien : « Le gouvernement, en tout cas le gouvernement dans cette nouvelle raison gouvernementale, c'est quelque chose qui manipule des intérêts » (Foucault, 2004, p. 31). Supposant et imposant l'autonomie et la rationalité budgétaire stricte comme des principes directeurs de l'action territoriale, les politiques incitatives modèlent les choix, aiguillonnent financièrement les pratiques territoriales et limitent la possibilité d'expérimenter localement des dispositifs alternatifs.

Bibliographie

- ANCKAR, CARSTEN (2008). « On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research », *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389-401.
- ANNE, DENIS et YANNICK L'HORTY (2010). « Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du revenu de solidarité active », *Politiques sociales et familiales*, 99, 27-43.
- ARRIGNON, MEHDI (2012). « Les allocataires du revenu de solidarité active face aux nouvelles injonctions de l'État social », dans Servet Ertul, Jean-Philippe Melchior et Philippe Warin (dir.), *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 129-138.
- ARRIGNON, MEHDI (2014). « Quand l'Europe s'active: effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue française de science politique*, 1(64), 29-56.

- ARRIGNON, MEHDI (2015). « Peut-on parler de modèles de région-providence ? ». Communication au XIII^e Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 23 juin 2015.
- ARRIGNON, MEHDI (2016). *Gouverner par les incitations: les nouvelles politiques sociales en Europe*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- AUST, JÉRÔME, CÉCILE CRESPIY, RENAUD EPSTEIN et HÉLÈNE REIGNER (2013). « Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires », *Sciences de la société*, 90, 3-21.
- BARBIER, JEAN-CLAUDE (2002). « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe? », *Revue française de sociologie*, 43(2), 307-332.
- BARDIN, LAURENCE (2007). *L'analyse de contenu*. Paris, Presses universitaires de France.
- BARROCHE, JULIEN (2013). « L'État contre lui-même », *Raisons politiques*, 1(49), 153-171.
- BÉHAR, DANIEL (2015). « Réforme territoriale: la fin d'un cycle? », *L'Économie politique*, 4(68), 36-46.
- BULMER, SIMON et CLAUDIO RADAELLI (2005). « The Europeanization of national policy », dans Simon Bulmer et Christian Lequesne (dir.), *The Member States of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 338-359.
- CAPORASO, JAMES, MARIA GREEN COWLES et THOMAS RISSE (dir.) (2000). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, Cornell University Press.
- CATALUNYA (2006). Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre.
- CORTINAS MUÑOZ, JOAN (2010). *La Renta mínima de inserción y la lucha contra la pobreza en Catalunya. Sociología de una reforma de los modelos de protección social*. Thèse pour le doctorat de sociologie. Barcelone, EHESS et Université autonome de Barcelone.
- CRESPO, EDUARDO, JUAN CARLOS REVILLA et AMPARO SERRANO PASCUAL (2009). « Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: el caso de la activación », *Psicoperspectivas*, 8(2), 82-101.
- DEHOUSSE, RENAUD (dir.) (2004). *L'Europe sans Bruxelles? Une analyse de la méthode ouverte de coordination*. Paris, L'Harmattan.
- DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES – DREES (2005). « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 », *Études et résultats*, 453, <<http://drees.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er453.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- DOLOWITZ, DAVID et DAVID MARSH (2012). « The future of policy transfer research », *Political Studies Review*, 10, 339-345.
- DOUILLET, ANNE-CÉCILE, EMMANUEL NÉGRIER et ALAIN FAURE (2015). « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques?* Paris, Presses de Sciences Po, 319-348.
- ENOS-ATTALI, SOPHIE, ALEXANDRA JÖNSSON et ELIZABETH SHEPPARD (2007). « Phénomènes de convergence dans un contexte européen: quel rôle pour l'européanisation? », dans Bruno Palier et Yves Surel (dir.), *L'Europe en action*. Paris, L'Harmattan, 313-357.
- EPSTEIN, RENAUD (2005). « Gouverner à distance », *Esprit*, 11, 96-111.
- EPSTEIN, RENAUD (2010). « Le gouvernement à distance, c'est le mode de gouvernement d'un État dont l'organisation et les instruments sont bouleversés par une accumulation de réformes », *Intercommunalités*, (141), 15, <<http://www.adcf.org/files/THEME-Amenagement-du-territoire/AmgtTerr-P1-PDFOuValEtat.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.

- EPSTEIN, RENAUD (2015). «L'implacable stratégie du gouvernement à distance», <<http://www.thinkovery.com/implacable-strategie-du-gouvernement-distance>>, consulté le 2 septembre 2016.
- ESPING-ANDERSEN, GOSTA (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- FONDS SOCIAL EUROPÉEN - FSE (2014). «Le FSE dans votre pays», <<http://ec.europa.eu/esf/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- FORET, FRANÇOIS (2012). «État, libéralisme et christianisme. Critique de la subsidiarité européenne», *Politique européenne*, 2(37), 184-187.
- FOUCAULT, MICHEL (2004). *Naissance de la biopolitique: Cours au Collège de France (1978-1979)*. Paris, Seuil.
- FRINAULT, THOMAS (2015). «Le système territorial français: entre injonction réformatrice et verrouillages institutionnels». Communication au XIII^e Congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, 23 juin 2015.
- GOMEL, BERNARD et ÉVELYNE SERVERIN (2009). «Expérimenter pour décider? Le RSA en débat», *Document de travail du CEE*, 119, 1-32.
- GRAZIANO, PAOLO, SOPHIE JACQUOT et BRUNO PALIER (2011). *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- HASSENTEUFEL, PATRICK et YVES SUREL (2000). «Des politiques publiques comme les autres?», *Politique européenne*, 1, 8-24.
- HAUT-COMMISSARIAT AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ (2008). *Livre vert: Vers un revenu de solidarité active*. Rapport au président de la République française et au premier ministre. Paris, La Documentation française.
- HOOD, CHRISTOPHER (1983). *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*, Londres, Macmillan.
- HOOD, CHRISTOPHER (2002). «The risk blame and the blame game», *Government and Opposition*, 37, 15-73.
- HOOGE, LIESBET (dir.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- HOOGE, LIESBET et GARY MARKS (dir.) (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- JAN SCHEP, GERRIT (2008). «Work and income in the Netherlands». Présentation Powerpoint à Bologne, 27 avril.
- KEATING, MICHAEL (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Elgar.
- KNOEPFEL, PETER, CORINNE LARRUE et FRÉDÉRIC VARONE (2001). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zurich/Coire, Helbing & Lichtenhahn.
- LAFORE, ROBERT (2004). «La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence"», *Revue française des affaires sociales*, 4, 17-34.
- LAPARRA, MIGUEL (2004). «La travesía del desierto de las rentas mínimas en España», *Documentación social*, 135, 57-76.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.

- LE PARISIEN (2010). «Menaces sur le versement du RSA», 23 juin, <<http://www.leparisien.fr/politique/menaces-sur-le-versement-du-rsa-23-06-2010-974477.php>>, consulté le 2 septembre 2016.
- MOREL, SYLVIE (1998). «Emploi et pauvreté aux États-Unis: les politiques de Workfare», dans Jean-Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*. Paris, Presses universitaires de France, 219-234.
- MULLER, PIERRE (2005). «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique», *Revue française de science politique*, 55(1), 156-157.
- MULLER, PIERRE et YVES SUREL (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrestien.
- PALIER, BRUNO et YVES SUREL (dir.) (2007). *L'Europe en action*. Paris, L'Harmattan.
- PALPANT, CATHERINE (2007). «Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale: dynamiques de changement et interactions multiniveaux au sein de régions européennes en mutation», dans Bruno Palier et Yves Surel (dir.), *Quand les politiques changent*. Paris, L'Harmattan, 355-387.
- PAYS-BAS (2008). *National Reform Programme for the Netherlands, 2008-2010*. Rapport pour la Commission européenne, 1-87, <<http://ec.europa.eu/social/ BlobServlet?docId=6255&langId=en>>, consulté le 2 septembre 2016.
- PES MONITOR (2008). *Country Report: The Netherlands*. Rapport pour la Commission européenne.
- PETERS, B. GUY (1998). *Comparative Politics, Theory and Method*. Basingstoke, Palgrave.
- RADAELLI, CLAUDIO (1999). «The public policy of the EU: Wither politics of expertise?», *Journal of European Public Policy*, 6(5), 757-774.
- RADAELLI, CLAUDIO (2001). «The domestic impact of European Union public policy: Notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research», *Politique européenne*, 5(1), 107-142.
- SAURUGGER, SABINE (dir.) (2013). «L'intégration européenne, instruments d'opposition, de contournement, d'adaptation», *Quaderni*, 80, 5-114.
- SELMA PENALVA, ALEJANDRA (2010). «Las rentas mínimas de inserción autonómicas». Communication au XXI^e Congrès national du droit du travail et de la sécurité sociale. Barcelone.
- SÉNAT (2008). «Compte rendu intégral des débats de la séance du 22 octobre 2008», <<https://www.senat.fr/seances/s200810/s20081022/st20081022000.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- SMITH, ANDY (1996). «La commission européenne et les fonds structurels. Vers un nouveau modèle d'action», *Revue française de science politique*, 46(3), 474-495.
- THIBAULT, FLORENCE (2014). «Ambitions et évaluation du Revenu de solidarité active», *Économie et statistique*, (467-468), 51-60.
- TOHARIA, LUIS (1998). «La politique de l'emploi en Espagne», dans Jean-Claude Barbier et Jérôme Gautié (dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*. Paris, Presses universitaires de France, 93-112.
- VAN BERKEL, RIK et IVER HORNE MANN MOLLER (2002). *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* Bristol, Policy Press.
- WEBER, MAX (1921). *Économie et société*. Paris, Pocket (réédition 2003).

Le «pacte fiscal» municipal au Québec

Naissance, évolution et effets d'un instrument d'action publique...
pas seulement fiscal

*Serge Belley et Marc-André Lavigne*¹

Résumé

Au Québec, le pacte fiscal municipal est devenu, dans un court laps de temps, l'un des principaux objets de négociation entre le gouvernement provincial et les municipalités. Il a fortement influencé la dynamique des rapports de pouvoir dans ce secteur, élargissant les fonctions de mobilisation, de représentation et de régulation à des enjeux qui ont rapidement débordé le cadre financier et fiscal. L'analyse des quatre pactes fiscaux signés entre 2000 et 2015 permet de mieux comprendre comment cet instrument d'action publique est venu influencer le contenu des politiques publiques locales et impulser les efforts des municipalités et des associations qui les représentent pour définir et faire évoluer le «référentiel sectoriel» municipal, soit la vision des grandes orientations devant guider l'action publique dans ce secteur.

Au tournant des années 2000, le gouvernement du Québec a mis en œuvre une réforme majeure de l'organisation territoriale. L'élément principal de cette réforme a été l'imposition d'un grand nombre de regroupements municipaux dans les principales agglomérations

1 Les auteurs tiennent à remercier Alexandre Morin, diplômé de l'ENAP et assistant de recherche, qui a rassemblé et synthétisé méticuleusement les nombreux articles de presse, mémoires et extraits du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale des vingt dernières années concernant le pacte fiscal au Québec.

métropolitaines et urbaines de la province (Soucy, 2002; Collin, 2002). Cette réforme a cependant suscité de vives résistances de la part des élus municipaux, notamment dans les villes de banlieue. Pour mieux la faire accepter, le gouvernement conclut, au printemps 2000, soit quelques mois avant l'adoption, en décembre 2000, des lois et des décrets qui officialiseront la réforme, un premier « pacte fiscal » avec les municipalités.

Renouvelé depuis à trois reprises, le pacte fiscal est devenu au fil des ans un enjeu majeur de négociation entre le gouvernement et les instances locales². Plus qu'un simple instrument fiscal, il peut être considéré comme un dispositif de gouvernance multiniveaux (Divay et Paquin, 2013), soit un instrument de régulation des rapports entre le gouvernement et les municipalités pour tout ce qui touche leur statut, leur financement et leurs compétences, en un mot d'une grande partie de l'action publique territoriale. Appelé à être renégocié à intervalles plus ou moins réguliers, le pacte fiscal peut contenir, suivant les changements de gouvernement, l'évolution de la conjoncture économique et l'état des finances publiques, de bonnes, mais aussi de mauvaises nouvelles pour les municipalités. Le pacte fiscal peut donc être à la source d'importantes tensions entre le gouvernement et les municipalités, voire de profondes divisions à l'intérieur même du monde municipal.

L'analyse du pacte fiscal permet ainsi non seulement d'observer la façon dont se construisent et évoluent les politiques publiques relatives au territoire, mais aussi comment se construit et se transforme l'image d'un secteur de politiques, en l'occurrence le secteur municipal. Il constitue de ce fait, c'est l'hypothèse que nous faisons, un révélateur efficace des enjeux et tensions qui marquent les rapports entre l'État et la société civile, d'une part, et des efforts qui sont faits par les acteurs gouvernementaux pour mettre en cohérence l'orientation de la politique territoriale (référentiel sectoriel) avec l'orientation générale de l'action gouvernementale (référentiel global) (Jobert et Muller, 1987), d'autre part. Analyser la création et l'évolution d'un instrument d'action

2 Au Canada, l'impôt foncier demeure de loin la principale source de financement des municipalités (Kitchen et Slack, 2003). En vertu de la Constitution canadienne, ce sont les gouvernements provinciaux, et non le gouvernement fédéral, qui déterminent les responsabilités des municipalités et leurs sources de financement. Compte tenu de l'impact des règles fiscales locales sur le fonctionnement et la gouvernance des municipalités, soit le pilotage et le développement de leurs territoires, on comprend que le contenu et l'application de ces règles constituent des enjeux majeurs de négociation pour les élus municipaux. Pas seulement d'ailleurs pour eux, puisque les politiques fiscales locales, notamment la nature et le montant des paiements de transfert, ont aussi, par le jeu des vases communicants, un impact sur les finances des gouvernements provinciaux.

publique, c'est, en ce sens, chercher à comprendre la façon dont sont façonnés et se transforment les modes d'interaction, de légitimation et de régulation entre l'État et les acteurs sociaux.

Ce texte poursuit un double objectif. Montrer, premièrement, à partir de l'exemple du pacte fiscal, comment naît et se transforme un instrument de l'action publique (IAP). Expliquer, deuxièmement, pourquoi cet instrument constitue un bon révélateur des tensions et des changements qui sous-tendent les fonctions de légitimation et de régulation des rapports entre l'État et les instances politiques locales. Il est divisé en trois parties. Après une partie plus conceptuelle et méthodologique sur ce que sont et changent les IAP et l'exposé de nos sources d'information, suivent l'analyse de l'évolution du pacte fiscal au cours de la période 2000-2015 et, à la lumière de notre cadre conceptuel, une discussion sur la nature et les effets de cet instrument et des IAP en général.

Les IAP : révélateurs et régulateurs de tensions

Lascoumes et Le Galès (2004, p. 12) définissent l'instrumentation de l'action publique comme « [l']ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale ». Le choix et l'usage des IAP seraient de ce fait des composantes importantes, voire centrales des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Le management des politiques publiques, qui suppose une combinaison et un dosage appropriés de différents types d'instruments (juridiques, financiers, informationnels et organisationnels) (Knoepfel *et al.*, 2015; Howlett, Ramesh et Perl, 2009), ne va pas de soi. De tels choix en effet, qui reflètent, dans un contexte donné, une certaine conception de ce qui pose problème et de ce qui apparaît préférable et acceptable de faire (et de ne pas faire), ne sont jamais seulement techniques, même si la stratégie des décideurs officiels consiste le plus souvent à les faire passer pour tels. De plus, ces choix mettent en présence un nombre élevé d'acteurs (individuels et collectifs) qui ont des opinions et des idées différentes, voire opposées sur ce qui pose problème et, conséquemment, sur la façon dont un problème peut être défini et résolu (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014; Palier et Surel, 2005; Lascoumes et Muller, 2000).

Ces façons différentes de définir un problème et de déterminer la meilleure façon de le résoudre montrent que les représentations des acteurs sont bien au centre des processus de production des politiques publiques. Ces représentations sont aussi d'importants déterminants du choix et de l'usage des instruments. C'est en effet à partir des représentations qu'il se fait d'un problème qu'un acteur définira celui-ci et proposera, suivant ses intérêts et la position qu'il occupe dans un sous-système de politiques, la solution la plus satisfaisante à ses yeux pour le résoudre. Pour ce faire, il construira un argumentaire, qui pourra évoluer en cours de route, à partir duquel il proposera et justifiera le recours à tel instrument («sa» solution) plutôt qu'à tel autre. Un argumentaire qui vise à convaincre les autres acteurs, notamment les décideurs, qu'il s'agit, dans tel contexte, de la meilleure solution.

Une fois conçu, adopté et mis en œuvre, un IAP produit ses effets propres. En utilisant un instrument, les acteurs ne font pas que transformer des ressources - humaines, monétaires, physiques, informationnelles, organisationnelles (Knoepfel *et al.*, 2015)³ en vue de produire ou d'atteindre un certain résultat. Ils participent par le fait même à tester son efficacité, à mesurer ses limites et, ce faisant, à imaginer comment, en fonction de leurs intérêts, l'instrument lui-même ou ses modalités d'utilisation pourraient être améliorés. Son usage change aussi les rapports que ses utilisateurs peuvent avoir avec d'autres instruments qui sont à leur disposition et avec les autres acteurs concernés par ces instruments et leurs effets.

Si les représentations des acteurs influencent le choix d'un IAP, son usage influence en retour les représentations que ces mêmes acteurs ont de cet instrument, de ses effets et de ses améliorations possibles. L'idée de changement, même si celui-ci s'effectue à la marge ou demeure symbolique, est donc consubstantielle à toute politique publique et à son instrumentation. Le changement désiré l'est par rapport à une image plus ou moins satisfaisante qu'un acteur se fait d'un secteur de politiques à un moment donné et de ce qu'il voudrait qu'elle devienne dans un avenir plus ou moins rapproché. L'image présente d'un secteur ou, selon l'expression de Jobert et Muller (1987), le référentiel sectoriel existant est donc toujours plus ou moins en phase avec un référentiel

3 Knoepfel *et al.* (2015) distinguent les ressources (qu'ils classent en 10 catégories), qui «représentent ainsi un stock de matières premières dans lesquelles les acteurs publics et privés puisent pour mener leurs actions» (p. 116), des instruments ou moyens d'action, qui «représentent le résultat concret de l'usage combiné de ces ressources selon la modalité d'intervention retenue (p. ex. régulatrice, incitative, persuasive, contractuelle, ou réflexive)» (p. 117).

désiré. S'il ne l'est pas, l'acteur (social ou gouvernemental) insatisfait cherchera à le faire évoluer dans le sens souhaité. L'écart à combler l'amènera à demander ou à proposer des changements à une ou plusieurs politiques du secteur. Ces changements pourront difficilement ne pas affecter, directement ou indirectement, les ou certains des instruments qui permettent d'opérationnaliser ces politiques.

La (re)définition d'un référentiel sectoriel est cependant soumise à deux principales forces qui conditionnent la marge de manœuvre des acteurs. D'une part, l'image dominante du secteur s'inscrit dans une vision plus générale de la société qui se reflète généralement dans les orientations socioéconomiques préférées et préconisées par le gouvernement. Le référentiel sectoriel doit donc être en phase avec ce référentiel global pour gagner en légitimité et en cohérence (Muller, 1985). Les positions des acteurs d'un secteur dépendent ainsi de ce référentiel global qui, en tant que trame de fond orientant l'ensemble de l'action gouvernementale, permet «d'obtenir une meilleure prévisibilité dans les comportements des organisations qui interviennent dans l'action publique» (Jobert, 1992, p. 226).

D'autre part, le référentiel sectoriel est un construit social qui dépend de la capacité d'un groupe de faire reconnaître «son aptitude à gérer, à diriger le secteur, en faisant accepter comme "vraies" ses conceptions du secteur» (Jobert et Muller, 1987, p. 69). Or, dans un secteur de représentation, de revendication et de négociation aussi fragmenté géographiquement et segmenté politiquement que le milieu municipal⁴, la définition et la défense d'un référentiel sectoriel cohérent et faisant consensus sont loin d'être des tâches faciles.

Notre texte pose donc l'hypothèse que le pacte fiscal, considéré au départ comme un simple instrument visant à résoudre les problèmes de (sous-)financement des instances locales, est devenu au fil des années la source de nouvelles demandes concernant, plus généralement, le statut et le rôle de ces instances, notamment des municipalités locales, dans le pilotage et le développement des territoires. Il a engendré de ce fait de nouvelles tensions dans la (re)définition de l'image du secteur, dans les efforts de mise en cohérence des référentiels global et sectoriel et, de là, dans les relations centrales-locales et entre les municipalités

4 C'est le cas au Québec en raison de l'existence de deux unions de municipalités: la Fédération québécoise des municipalités (FQM), qui représente quelque 900 petites municipalités et municipalités régionales de comté (MRC), et l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui représente les 300 plus grosses municipalités.

elles-mêmes. Le pacte fiscal est ainsi devenu, mais sans que cela ait été prévu au départ, un instrument majeur de négociation, de légitimation et de régulation entre le gouvernement et les municipalités.

Notre analyse porte sur les relations entre le gouvernement du Québec⁵ et les municipalités à propos de l'instrument et de l'enjeu que constitue le pacte fiscal. Elle couvre la période 2000-2015. Elle consiste en une étude de cas qualitative et fait appel à plusieurs types de données documentaires: des lois et autres textes juridiques, divers rapports, études et statistiques sur les finances et la fiscalité locales, les ententes fiscales (appelées «pacte fiscal») négociées et adoptées officiellement par le gouvernement du Québec, des mémoires présentés par l'UMQ et la FQM ainsi que par d'autres acteurs sociaux à l'occasion de consultations publiques ou de commissions parlementaires, des extraits tirés du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale et un corpus de presse renfermant plusieurs dizaines d'articles de reportage et des éditoriaux publiés principalement dans les quotidiens nationaux *La Presse* et *Le Devoir* et le quotidien régional *Le Soleil* de Québec, entre 1995 et 2015.

Vers un premier pacte fiscal

On peut faire remonter la naissance du pacte fiscal au milieu des années 1990. Le gouvernement du Québec en appelle alors à un effort collectif de tous les acteurs sociaux afin de réduire les dépenses publiques et de revenir à l'équilibre budgétaire. Pour le secteur local, l'objectif du gouvernement est de réduire les transferts aux municipalités d'environ 500 millions de dollars en 1996 et en 1997. Le gouvernement entend aussi procéder à un réaménagement de la fiscalité locale qui pourrait s'accompagner d'un transfert de nouvelles responsabilités vers le palier local à compter de 1998.

Après maints pourparlers entre le gouvernement et l'UMQ, une entente, conclue en octobre 1997, mais que l'UMRCQ (devenue la FQM en 1999) refusera de signer, prévoit une réduction des transferts aux

5 Le Québec est l'une des dix provinces du Canada, un État fédéral. Sa population, majoritairement francophone, était de 8,1 millions d'habitants en 2014. Son territoire, divisé en 17 régions administratives, comptait alors 1 110 municipalités locales (dont 718 avaient moins de 2 000 habitants et 10 seulement plus de 100 000 habitants), 2 communautés métropolitaines (CM) et 87 municipalités régionales de comté (MRC). Les instances municipales sont représentées par deux associations d'élus: l'Union des municipalités du Québec (UMQ), qui regroupe surtout les villes de 5 000 habitants et plus, et la Fédération québécoise des municipalités (FQM) (anciennement l'Union des municipalités régionales de comté du Québec - UMRCQ), qui regroupe surtout les municipalités de moins de 5 000 habitants (Gouvernement du Québec, 2014a).

municipalités de 375 millions de dollars pour les exercices financiers de 1998 et de 1999. L'entente prévoit aussi la création, à la demande des municipalités, d'une commission d'études sur la fiscalité locale qui devra remettre son rapport⁶ en mars 1999. Une nouvelle entente, négociée à partir des recommandations faites par la commission, devra entrer en vigueur en 2000.

Près d'un an plus tard, en mars 2000, la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, affirme que, malgré d'intenses négociations, le gouvernement n'a pu arriver à une entente avec les municipalités sur un nouveau partage des responsabilités. Par conséquent, les municipalités devront assumer, pour une troisième année consécutive, une facture de 375 millions de dollars. Un mois plus tard, le 25 avril 2000, la Ministre dépose à l'Assemblée nationale le *Livre blanc sur la réorganisation municipale au Québec*⁷ qui prévoit l'imposition de nombreux regroupements municipaux. Pour mieux faire accepter sa réforme, le gouvernement conclut, en octobre 2000, une nouvelle entente avec les unions municipales qualifiée, pour la première fois, de «pacte fiscal».

Le premier pacte fiscal (2000-2005)

Les discussions qui ont mené au premier pacte fiscal, signé en octobre 2000, prennent leur origine dans deux débats qui ne peuvent être dissociés. Le premier, qui porte sur l'équité et l'efficacité des institutions municipales, s'interroge sur le nombre et la taille optimale des municipalités. Le second, qui porte sur la capacité financière et fiscale des municipalités, se questionne sur les leviers dont disposent ces dernières

6 Le rapport de la Commission, rendu public en avril 1999 sous le titre «Pacte 2000», contient plus de 100 recommandations. Il propose une révision de la fiscalité locale assortie d'un ambitieux réaménagement du secteur public local (incluant les secteurs scolaire et de la santé) reposant sur le renforcement du palier supralocal et une réduction importante du nombre de municipalités dans les principales agglomérations métropolitaines et urbaines du Québec (Gouvernement du Québec, 1999). Le rapport sera très mal reçu par les élus municipaux, notamment les maires des villes de banlieue, qui reprocheront aux commissaires de s'être attaqués aux structures municipales plutôt qu'à l'épineux problème de la fiscalité locale.

7 Les constats dressés par le gouvernement dans ce livre blanc ne laissent aucun doute sur les solutions qu'il privilégie pour résoudre les problèmes vécus sur le plan local. «La fragmentation des municipalités comporte divers désavantages, tels que l'absence de vision d'ensemble, une coordination déficiente, une difficulté à prendre en charge les enjeux excédant un territoire restreint, une concurrence stérile nuisant au développement économique, des dédoublements de services et une surabondance de structures entraînant des coûts additionnels pour les contribuables. L'organisation actuelle du secteur municipal pose d'importantes limites à sa capacité d'offrir des services de qualité et d'en répartir équitablement la facture. Sa fragmentation est peu propice à l'exercice de ses responsabilités actuelles et à la prise en charge de responsabilités nouvelles. Sur le plan de l'équité enfin, la fragmentation municipale favorise la multiplication des effets de débordement, c'est-à-dire des situations où une municipalité doit assumer seule le coût de services qui bénéficient à ses voisins. Cela se traduit par des disparités fiscales inéquitables» (Gouvernement du Québec, 2000b, p. 20).

pour assumer davantage de responsabilités dans un contexte de décentralisation et de réduction des transferts gouvernementaux. C'est donc sur les bases d'un référentiel global, largement inspiré des discours sur le nouveau management public (NMP) (Belley, 1997; Rouillard *et al.*, 2004), que s'inscrit cette première mouture du pacte fiscal.

Bien qu'il ne révolutionne pas la fiscalité locale (Hamel, 2002), ce premier pacte fiscal est plutôt bien reçu par les élus municipaux. En assurant aux municipalités un plancher et une stabilité dans les transferts gouvernementaux pour six ans et en leur procurant des gains appréciables, entre autres au chapitre des compensations payées par le gouvernement sur les immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation, ce pacte vient en effet alléger plusieurs des problèmes de sous-financement décriés par les deux unions municipales. Il reconnaît de plus la municipalité comme un partenaire de premier plan (tableau 6.1).

TABLEAU 6.1 / **Premier pacte fiscal (2000-2005)**

Problème	<ul style="list-style-type: none"> • Les affaires municipales n'ont pas progressé au même rythme que les autres domaines depuis la Révolution tranquille. Un rattrapage est nécessaire, car il y a des iniquités et des inefficacités.
Objectifs/ intentions annoncés	<ul style="list-style-type: none"> • Proposer une vision à long terme pour améliorer et encadrer les relations entre Québec et les municipalités, basée sur la concertation et le partenariat, malgré le contexte difficile de retour à l'équilibre budgétaire. • Favoriser l'équité entre les villes-centres et la périphérie, ainsi qu'une efficacité accrue pour améliorer la situation financière des municipalités. • Créer un climat de confiance avec les municipalités pour mettre en œuvre le projet de réorganisation municipale.
Contenu du pacte	<ul style="list-style-type: none"> • Remise d'un montant total de 1,5 milliard de dollars sur cinq ans aux municipalités: 75 M\$ en 2000, 200 M\$ en 2001, 230 M\$ en 2002, 275 M\$ en 2003, 335 M\$ en 2004 et 380 M\$ en 2005, soit: <ul style="list-style-type: none"> – 425 M\$ versés par l'entremise d'une hausse des compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux publics (santé et éducation); – 17 M\$ pour les terres publiques; – réduction de la contribution des municipalités au gouvernement de 430 M\$ en cinq ans; – 210 M\$ alloués pour faire face à la réorganisation municipale; – 230 M\$ en différents programmes de péréquation, aide aux villes-centres et aux MRC; – 60 M\$ par an aux municipalités «les plus performantes». • Le pacte fiscal prévoit aussi la reconnaissance des exemptions de taxes et l'introduction d'un régime d'impôt foncier à taux variés.

Source: Données tirées de Gouvernement du Québec (2000a), du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale et d'articles de presse.

La faible présence de positions discordantes entre l'UMQ et la FQM sur le contenu du premier pacte fiscal n'a toutefois pas permis un rapprochement entre elles. La première, par la voix de son président de l'époque, avait pourtant proposé à la seconde une fusion à l'aube des négociations avec le gouvernement, et ce, afin d'éviter «le même contexte de division que celui qui a marqué les pourparlers entourant la réforme Trudel⁸ et le pelletage au monde municipal d'une facture de 375 millions» (Pelchat, 1999, p. A17).

Le nouvel instrument ainsi créé, particulièrement généreux dans les transferts promis aux municipalités, s'inscrivait, selon certains, dans une stratégie à peine voilée du gouvernement pour faire passer en douceur sa politique de réorganisation municipale, critiquée par les principaux acteurs du secteur, à l'exception de quelques grandes villes. L'existence d'une date de péremption au pacte permettait toutefois une renégociation de l'entente, ce que le gouvernement entreprit dès 2005.

Le deuxième pacte fiscal (2007-2013)

Lorsque le gouvernement met la table pour la négociation d'un nouveau pacte fiscal, il avertit d'entrée de jeu ses «partenaires» que la marge de manœuvre sera étroite. La position du nouveau gouvernement libéral, élu en avril 2003, s'inscrit dans ses tentatives de moderniser l'État et de s'attaquer au déficit budgétaire et à un endettement jugé trop élevé. La négociation du pacte vient donc s'inscrire dans un référentiel global austère et doit s'aligner sur les objectifs poursuivis par la «réingénierie de l'État» et ses instruments qui l'opérationnalisent. Le Plan de modernisation 2004-2007 incite d'ailleurs explicitement les municipalités à prendre en charge, encore une fois, des programmes et des activités qu'il pourrait être stratégique de décentraliser ou de déconcentrer.

À l'aube des négociations avec le milieu municipal, le discours gouvernemental ne peut être plus clair: «Sur le plan de la fiscalité comme de l'endettement, le Québec ne dispose plus de véritable marge de manœuvre» (Gouvernement du Québec, 2004, p. 54). Le gouvernement invite du même coup les municipalités à tarifier davantage leurs services pour alléger une assiette fiscale qui repose trop sur la taxation foncière. Craignant de perdre leurs acquis, les unions municipales vont interpréter ce discours comme un pas en arrière. Ces dernières défendent en outre des positions différentes sur le contenu du pacte (tableau 6.2).

8 Nom du précédent ministre des Affaires municipales.

La FQM s'inquiète de la volte-face du gouvernement qui désire couper les redevances sur les ressources naturelles versées aux MRC et geler les compensations pour les terres publiques. Elle déplore aussi que les montants affectés au programme de péréquation n'aient pas augmenté depuis 1992. De son côté, l'UMQ réclame au gouvernement le remboursement aux municipalités des montants qu'elles versent au titre de la taxe de vente du Québec (TVQ). Une mesure qui favoriserait

TABLEAU 6.2 / **Deuxième pacte fiscal (2007-2013)**

Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Les municipalités auront besoin de fonds additionnels au cours des prochaines années pour financer les infrastructures et le transport en commun. • La situation des finances publiques du Québec est précaire: l'endettement est élevé et les programmes sociaux généreux.
Objectifs/ intentions annoncés	<ul style="list-style-type: none"> • Tenir compte de tous les scénarios proposés pour augmenter et diversifier les revenus des municipalités, tout en considérant les moyens limités du gouvernement. • Parvenir à un nouveau pacte qui se distingue du pacte 2000-2005. • Traiter les municipalités comme des partenaires à part entière. Négocier en mettant plusieurs options sur la table et parvenir à un résultat satisfaisant à la fin du processus.
Contenu du pacte	<ul style="list-style-type: none"> • Signé le 27 avril 2006, le nouveau pacte prévoit des versements de 3,8 milliards de dollars aux municipalités répartis sur sept ans: 406,6 M\$ en 2007, 435 M\$ en 2008, 475 M\$ en 2009, 520 M\$ en 2010, 570 M\$ en 2011, 655 M\$ en 2012 et 747 M\$ en 2013. <ul style="list-style-type: none"> – remboursement graduel de la TVQ: de 35% du montant total en 2007 (144,8 M\$), le remboursement atteindra 100% en 2013 (472 M\$). – reconduction des en-lieux de taxes pour les immeubles des réseaux publics à hauteur de 166,5 M\$ par année. – reconduction des 20,7 M\$ par année pour les en-lieux de taxes pour les terres publiques. – reconduction des 10,2 M\$ par année en redevances pour les ressources naturelles. – augmentation de 36,8 M\$ à 60 M\$ de la péréquation municipale destinée aux municipalités ayant une richesse foncière moins importante. – ajout de la permission d'imposer une taxe aux centrales thermiques. – 3,2 M\$ par année de plus en aide aux MRC et 13,3 M\$ par année à la CM de Montréal pour les équipements. • Engagements <ul style="list-style-type: none"> – à apporter des modifications législatives et réglementaires, concernant notamment l'assujettissement de certains immeubles parapublics aux taxes municipales et scolaires et la formule de calcul des en-lieux de taxes.

Source: Données tirées de Gouvernement du Québec (2006), du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale et d'articles de presse.

toutefois les plus grosses municipalités, selon la FQM. L'UMQ demande également l'intégralité des compensations de taxes pour les édifices gouvernementaux et des compensations pour les coûts engendrés par le rehaussement des normes provinciales en matière d'environnement, de protection contre les incendies et d'eau potable.

Si la mouture finale du deuxième pacte fiscal comporte des éléments pouvant satisfaire les deux parties - entre autres le remboursement graduel de la TVQ et l'augmentation de la péréquation municipale destinée aux municipalités moins nanties -, un clivage persiste entre les milieux urbain et rural. Aucun acteur n'est donc en mesure de se faire reconnaître comme le porte-parole légitime pouvant négocier, au nom de l'ensemble du secteur municipal, ce que devrait être «le» référentiel sectoriel.

L'analyse de ce deuxième pacte permet d'observer clairement l'entrée d'un nouvel acteur d'importance dans le débat et la définition des enjeux. Ayant claqué la porte de l'UMQ, la Ville de Montréal fait cavalier seul et demande le remboursement d'une part des montants de la TVQ perçus sur son territoire. Si sa demande est rejetée, Montréal obtient tout de même une aide de 13,3 millions de dollars pour les équipements métropolitains désignés sur le territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal. Ce gain de la métropole n'est pas anodin; il marque la reconnaissance du rôle particulier qu'elle joue sur le plan économique, une position qui sera renforcée dans la négociation des pactes subséquents.

Le troisième pacte fiscal (2015)

Si la négociation ayant mené à un pacte fiscal transitoire en 2015 s'est déroulée sous l'égide de deux gouvernements différents, leur discours est demeuré sensiblement le même: la capacité de payer de l'État étant limitée, les municipalités doivent faire leur juste part. En outre, l'intégralité de l'entente signée en 2006 sur le remboursement de la taxe de vente provinciale ne sera pas respectée. Ce discours est appuyé par la Commission permanente de révision des programmes (Gouvernement du Québec, 2014c) qui recommande, dans son premier rapport déposé en novembre 2014, des compressions de deux milliards de dollars, dont une partie doit provenir d'une baisse des transferts aux municipalités.

Dans un contexte budgétaire difficile, marqué par des allégations de collusion et de corruption qui entachent la réputation et la légitimité de certains de leurs membres dans l'opinion publique, les unions

municipales vont se résigner à signer un pacte fiscal transitoire en 2015 (tableau 6.3). L'UMQ se dit prête à tourner la page sur les compressions de 300 millions de dollars imposées par le gouvernement, mais affirme qu'elle n'acceptera pas de coupes additionnelles dans le prochain pacte qui devra être négocié de bonne foi et sur de nouvelles bases en 2016. La FQM affirme qu'elle n'acceptera pas, elle non plus, de « passer une deuxième fois à la caisse » (Lessard, 2014). Elle énonce déjà ses demandes pour le prochain pacte: un engagement à long terme pour le développement des régions, une autonomie financière accrue, une décentralisation « à coût nul pour le citoyen », une augmentation des redevances pour l'exploitation des ressources naturelles ainsi qu'une bonification de l'aide à l'entretien de la voirie locale.

TABLEAU 6.3 / Troisième pacte fiscal (2015)

Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Il est impossible de respecter la promesse du plein remboursement de la TVQ, laquelle a grimpé de deux points de pourcentage depuis 2006, car cela entraînerait des coûts importants. • Le gouvernement du Québec n'a pas de marge de manœuvre budgétaire et doit redresser les finances publiques. • Il faut tenir compte de la capacité de payer du gouvernement.
Objectifs/ intentions annoncés	<ul style="list-style-type: none"> • Que les municipalités contribuent à l'effort de redressement des finances publiques. • Confier de nouvelles responsabilités aux municipalités tout en fournissant les ressources financières correspondantes.
Contenu du pacte	<ul style="list-style-type: none"> • Pour l'année 2015, les associations municipales acceptent de signer un « pacte fiscal transitoire », dans lequel est prévue une réduction des transferts à hauteur de 300 millions de dollars en guise de contribution des municipalités au retour à l'équilibre budgétaire. En contrepartie, ces dernières obtiennent un engagement du gouvernement à signer une entente négociée pour 2016. Le montant total du pacte fiscal 2015 est donc réduit à 598,9 M \$. – le tiers de la réduction du montant découle du plafonnement du remboursement de la TVQ à 50 % du montant plutôt qu'à 62 % comme cela prévalait les années précédentes. – le gouvernement abolit les CLD et les CRÉ au profit de responsabilités accrues pour les MRC.

Source: Données tirées de Gouvernement du Québec (2014b), du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale et d'articles de presse.

À la demande des maires de Québec et de Montréal, qui réclament plus d'autonomie, le gouvernement s'engage aussi par cette entente à donner plus de pouvoirs à ces deux villes. Un engagement qui va créer quelques remous au sein même de l'UMQ; certains maires vont même jusqu'à menacer de quitter l'Union, affirmant que cette concession aurait été

faite par le gouvernement aux maires des deux plus grandes villes du Québec en échange de leur appui à un projet de loi sur les régimes de retraite dans le secteur municipal débattu en parallèle.

Dès la signature du pacte, les maires de Laval et de Longueuil affirment que la facture de 300 millions de dollars imposée aux municipalités va se traduire inévitablement par des hausses de taxes foncières. Une déclaration qui provoque l'ire du ministre des Affaires municipales. Ce dernier, qui rétorque que les villes ont des surplus accumulés importants, menace alors de couper les transferts aux municipalités qui seraient tentées de refiler la facture aux citoyens. La table est donc mise pour les prochaines négociations. Même si tous les acteurs municipaux font les frais de ce pacte fiscal transitoire, rien n'indique qu'une vision commune des enjeux et des solutions se dessine.

Le quatrième pacte fiscal (2016-2019)

Les unions municipales espéraient négocier cette entente sur de nouvelles bases. Or, le gouvernement, qui maintient son désir de réduire ses engagements financiers, confirme que les compressions de 300 millions de dollars déjà imposées seront récurrentes et non négociables. Le gouvernement fait le pari de se servir de ce nouveau pacte pour négocier une reconduction des coupes dans les transferts aux municipalités en contrepartie d'un engagement visant à renforcer l'autonomie municipale, notamment au chapitre des relations de travail. «Ce n'est pas un dossier qui doit être examiné strictement sous l'angle monétaire, en termes d'argent comptant», affirme le ministre des Affaires municipales. «Le pacte prévoit également une redéfinition des rôles du gouvernement et des municipalités locales et régionales» (Boivin, 2015, p. 10).

Lors des discussions ayant mené aux trois ententes précédentes, les acteurs municipaux profitaient souvent de ces négociations pour aborder d'autres enjeux plus généraux. Or, en mettant davantage l'accent sur ces autres enjeux, ce quatrième pacte confirme que cet instrument ne concerne pas seulement la fiscalité. Du même coup, il met aussi indirectement en scène d'autres acteurs : les usagers des services municipaux, comme bénéficiaires potentiels des nouveaux pouvoirs accordés par le gouvernement aux municipalités, et les syndicats d'employés municipaux, comme principaux responsables de l'augmentation des dépenses municipales (tableau 6.4). Ces derniers ne tarderont d'ailleurs pas à réagir à l'annonce du contenu de la nouvelle entente, s'engageant à

contester devant les tribunaux le nouveau pouvoir de décréter les conditions de travail des employés municipaux que le gouvernement s'engage à accorder aux municipalités.

TABLEAU 6.4 / **Quatrième pacte fiscal (2016-2019)**

Problèmes	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement maintient le cap sur une réduction accrue de ses dépenses et la marge de manœuvre demeure étroite. • La croissance des dépenses des municipalités est inquiétante, particulièrement en ce qui a trait à la rémunération.
Objectifs/ intentions annoncés	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre récurrente la coupure de 300 millions de dollars imposée par le pacte transitoire de 2015. • Offrir en échange davantage d'autonomie aux municipalités, entre autres en révisant le cadre des relations de travail entre les villes et leurs employés, et en allégeant la reddition de comptes au ministère. • S'engager à l'adoption de lois reconnaissant les gouvernements de proximité et le statut particulier de Québec et de Montréal.
Contenu du pacte	<ul style="list-style-type: none"> • Signé le 29 septembre 2015, le nouveau pacte prévoit des versements de 3,2 milliards de dollars aux municipalités répartis sur quatre ans : 768,4 M\$ en 2016, 782,8 M\$ en 2017, 818,7 M\$ en 2018, 854,1 M\$ en 2019. <ul style="list-style-type: none"> – remboursement à 50% de la TVQ payée. – bonification des compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles parapublics, passant de 94 M\$ (2016) à 120 M\$ (2019). – reconduction des 20,8 M\$ par année pour les en-lieux de taxes pour les terres publiques. – augmentation à 25 M\$ par année pour les redevances pour les ressources naturelles. – modification du Règlement sur le programme de péréquation pour recentrer progressivement les 60 M\$ prévus vers les petites municipalités ayant une richesse foncière plus faible. – reconduction de l'aide à la réfection de la voirie locale (50 M\$), de la subvention à la capitale nationale et maintien de l'enveloppe du Fonds de développement des territoires (de 100 M\$, l'aide passe à 115 M\$ en 2019). • Engagements pour des modifications législatives <ul style="list-style-type: none"> – révision du cadre des relations de travail. – ajustements à de nombreuses lois, dont celles sur l'aménagement et l'urbanisme, sur les compétences municipales, sur la fiscalité municipale, et simplification de la Loi sur les cités et villes et le Code municipal. – élaboration d'un nouveau cadre législatif axé sur la gouvernance de proximité.

Source: Données tirées de Gouvernement du Québec (2015), du *Journal des débats* de l'Assemblée nationale et d'articles de presse.

Chez les maires, la réaction est partagée. Si certains ne digèrent pas que les coupes de 2015 ne soient pas complètement récupérées par la nouvelle entente, d'autres apprécient de pouvoir compter sur de

nouveaux pouvoirs et une réduction des redevances de comptes. Selon certains, le contexte socioéconomique a également pesé dans la balance, les forçant à appuyer une entente qui n'est pas parfaite, mais intéressante pour le développement des municipalités.

Commentant le contenu de l'entente, le maire de Québec, Régis Labeaume, déclare: «On avait l'opportunité d'aller chercher d'autre chose que de l'argent. Des choses qui ne passent pas souvent. On vient de bouleverser les relations de travail au Québec dans le domaine municipal et c'est à l'avantage de tous les payeurs de taxes» (Cloutier, 2015). Une position partagée par le maire de Montréal, Denis Coderre, qui affirme: «On n'est peut-être pas plus riches [...], mais on est plus forts!» (*ibid.*, p. 339).

Le pacte fiscal 2016-2019 demeure néanmoins flou sur la nature exacte des nouveaux pouvoirs qui seront attribués aux municipalités puis que les projets de loi qui confirmeront ces pouvoirs sont à venir.

La discussion

Du point de vue des connaissances sur la création, la transformation et les effets des IAP, l'analyse du pacte fiscal municipal permet de tirer plusieurs enseignements. Nous les résumerons ici en sept points.

Le rappel de son évolution au cours de la période 2000-2015 montre d'abord que les IAP sont des traceurs efficaces des enjeux et des tensions qui entourent la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Analysés sous l'angle de la théorie des sentiers de dépendance (Pierson, 1994) et de l'approche cognitive des politiques publiques (Palier et Surel, 2005), les discours et les pratiques touchant les IAP permettent «de voir» l'État en action, aussi bien dans ses efforts pour mettre en cohérence les référentiels global et sectoriels de l'action publique que pour réguler ses rapports avec les acteurs sociaux. Ces rapports prennent la forme de rencontres et de consultations plus ou moins directes, régulières et officielles avec des acteurs, souvent nombreux et spécialisés dans un secteur de politiques (par exemple des associations d'élus et de gestionnaires municipaux, des syndicats d'employés municipaux et des experts du domaine), sur un ou des problèmes concernant une situation ou une politique existante (par exemple le statut, le financement ou les compétences des municipalités).

Bien qu'ils visent, deuxièmement, à résoudre un problème précis ou un ensemble de problèmes interreliés (Pal, 2013) affectant un secteur de politiques, les IAP peuvent poursuivre bien d'autres objectifs et produire, par conséquent, à moyen et à long terme, bien d'autres effets que ceux qui étaient anticipés au départ. Ainsi, par le pacte fiscal, le gouvernement n'a pas fait que s'attaquer au problème de la fiscalité locale. Le pacte a servi d'instrument de négociation et de «monnaie d'échange» pour régler un problème budgétaire pas seulement municipal, mais aussi gouvernemental, et de nombreux autres problèmes (de concurrence, d'inefficience et d'iniquité) découlant de l'organisation municipale, dont les villes-centres étaient depuis longtemps, prétendaient-elles, les principales victimes. Le pacte a ainsi servi, tout au moins dans sa première phase, à préparer le terrain pour une réforme en profondeur du secteur public local.

Plus que des instruments à usage unique, les IAP, ou du moins plusieurs d'entre eux, sont, troisièmement, des instruments multifonctionnels ou polyvalents. Le pacte fiscal peut être considéré, en ce sens, comme un méta-instrument, c'est-à-dire un instrument permettant de poursuivre plusieurs objectifs plus ou moins nouveaux et d'acter, en fonction d'un contexte spatiotemporel donné (par exemple, la situation économique ou l'état des finances ou des infrastructures municipales sur un territoire donné) plusieurs autres types d'instruments. Sa renégociation, à intervalles plus ou moins réguliers, fournit l'occasion au gouvernement, mais aussi aux élus municipaux, de (re)porter à l'ordre du jour politique des problèmes qui n'ont pas ou pu trouver de réponses satisfaisantes. Au cours de la période 2000-2015, le pacte fiscal a ainsi servi de canal pour réclamer et négocier des interventions visant à résoudre bien d'autres problématiques que la fiscalité locale. Par exemple, en s'attaquant directement, pour la première fois, à la problématique des relations de travail dans le secteur municipal, le plus récent pacte a fait de cette question un enjeu politique et médiatique majeur, entraînant du même coup dans le débat les syndicats d'employés municipaux.

Les IAP sont des révélateurs des tensions qui traversent l'État et affectent ses relations avec les acteurs sociaux; des tensions qui sont influencées par la conjoncture politique et socioéconomique présente et son évolution plus ou moins prévisible. En outre, si le pacte fiscal n'a pas toujours réussi à satisfaire les élus municipaux, notre analyse montre, quatrièmement, que, en semant l'espoir de meilleurs lendemains pour les municipalités (ce que promettait le pacte fiscal de 2015,

qualifié de «transitoire»), il a permis au gouvernement de désamorcer des conflits. Instrument substantif, un IAP est aussi un instrument procédural (Howlett, Ramesh et Perl, 2009). Il joue, ce faisant, le rôle de pont : il relie un contexte, fait d'un avant, d'un présent et d'un futur, des ressources et des acteurs, ici le gouvernement et ses «partenaires» municipaux. Le pacte fiscal a en quelque sorte institutionnalisé un mécanisme d'interface qui s'apparente à une forme de gouvernance contractuelle (Gaudin, 2007) par laquelle le gouvernement invite ses partenaires à discuter, à négocier et, autant que possible, à s'entendre et à conclure des ententes qui les engagent mutuellement. Ce mécanisme n'amène pas pour autant le gouvernement à renoncer à son rôle de définisseur et d'arbitre, légitime et ultime, de l'intérêt général. Assurer, par des ajustements périodiques apportés au pacte fiscal et aux politiques municipales, la cohérence d'ensemble de ce secteur, de même que la cohérence entre celui-ci et les autres politiques sectorielles, relève de cet intérêt général.

La force d'institutionnalisation d'un IAP s'accroît, cinquièmement, au fur et à mesure que les acteurs s'y réfèrent et en font usage. Elle sera d'autant plus grande et prégnante que l'instrument considéré revêt, comme c'est le cas du pacte fiscal, un caractère multidimensionnel et contractuel. L'ouverture vers de nouvelles problématiques qu'autorise un tel instrument crée d'autant plus d'attentes et d'anticipations que son contenu et sa durée sont négociables. Son usage conduit alors à des efforts plus grands de mise en cohérence, globale et sectorielle, avec d'autres politiques publiques et avec l'ensemble des instruments qui permettent leur mise en œuvre. De ce point de vue, l'intérêt d'un méta-instrument comme le pacte fiscal est d'autant plus grand pour les acteurs qu'il conditionne la portée et l'usage de plusieurs autres politiques publiques. C'est en effet parce qu'il permet l'acquisition de différents types de ressources (financières, humaines, physiques, matérielles et informationnelles), qui entrent dans la production d'autres politiques publiques, que le pacte fiscal constitue un instrument stratégique pour les responsables politiques. C'est aussi par l'usage de cet outil que ces derniers, aux niveaux central et local, peuvent remplir en partie leurs promesses d'amélioration des politiques ou de réalisation de projets faites aux groupes d'intéressés et à leurs électeurs.

Une fois adoptés, les IAP balisent fortement, sixièmement, les objectifs et le contenu des politiques publiques. Si des ajustements ou des changements plus substantiels sont toujours possibles, en raison, par exemple, de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement, d'une

amélioration ou d'une détérioration de la conjoncture économique, ce qui a été négocié et conclu une première fois, de gré ou de force, constitue un cadre plus ou moins contraignant à l'intérieur duquel les acteurs vont devoir situer et justifier leurs nouvelles demandes. Un IAP fait ainsi partie d'un chaînage de politiques dont le début et la fin rendent souvent complexe et risquée toute tentative de changement. C'est en ce sens que le contenu des trois derniers pactes est à analyser et à apprécier en référence au précédent, et que le premier est à mettre en relation avec la réforme territoriale de 2000.

Enfin, les IAP produisent des effets ambivalents sur le plan des représentations selon que celles-ci concernent l'image que les acteurs se font de leur efficacité ou, plus généralement, l'image que ces derniers se font du secteur de politiques (référentiel sectoriel) dans lequel s'inscrivent une politique et ses instruments. Du point de vue de son efficacité, le pacte fiscal n'a pas apporté de grandes innovations sur le plan du financement municipal, la fiscalité locale étant demeurée essentiellement prisonnière de l'impôt foncier. L'image du secteur quant à elle continue de montrer des instances politiques décentralisées fortement campées sur leurs responsabilités traditionnelles avec des discours, repris et défendus par les associations qui les représentent, qui reflètent la provenance urbaine, semi-urbaine ou rurale de leurs membres. Des images que ces dernières ont cependant cherché à moderniser au cours des années avec la construction et la diffusion d'un nouveau discours sur le renforcement de l'autonomie municipale et de la gouvernance de proximité (Belley, Divay et Prémont, 2015). Un discours qui a trouvé un écho favorable dans le pacte fiscal 2016-2019. Une nouvelle image du secteur qui ne pourra toutefois se concrétiser que si elle parvient à s'inscrire de façon cohérente dans la vision globale du gouvernement, largement associée ces dernières années à la nécessité de réduire les dépenses publiques et de renforcer l'efficacité de l'État.

L'analyse de l'évolution des pactes fiscaux permet de constater que le référentiel global a somme toute peu changé, la position de départ du gouvernement, et donc la prémisse des négociations, demeurant sensiblement la même d'un pacte à l'autre. Évoluant sous des vocables différents (de modernisation de l'État, de lutte contre le déficit, de gestion rigoureuse ou d'austérité, par exemple), le message est le même et oriente fortement le référentiel sectoriel. Ce référentiel global, que l'on peut qualifier «de marché», est un référentiel puissant, efficace et au récit bien défini (Radaelli, 2000), auquel adhèrent la grande majorité des élus municipaux, qui reconnaissent ainsi que les services

publics doivent être efficaces à tous les niveaux puisque c'est le même contribuable qui paie au bout du compte. Un référentiel d'autant plus puissant que les élus locaux l'utilisent eux-mêmes pour justifier leurs propres politiques.

Conclusion

L'instrumentation d'une politique publique, même limitée à ses modalités opérationnelles, n'est jamais sans affecter, directement ou indirectement, la finalité même de cette politique. Considéré au départ comme un simple instrument fiscal, le pacte fiscal est devenu au fil des ans le prétexte à de nouvelles demandes concernant, plus substantiellement, le statut des instances locales et leur rôle dans le pilotage et le développement des territoires. Il a engendré de ce fait de nouvelles tensions dans les relations centrales-locales et dans les relations entre les municipalités elles-mêmes à propos de la redéfinition de l'image du secteur. Le pacte fiscal est ainsi devenu non seulement un important canal d'échanges et de négociations sur différents enjeux, mais aussi un important mécanisme de médiation des intérêts catégoriels des associations municipales, ce qui en a fait un révélateur efficace des efforts fournis par les acteurs, notamment par l'État, pour mettre en cohérence l'action publique territoriale.

Plusieurs rapprochements peuvent être établis entre ces diverses ententes «fiscales». L'entente de 1997 et le pacte transitoire de 2015 sont négociés et conclus dans un contexte où le gouvernement cherche à équilibrer son budget par des coupes dans le secteur public, incluant les secteurs scolaire et municipal. Ces ententes sont acceptées à contre-cœur par les élus municipaux qui posent toutefois comme condition que le prochain pacte se solde par un apport d'argent neuf et ouvre une nouvelle ère de collaboration entre les deux ordres de gouvernement. Bien qu'ils n'aient pas changé radicalement la fiscalité locale, ni les mécanismes de négociation et de collaboration entre le gouvernement et ses «partenaires» municipaux, les pactes 2000-2005 et 2007-2013 ont permis, quant à eux, de réinjecter des sommes importantes dans le secteur municipal, rétablissant ainsi les ponts entre les deux paliers de gouvernement.

Si ces deux pactes «intermédiaires» ont permis de compenser les municipalités pour les sacrifices consentis entre 1997 et 2000, le pacte fiscal de 2015 renoue avec les mauvaises nouvelles. Quant au pacte

fiscal 2016-2019, il souffle le chaud et le froid. En effet, le gouvernement reconduit en partie les coupes imposées en 2015, mais s'engage, en contrepartie, à renforcer l'autonomie des municipalités en leur donnant notamment des pouvoirs accrus en matière de relations de travail par un projet de loi devant être déposé au printemps 2016.

Pour les municipalités, le pacte fiscal s'est donc révélé un instrument à double tranchant : d'un côté, des gains fiscaux et financiers possibles sans garantie de maintien et de bonification à long terme, de l'autre, des coupes budgétaires possibles, mais pouvant être accompagnées de changements touchant l'organisation et le rôle des instances locales. Des arrangements, en somme, négociés et signés à armes très inégales, le premier et le dernier mot appartenant toujours au gouvernement.

Le pacte fiscal est donc devenu, en l'espace d'une quinzaine d'années, l'un des principaux objets de négociation entre le gouvernement provincial et les municipalités. Il est parvenu, ce faisant, à institutionnaliser une part des relations centrales-locales, influençant du même coup la dynamique des relations entre les acteurs municipaux eux-mêmes. En recourant aux arènes publique et politique pour faire connaître leurs revendications, les élus municipaux et leurs associations ont contribué à définir et à faire évoluer le référentiel municipal ou, dit autrement, l'image de l'action publique dans ce secteur. Ils ont ainsi cherché par-là à la faire reconnaître comme légitime auprès de leurs commettants et du gouvernement, même si leur vision plus ou moins concordante les a souvent empêchés de parler d'une seule voix. Les pactes fiscaux ont ainsi favorisé, voire forcé une médiation des différentes forces en présence.

Instrument de type « contractuel », le pacte fiscal, notamment dans sa plus récente version, repose sur une série d'engagements dont la concrétisation fait appel à plusieurs types d'instruments : législatif (nouvelles lois et nouveaux règlements), financier (programmes et transferts à réviser à la hausse ou à la baisse), organisationnel (structures gouvernementales et municipales à changer) et informatif (réalisation d'études, de consultations et de campagnes d'information). Le pacte énonce ainsi des cibles à atteindre, fixe un échéancier et impose un rythme de mise en œuvre. L'appréciation qui sera faite par les parties des résultats du pacte 2016-2019 influencera à son tour le contenu du prochain pacte.

En visant, en somme, à résoudre les problèmes que pose l'opérationnalisation de l'action gouvernementale (Lascoumes et Le Galès, 2004), l'instrumentation de l'action publique ne se résume pas à des

interventions simplement techniques. L'analyse des processus par lesquels se réalise cette opérationnalisation met aussi en lumière les enjeux de mobilisation, de direction et de légitimation qui sous-tendent ces processus et leurs impacts sur les jeux et les discours des acteurs qui y prennent part. Les IAP constituent bien en ce sens des clés pertinentes pour voir, analyser et comprendre l'État en action, dans la sphère gouvernementale comme dans ses relations avec les acteurs sociaux.

Bibliographie

- BELLEY, SERGE (1997). «Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec», *Administration publique du Canada = Canadian Public Administration*, 40 (automne), 495-515.
- BELLEY, SERGE, GÉRARD DIVAY et MARIE-CLAUDE PRÉMONT (2015). «Autonomie renforcée et gouvernance de proximité: le pari des maires», dans Annick Poitras (dir.), *L'état du Québec, 2015*. Montréal, Institut du nouveau monde/Del Busso, 225-231.
- BOIVIN, SIMON (2015). «Pacte fiscal avec les municipalités, l'offre est "finale"», *Le Soleil*, 23 septembre, 10.
- CLOUTIER, PATRICIA (2015). «L'UMQ dit oui à 80% au pacte fiscal», *Le Soleil*, 24 septembre, 3.
- COLLIN, JEAN-PIERRE (2002). «La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec: la fin ou le début d'un cycle?», *Organisations et territoires*, 11(3), 5-14.
- DIVAY, GÉRARD et STÉPHANE PAQUIN (2013). «L'administration publique dans la gouvernance multiniveau infranationale: état de la question et perspectives», *Télescope*, 9(1), 1-24, <<http://archives.enap.ca/bibliotheques/telescope/Telv19n1p1.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- GAUDIN, JEAN-PIERRE (2007). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris, Presses de Sciences Po.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (1999). *Pacte 2000, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000a). *Pacte fiscal 2000-2005*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000b). *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*, Livre blanc. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2004). *Repenser les relations avec les municipalités: Document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2006). *Entente sur un nouveau partenariat fiscal et financier avec les municipalités*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2014a). *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2014b). *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale*. Québec, Gouvernement du Québec.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2014c). *Rapport de la révision permanente des programmes*. Québec, Gouvernement du Québec.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015). *Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016-2019*. Québec, Gouvernement du Québec.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.
- HAMEL, PIERRE J. (2002). «Le "Pacte fiscal" entre le gouvernement du Québec et les municipalités: la raison du plus fort est toujours la meilleure», *Organisations et territoires*, 11(3), 31-45.
- HOWLETT, MICHAEL, MICHAEL RAMESH et ANTHONY PERL (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. New York, Oxford University Press.
- JOBERT, BRUNO (1992). «Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques», *Revue française de science politique*, 42(2), 219-234.
- JOBERT, BRUNO et PIERRE MULLER (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France.
- KITCHEN, HARRY M. et ENID SLACK (2003). «Special study: New finance options for municipal governments», *Canadian Tax Journal = Revue fiscale canadienne*, 51(6), 2215-2275.
- KNOEPFEL, PETER, CORINNE LARRUE, FRÉDÉRIC VARONE et JEAN-FRANÇOIS SAVARD (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, PIERRE et PIERRE MULLER (2000). «L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique», *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.
- LESSARD, DENIS (2014). «Pacte fiscal transitoire: dur coup pour le monde municipal», *La Presse*, 5 novembre, 4.
- MULLER, PIERRE (1985). «Un schéma d'analyse des politiques sectorielles», *Revue française de science politique*, 35(2), 165-189.
- PAL, LESLIE A. (2013). *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times* (5^e éd.). Toronto, Nelson College Indigenous.
- PALIER, BRUNO et YVES SUREL (2005). «Les "trois i" et l'analyse de l'État en action», *Revue française de science politique*, 55(1), 7-32.
- PELCHAT, MARTIN (1999). «L'Union des municipalités propose la fusion à l'UMRCQ», *La Presse*, 30 mars, A17.
- PIERSON, PAUL (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York, Cambridge University Press.
- RADAELLI, CLAUDIO (2000). «Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne», *Revue française de science politique*, 50(2), 255-275.
- ROUILLARD, CHRISTIAN, ÉRIC MONTPETIT, ISABELLE FORTIER et ALAIN-G. GAGNON (2004). *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- SOUCY, CÉLINE (2002). «Bilan et contexte de la réforme municipale», *Organisations et territoires*, 11(3), 15-22.

Le pilotage du territoire pour le développement de l'hydroélectricité

Le cas de la ville de Saguenay au Québec

Marie-Claude Prémont

Résumé

Le développement économique par l'hydroélectricité s'est fait au Québec par deux principaux instruments de pilotage du territoire: le redécoupage territorial et la fiscalité foncière. Ce chapitre analyse les effets combinés de ces instruments sur le développement local à partir du cas de la ville de Saguenay au Québec. Pour comprendre la taxation foncière à l'égard des installations privées de production d'hydroélectricité, il faut remonter le cours de l'histoire jusqu'à la planification, par la société multinationale Alcan, de la construction de deux grandes centrales hydroélectriques, analyser la gestion de la fiscalité foncière faite par l'entreprise et suivre les réorganisations municipales engagées au fil des ans. Ce cas explique comment les règles singulières qui prévalent aujourd'hui en matière de fiscalité des installations privées de production d'hydroélectricité se sont déployées sur le territoire maintenant intégré à la ville de Saguenay.

Le harnachement des rivières en vue de l'exploitation de droits hydrauliques pour la production d'électricité nécessite des conditions favorables, tant sur le plan géographique (dénivelé important), météorologique (forte pluviosité), économique (coût de production et proximité relative des marchés) que technologique (production et transport de l'électricité). L'accent mis sur ces dimensions pourrait nous faire

oublier que la production d'hydroélectricité procède aussi grâce à de puissants instruments de l'action publique (IAP) au sens où l'entend la littérature sur le sujet (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014).

Ce chapitre se concentre sur les IAP qui prennent forme à l'échelle municipale québécoise et qui sont associés à l'installation des centrales hydroélectriques qui appartiennent aujourd'hui à la société multinationale Rio Tinto. Le territoire visé par l'étude est celui de la ville de Saguenay, dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean (SLSJ), au Québec. Les instruments visés s'échelonnent sur près d'un siècle, soit des préparatifs de l'implantation de la première centrale, en 1925, jusqu'à nos jours. Comme la période traverse plusieurs époques et régimes politiques distincts, l'analyse par les IAP permet de nous centrer sur les modalités concrètes de l'exercice du pouvoir (Lascoumes et Simard, 2011, p. 6).

Plusieurs typologies des IAP ont été proposées, variant selon l'angle privilégié par leurs auteurs. Par exemple, Hood (1983, éd. 1990) a proposé une division en quatre types d'instruments : légal/réglementaire, fiscal/financier, consultatif/informationnel et structurel/organisationnel. Cette typologie nous est peu utile puisque notre étude nous ramène toujours à des instruments qui trouvent le plus souvent leur source commune dans le droit, ce que Hood confine à un seul type. En effet, les instruments législatifs/réglementaires de notre analyse sont aussi ceux qui dictent les aspects fiscaux/financiers (fiscalité municipale), consultatifs/informationnels (élections et référendums municipaux) et structurels/organisationnels (organisation municipale). Il est plutôt pertinent de distinguer la source de l'instrument normatif (la province ou la municipalité), mais aussi son contenu et l'usage qui en est fait en certaines circonstances.

L'analyse ne vise pas à proposer une nouvelle typologie, puisqu'elle se limite à une étude de cas, soit celui de la ville de Saguenay (ou, plus précisément, les zones qui accueillent les installations de production hydroélectrique) par deux instruments territoriaux associés à l'implantation des centrales hydroélectriques de la multinationale canadienne de l'aluminium Alcan (acquise en 2007 par Rio Tinto). Les deux instruments analysés sont la fiscalité locale et l'organisation municipale.

Le principe de droit constitutionnel canadien, devenu adage, veut que les municipalités ne soient que les simples créatures des provinces¹. Nous posons l'hypothèse que ce principe est à géométrie variable et s'impose aujourd'hui davantage aux territoires qui tirent une grande partie de leur existence de l'extraction de ressources naturelles, et notamment de l'exploitation des ressources hydrauliques. Comme nous le verrons, la mesure des perceptions fiscales foncières, issues des installations privées de production d'électricité au SLSJ, révèle de larges écarts entre le secteur de l'aluminium et celui de la forêt. L'analyse par les instruments de pilotage territorial permettra de comprendre comment ils ont favorisé l'adoption et la sédimentation d'importantes disparités que les réformes municipales successives n'ont pas corrigées.

La municipalité comme «créature de la province» comporte deux dimensions: l'existence même de la municipalité (et la définition de son territoire) et ses pouvoirs. Les deux instruments étudiés sont fixés par les pouvoirs publics centraux (la province) et appliqués ensuite par les pouvoirs publics territoriaux (la municipalité). Le développement de la grande production hydroélectrique sur le territoire qui appartient à la ville de Saguenay nous permet d'étudier les effets des deux instruments qui affectent encore aujourd'hui les perceptions fiscales de cette grande ville. L'analyse nous permettra de mettre au jour le biais inscrit contre les régions ressources à même la loi contemporaine.

En tant que pouvoirs publics décentralisés, les municipalités disposent d'une large autonomie dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, administratifs et réglementaires qui leur sont accordés par la loi. L'analyse permettra d'observer cette autonomie à l'œuvre au sein des anciennes municipalités du territoire.

Le pilotage du territoire municipal se réalise dans une certaine dualité entre les interventions provenant du centre (la province) et du territoire (les municipalités). La relation entre la province et la municipalité n'est pas que descendante, soit du centre vers le territoire; elle peut aussi s'exercer en sens inverse, soit du territoire vers le centre, notamment par l'adoption de lois privées instaurant un régime particulier à la demande des autorités municipales. Nous pourrons aussi observer ce phénomène.

1 *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

Ce chapitre présente d'abord les grandes lignes de la fiscalité foncière des imposants investissements fonciers que constituent les grandes centrales hydroélectriques. Suivra la mesure des perceptions fiscales sur les installations privées de l'ensemble du SLSJ. L'analyse porte par la suite sur les deux grandes centrales hydroélectriques du secteur de l'aluminium qui sont aujourd'hui sur le territoire de la ville de Saguenay; un retour dans le temps permettra de comprendre pourquoi les centrales du secteur de l'aluminium supportent un fardeau fiscal beaucoup plus faible que les centrales du secteur de la forêt.

Le régime fiscal foncier des installations de production d'électricité et les perceptions fiscales au Saguenay-Lac-Saint-Jean

Le régime fiscal foncier des installations de production d'électricité est distinct selon que le propriétaire des installations est un organisme public (Hydro-Québec) ou une entreprise privée qui produit de l'électricité pour ses propres fins manufacturières. Après avoir énoncé brièvement ces distinctions, nous présenterons les données sur les perceptions fiscales qu'engendre au SLSJ la production privée d'électricité à des fins de production manufacturière.

Le régime actuel de taxation foncière des installations de production hydroélectrique

Les municipalités du Québec tirent en grande partie leurs revenus de la taxation foncière dont le principe général soumet aux impôts fonciers tous les immeubles (voir articles 1, 31 et 203 de la Loi sur la fiscalité municipale [ci-après LFM] (RLRQ, c. F-2.1)), selon des règles uniformes pour l'ensemble des propriétaires. Ce principe a d'ailleurs inspiré les grandes réformes de la fiscalité municipale menées à compter des années 1960, visant la réduction progressive des exceptions et des privilèges fiscaux. Une grande exclue du principe général de taxation foncière concerne la production d'électricité qui, au Québec, est principalement hydroélectrique.

La LFM prévoit en effet l'exclusion, du rôle foncier, de l'ensemble des immeubles (y compris les terrains) participant à un réseau de production, de transport ou de distribution d'électricité (a. 68 et 204, al. 1, 7^o de la LFM). Rien dans la loi - ni dans la LFM ni dans la Loi sur

Hydro-Québec (RLRQ, c. H-5.) - n'impose à Hydro-Québec, qui demeure le principal producteur d'électricité du Québec, une contribution fiscale municipale pour ses centrales, barrages, digues, postes de transformation et autres installations de production, de transport et de distribution. Hydro-Québec bénéficie en conséquence d'une exemption fiscale foncière totale pour l'ensemble de son réseau d'électricité. Les grandes régions productrices d'électricité sont particulièrement pénalisées par cette exception majeure à la fiscalité foncière (Prémont, 2014).

La situation est différente pour les installations privées qui étaient en place au début des années 1970. Une règle particulière a été instaurée en 1971 afin de maintenir les contributions fiscales que versaient jusqu'à ce moment les grandes entreprises privées propriétaires d'installations épargnées par la nationalisation de l'électricité de 1962-1963 et dont les centrales alimentent toujours leurs propres usines. Dans le jargon du milieu, on les désigne comme entreprises autoconsommatrices. Les seules entreprises du Québec qui correspondent aujourd'hui à cette définition sont Rio Tinto (RT) et Produits forestiers Résolu (PFR), dont les installations de production d'électricité sont toutes localisées au SLSJ.

Ces installations de production d'électricité de RT et de PFR ne sont plus soumises à la règle générale de la fiscalité foncière, qui repose sur une évaluation de la valeur portée au rôle et imposée, selon un taux de taxation. Les biens fonciers de RT et de PFR affectés à la production d'électricité sont plutôt soumis à un « substitut fiscal », prévu aux articles 222-223 de la LFM. Le mécanisme est élémentaire : le montant d'impôts perçus en 1971 a simplement été reconduit pour l'année 1972. Depuis 1973, le montant versé *en lieu* de taxes foncières continue d'être reporté d'année en année avec les ajustements d'une formule prévue à la loi, qui permet depuis 1980 de l'ajuster à la hausse, proportionnellement à la croissance de l'ensemble des revenus fiscaux de la municipalité. C'est ce que nous appellerons « l'effet de gel » de la loi de 1971.

La production d'hydroélectricité au Saguenay-Lac-Saint-Jean et les perceptions fiscales²

La production hydroélectrique dans le bassin du Saguenay s'est déployée sous l'égide de deux grandes entreprises : l'une forestière avec Price Brothers - aujourd'hui PFR - et l'autre du secteur de l'aluminium avec Alcan - aujourd'hui RT. Ces deux entreprises ont obtenu, à partir de la

2 L'analyse qui suit est inspirée de Prémont (2013).

fin du XIX^e siècle et tout au long de la première moitié du XX^e siècle, la plus large part des droits hydrauliques du bassin hydrographique du Saguenay et de ses affluents. L'électricité produite par les deux multinationales est consommée par les entreprises elles-mêmes, respectivement dans les alumineries de RT et dans les usines papetières de PFR.

Le tableau 7.1 indique la répartition des centrales hydroélectriques privées³ sur le territoire de l'ensemble du SLSJ et leur puissance en mégawatts (MW)⁴. On note que les centrales de RT se taillent la part du lion, à hauteur de 95% de la capacité de production privée du SLSJ, pendant que les centrales de PFR comptent pour les 5% restants. La ville de Saguenay accueille quant à elle une large part de la production du SLSJ, avec 43% de la capacité de RT et 52% de la capacité de PFR. Notons que la ville de Saguenay est la seule municipalité de la région à accueillir des centrales des deux secteurs. Toutes les autres municipalités qui perçoivent une taxe d'une entreprise autoconsommatrice (en vertu de l'article 222 de la LFM) sont limitées à un seul secteur, c'est-à-dire la forêt (comme à Saint-David-de-Falardeau) ou l'aluminium (comme à L'Ascension-de-Notre-Seigneur, à Sainte-Monique ou à Péribonka).

La pertinence d'orienter l'analyse vers la ville de Saguenay repose sur la concentration dans la seule région du SLSJ de la grande production privée d'hydroélectricité, et plus particulièrement sur le territoire de cette ville. La mesure des perceptions fiscales de Saguenay en 2015 sur les installations de production d'électricité de ces entreprises est présentée au tableau 7.2 qui regroupe les centrales par secteur d'activité (aluminium et forêt⁵).

Comme l'importance des installations varie énormément (tableau 7.1), la comparaison des perceptions fiscales doit se faire selon un indice. En matière d'impôts fonciers, cet indice est normalement le taux de taxation fixé par 100 dollars d'évaluation. Or, les centrales ne font plus l'objet d'évaluation foncière depuis 1970 (dernière évaluation pour la perception de l'année 1971) et, de surcroît, le taux de taxation de la municipalité n'est tout simplement plus appliqué à ces installations. Un autre indice

-
- 3 Hydro-Québec a aménagé une première centrale de 405 MW dans la région, Péribonka IV, qui est entrée en fonction en 2008.
 - 4 Nous ignorons ici les plus petites centrales qui appartiennent à des investisseurs privés (ou publics, comme la Ville de Saguenay et ses centrales Pont-Arnaud et Chute-Garneau); elles sont issues de divers programmes, dont le premier programme d'achat de petits producteurs privés lancé dès 1991. Ces producteurs représentent moins de 1% de la capacité de production du SLSJ.
 - 5 Nous avons omis ici la centrale de 38 MW du secteur métallurgique Elkem, sur le territoire de la ville de Saguenay.

TABLEAU 7.1 / Puissance des centrales hydroélectriques de Rio Tinto et de Produits forestiers Résolu au Saguenay-Lac-Saint-Jean et leur localisation municipale actuelle

Rio Tinto		Produits forestiers Résolu	
Nom de la centrale (Municipalité)	Puissance (MW)	Nom de la centrale (Municipalité)	Puissance (MW)
Isle-Maligne (Alma)	454,0	Adam-Cunningham (Saint-David-de-Falardeau)	7,0
Chute-des-Passes (MRC du Fjord-du-Saguenay)	854,0	Chute-aux-Galets (Saint-David-de-Falardeau)	13,6
Chute-à-la-Savane (Sainte-Monique et Péribonka)	248,9	Jim-Gray (Saint-David-de-Falardeau)	63,0
Chute-du-Diable (L'Ascension-de-Notre-Seigneur)	240,0	Murdock-Wilson (Saguenay)	61,2
Chute-à-Caron (Saguenay)	224,0	Bésy (Saguenay)	17,9
Shipsaw (Saguenay)	1145,0	Chicoutimi (Saguenay)	8,3
		Jonquière (Saguenay)	4,9
		Onatchiway (MRC du Fjord-du-Saguenay)	0,2
TOTAL	3 165,9		176,1
Pourcentage du total de la production privée	94,7%		5,27%
Pourcentage par secteur industriel sur le territoire de la ville de Saguenay	43%		52,41%

Source: Marie-Claude Prémont (2013a, chapitre 3, tableau 1, p. 18).

comparatif devait donc être établi. Nous avons retenu la puissance de production de la centrale en MW, en tant qu'indice de la valeur relative des installations. En divisant le montant d'impôts perçus par la puissance des centrales, nous obtenons l'équivalent d'un taux de taxation en dollars par MW de puissance, ce qui nous permet de mieux comparer la charge relative qui s'applique aux installations. Comme pour le taux de taxation sur une même catégorie d'immeubles, ce taux devrait en principe tendre vers une valeur unique au sein d'une même municipalité.

TABLEAU 7.2 / Perceptions fiscales de 2015 de la Ville de Saguenay en vertu de l'article 222 de la Loi sur la fiscalité municipale pour les installations hydroélectriques de Rio Tinto et de Produits forestiers Résolu

Propriétaire	Nom des centrales	Puissance totale (MW)	Montant versé en 2015 (\$)	Indice \$/MW
RT	Shipshaw et Chute-à-Caron	1144,0	2 183 511,18 \$	1 909 \$
PFR	Murdoch-Wilson Bésy et Chicoutimi Jonquière	92,3	675 171,84 \$	7 315 \$

Source: Données du Service des finances de Ville de Saguenay.

Les résultats démontrent une grande disparité entre le secteur de l'aluminium et celui de la forêt. Une charge fiscale beaucoup plus lourde affecte les centrales de PFR, soit près de quatre fois (3,8) la charge sur les centrales de RT en dollars de taxation par MW de capacité de production. Au sein de la même municipalité, l'application uniforme des dispositions de la LFM se traduit donc par des écarts considérables de l'indice de taxation entre le secteur forestier et celui de l'aluminium⁶.

Nous avons vérifié que ces disparités étonnantes ne se limitent pas à la ville de Saguenay et touchent l'ensemble du SLSJ. Ainsi, pour l'ensemble du SLSJ, le secteur de la forêt fournit 32% des contributions fiscales basées sur l'article 222 de la LFM, même s'il ne représente que 5% de la capacité de production hydroélectrique de la région. Ces disparités phénoménales en matière de perception fiscale pour un même type d'immeubles heurtent les principes de base de l'équité fiscale horizontale. Il devient donc important d'en comprendre l'origine et les causes.

6 En dépit du fait que la centrale Bésy de PFR ne fournit aucune contribution, en raison d'une mise en service postérieure à la date butoir de 1971, il faut préciser que la puissance de la centrale de Shipshaw était en 1971 de 920 MW et non pas de 1145 MW comme aujourd'hui. En prenant les puissances installées respectives de 1971, le rapport des charges fiscales serait alors de 4,2 au lieu de 3,8 fois.

Deux instruments, une formule gagnante pour la grande entreprise

Nous allons présenter l'analyse en deux temps. Nous verrons d'abord comment la province a défini chacun de ces instruments au fil des ans, puis nous en suivrons l'application par les autorités municipales touchées.

La définition des instruments par la province

Le développement de la grande hydroélectricité au SLSJ a commencé en 1923 avec la centrale de l'Isle-Maligne, maintenant établie sur le territoire de la ville d'Alma. Le modèle territorial alors mis en place a par la suite été perfectionné avec la construction des deux grandes centrales situées depuis 2002 sur le territoire de Saguenay, soit les centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw. Il s'agit des premières centrales pour lesquelles la société Aluminum Company of Canada a assumé toutes les responsabilités à chacune des étapes: la planification, la construction, la mise en service et l'opération⁷.

Même si douze années séparent leur mise en service, ces deux centrales ont toujours été rattachées à un même territoire municipal - qui a changé à quatre reprises. Elles font partie d'un ensemble comprenant plus de cinq barrages ou digues, en plus des barrages intégrés à chacune des centrales. Comme les données de taxation pour Chute-à-Caron et Shipshaw sont de nos jours amalgamées, il n'est plus possible (sauf sur la base d'hypothèses) de distinguer les impôts versés pour l'une ou pour l'autre centrale. Ces deux centrales présentent un intérêt d'analyse hors du commun puisqu'on a érigé pour leur seule fin une municipalité qui n'avait pas d'autre objet que d'y concentrer une richesse foncière exceptionnelle.

Mais, avant la construction des deux centrales, la multinationale s'est assurée de la création d'une autre municipalité devant servir à accueillir ses usines énergivores. En effet, Alcoa, alors le plus grand producteur d'aluminium au monde, acquiert en 1925, par l'entremise de sa filiale canadienne Aluminum Company of Canada, une partie des actions de l'entreprise qui dispose des droits hydrauliques de la Chute-à-Caron.

7 La centrale d'Isle-Maligne est la plus ancienne des grandes centrales appartenant à RT. Elle a été planifiée, construite et mise en service en 1923, sous la responsabilité d'une autre entreprise, la Duke-Price Power Company, avant que la société de l'aluminium ne l'acquière entre 1925 et 1926.

À la suite du décès de J. B. Duke en octobre 1925, Alcoa acquiert également des parts dans la société Quebec Development Company, propriétaire des installations de l'Isle-Maligne. Une autre filiale d'Alcoa, Chute-à-Caron Power Company, devient alors propriétaire de presque tous les terrains qui formeront la nouvelle ville d'Arvida⁸. Le territoire de cette nouvelle municipalité est soustrait des municipalités de la paroisse de Saint-Dominique-de-Jonquière et de Chicoutimi qui perdent du coup le bénéfice d'une imposante richesse foncière en devenir, c'est-à-dire la construction de l'aluminerie.

La ville d'Arvida est créée par loi privée, dont le titre abrégé est Charte de la cité d'Arvida (S.Q. 1926, c. 78). Son territoire comprend tous les terrains associés à l'aluminerie, dont les fournaies commencent à fonctionner dès juillet 1926, alimentées par l'électricité en provenance de la centrale d'Isle-Maligne. Le territoire où l'on prévoit la construction de la centrale hydroélectrique de Chute-à-Caron jouxte le territoire d'Arvida. Il est déjà inscrit dans la planification territoriale engagée par Alcoa. La Charte de la cité d'Arvida est ici déterminante puisque le territoire qui accueillera la centrale de Chute-à-Caron et, éventuellement, la centrale de Shipshaw, sera dix-huit ans plus tard annexé à Arvida et régi par les mêmes dispositions législatives.

Les dispositions préliminaires de la loi de 1926 nous indiquent clairement que la création d'Arvida se fait dans le contexte de la planification du grand chantier de la construction éventuelle de la centrale de Chute-à-Caron :

ATTENDU [...]

Que la Chute-à-Caron Power Company possède pratiquement tous les terrains dudit territoire et se propose de le développer en une ville manufacturière modèle; que cela donnera du travail à une population instable qui sera considérable, mais séjournera dans la cité pendant un grand nombre d'années, avant qu'elle soit complètement organisée, et attendu qu'il est à propos pendant cette période de conserver un certain contrôle;

8 On sait que le nom d'Arvida est choisi en l'honneur d'Arthur Vining Davis, alors président d'Alcoa, pour qui la ville est créée.

Que les travaux en voie d'exécution et qui doivent être exécutés à la Chute-à-Caron [...], la mise en valeur des forces hydrauliques en voie de construction et qui doivent être construites, vont déterminer une affluence considérable de personnes dans le territoire.

Un territoire qui appartenait déjà à d'autres municipalités est donc soigneusement découpé et extrait pour ériger la municipalité d'Arvida qui accueillera l'aluminerie, tout en prévoyant que le territoire adjacent sera aussi soustrait, sous peu, des municipalités limitrophes pour accueillir les grands travaux de harnachement de la rivière Saguenay au site de la Chute-à-Caron.

Au cours des cinq premières années d'existence de la cité d'Arvida, le conseil municipal est formé de trois représentants de la compagnie Aluminum Company of Canada désignés dans la loi. Les postes de conseillers ne seront par la suite remplacés qu'un seul à la fois, assurant un droit de représentation étroit et décisif de l'entreprise au moins pour les dix premières années de la municipalité. De plus, le droit de vote des contribuables est pondéré, selon leur évaluation foncière, assurant ainsi un contrôle sans équivoque de l'entreprise (article 39) sur les destinées de la municipalité.

Une disposition, l'article 69 de la Charte de la cité d'Arvida, retient particulièrement l'attention; elle concerne les règles fiscales s'appliquant aux immeubles industriels de l'entreprise.

69. Tous les biens immobiliers, dans la cité d'Arvida, qui sont possédés et occupés par Chute à Caron Power Company, Limited, ou Aluminium Company of Canada, Limited, ou Aluminium Company of America [...], y compris les terrains, forces hydrauliques, usines, édifices, chemins de fer, ponts, lignes de transmission d'énergie électrique, et les dépendances, accessoires, machines et matériel [...], et qui sont utilisés ou exploités pour des fins de production ou de transmission de force motrice ou pour des fins de fabrication, et de ce qui s'y rattache, ou pour la construction d'usines de fabrication ou de force motrice et leurs dépendances, sont, par la présente loi, exemptés des taxes municipales jusqu'au 1^{er} janvier 1940, pourvu que le conseil municipal adopte une résolution à cette fin.

La disposition édicte clairement que l'ensemble des immeubles industriels (autant les terrains que les bâtiments et la machinerie), qu'ils soient consacrés aux forces hydrauliques (pour la centrale de Chute-à-Caron) ou aux usines (l'aluminerie d'Arvida), seront libres de tout impôt municipal pendant les quatorze premières années d'existence de la municipalité, soit jusqu'au 1^{er} janvier 1940.

La présence de cette disposition peut surprendre puisqu'elle ne figure pas au projet de loi initial, présenté en mars 1926, par le député libéral de Montréal-Sainte-Anne, Joseph Henry Dillon⁹. Une recherche dans les archives de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale révèle que la disposition a été ajoutée par un amendement de dernière minute (« papillon ») rédigé en anglais et tapé à la dactylo¹⁰, en tant qu'article 67-a, approuvé par les initiales « L.A.T. » du premier ministre de l'époque, c'est-à-dire Louis-Alexandre Taschereau, qui préside le Comité des bills privés¹¹.

La loi prévoit également à son article 59 que l'évaluation des terres affermées est plafonnée à 100 dollars l'acre et le taux de taxation, à 50 cents du 100 dollars d'évaluation. Or, les rôles fonciers révèlent qu'Alcan¹² est essentiellement le seul propriétaire de ces terres affermées. Le taux maximal des terres en culture généralement applicable à cette époque dans les autres municipalités du Québec atteint le double, soit 1%¹³. Cela met en exergue une autre facette du privilège fiscal accordé par la province à l'entreprise pour son implantation au Saguenay. Les installations industrielles d'Alcan bénéficient donc, aux termes de la loi, d'une exemption fiscale totale jusqu'en 1940¹⁴, pendant

9 Projet de loi 117, 3^e session, 16^e Législature, 16 George V, 1926, bill privé présenté par Joseph Henry Dillon, député de Montréal-Sainte-Anne: *Loi constituant en corporation la cité d'Arvida*, Québec, Le Soleil Ltée, Archives de l'Assemblée nationale, Édifice Pamphile-Le May.

10 La proposition a donc par la suite été traduite en français par les services de traduction de la Législature. On peut donc poser l'hypothèse que l'ajout a été proposé par les avocats de l'entreprise.

11 Dossier du Bill 117, 1926, *Loi constituant en corporation la cité d'Arvida*, 16^e Législature, 3^e session, dossier 103972, Archives de l'Assemblée nationale, Édifice Panet.

12 Pour alléger le texte, au lieu de Chute à Caron Power Company, Limited ou Aluminium Company of Canada, Limited ou encore Aluminium Company of America, nous utiliserons souvent le terme générique Alcan, qui dans les faits, ne prend cette désignation qu'en 1928. De plus, ce n'est qu'en 1944 que l'Alcan n'est plus une filiale d'Alcoa, lorsque cette dernière se départit de sa filiale canadienne.

13 Voir article 522 de la Loi concernant les cités et villes, S.R., 1925, c. 102.

14 Dans une lettre du 19 février 1940 adressée au cabinet d'avocats Geoffrion & Prud'homme de Montréal par J. B. White, des bureaux d'Alcan au carré Dominion de Montréal, le dirigeant d'Alcan écrit que, selon la Charte d'Arvida, l'évaluation des usines d'Alcan à Arvida est fixée à 3 millions de dollars, mais que cette règle prend fin le 1^{er} janvier 1940 (Archives de la Ville de Saguenay). Aucun amendement à ce sujet n'ayant été apporté à la Charte de la cité d'Arvida entre 1926 et 1940, il faut conclure que l'auteur se méprend quant à la source de cette évaluation fixe, qui proviendrait plutôt d'une décision du conseil de régulariser les contributions fixes « quasi volontaires » de la compagnie au fonctionnement de la ville, et ce, dans le but de ne pas obérer davantage le fardeau fiscal du contribuable ordinaire de la municipalité. Cette hypothèse devrait être vérifiée par un examen du recueil des procès-verbaux de la cité d'Arvida pour cette période.

que les terres affermées, aussi propriétés d'Alcan, voient leur évaluation ainsi que le taux de taxation qui leur est applicable plafonnés sans limite temporelle.

La municipalité d'Arvida, contrôlée étroitement par l'entreprise, dispose ainsi d'instruments efficaces pour faire reposer sur les immeubles résidentiels une part du fardeau fiscal beaucoup plus grande que son importance réelle en valeur foncière. Ces immeubles à caractère résidentiel appartiennent certes aussi à l'entreprise, mais elle peut en transférer indirectement le poids sur les travailleurs, en exigeant d'eux des loyers relativement plus élevés que ceux observés en périphérie ou ailleurs dans la région (Igartua, 1996, p. 116).

La disposition précise que l'exemption prévaudra, à la condition que le conseil adopte une résolution pour lui donner effet. En dépit de nos recherches, nous n'avons trouvé aucune trace d'une telle résolution du conseil municipal d'Arvida. Les données recueillies dans les archives des premières années d'existence de la cité d'Arvida ne permettent cependant pas de douter que l'exemption a bel et bien été appliquée.

Deux ans après l'érection de la cité d'Arvida, une nouvelle municipalité adjacente est créée à la demande d'Alcoa pour encercler précisément le territoire nécessaire aux travaux de construction de la centrale de Chute-à-Caron¹⁵ et, à terme, de la centrale de Shipshaw. Le 22 mars 1928 est adoptée la Loi constituant en corporation la ville de Racine (S.Q. 1928, c. 105). Comme pour Arvida, la nouvelle municipalité¹⁶ est contrôlée par Alcan¹⁷. Son territoire est soustrait du Canton Tremblay, de la municipalité de la paroisse de Saint-Dominique de Jonquière et de la municipalité de la paroisse de Chicoutimi, trois municipalités qui sont ainsi privées de l'immense richesse foncière qu'annonce la construction des centrales qui figurent parmi les plus puissantes du monde. Le territoire retenu pour Racine est, dès la planification des grands travaux, finement découpé pour n'inclure que les terrains d'Alcan destinés à la production hydroélectrique. Ce découpage permet de contourner, pour

-
- 15 Au cours des premières années, cette centrale de Chute-à-Caron est parfois nommée la centrale de Shipshaw 1, tandis que la centrale de Shipshaw porte le nom de Shipshaw 2.
- 16 L'existence de cette première municipalité d'accueil pour les deux centrales est rarement mentionnée dans les études sur Arvida. Voir par exemple: Simard et Gauthier (2004) ou Bouchard (1992). Une brève mention est faite par Côté (1997, p. 111).
- 17 Alcan avait proposé le nom de Shipshaw pour sa ville consacrée au développement hydroélectrique de Shipshaw. C'est ce que révèle le projet de loi initial, qui a passé les 1^{re} et 2^e lectures de l'Assemblée législative de Québec: Projet de loi 99, 1^{re} session, 17^e Législature, 18 George V, 1928, bill privé présenté par Gustave Delisle, député de Chicoutimi: *Loi constituant en corporation la ville de Shipshaw*, Québec, Le Soleil Ltée, Archives de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale. Le nom de Shipshaw sera modifié pour celui de Racine, en 3^e lecture, en l'honneur du premier évêque de Chicoutimi, M^{gr} Dominique Racine.

mieux l'en écarter, la plus grande partie des propriétés hydroélectriques de Price Brothers sur la rivière Shipshaw (la centrale Murdock-Wilson) et sur la rivière aux Sables (la centrale Jonquière). La richesse foncière d'Alcan se trouve ainsi concentrée dans une seule petite municipalité dont les impôts servent prioritairement à combler les besoins industriels de l'entreprise, au détriment des populations environnantes. La société Alcan est par conséquent exemptée de toute contribution fiscale pour répondre aux besoins, en services publics, des populations, dont on anticipe par ailleurs une « affluence considérable » (S.Q. 1926, c. 78, préambule). Deux cartes retrouvées aux archives de la Commission scolaire de La Jonquière appuient cette lecture¹⁸.

Une carte officielle intitulée « *Map of Town of Racine* » est datée du 23 juin 1928. Cette carte trace les contours de la ville nouvellement créée. Elle reprend exactement les frontières d'une carte qui la précède, datée du 11 janvier 1927, dressée par R. Mangel pour Aluminum Company of Canada, et intitulée « *Plan showing properties in vicinity of proposed Shipshaw development* ». La carte de 1927 dressée par Alcan avait été soumise pour approbation aux autorités publiques provinciales. Les contours de la future ville de Racine y sont marqués d'un crayon jaune, avec la légende : « *Property shown in yellow belongs to Alcoa Power Co.* » La portion intérieure, le long de la rivière Shipshaw, est marquée de rouge, dont la légende indique : « *Property shown in red belongs to others.* » La carte officielle de 1928 confirme que le Législateur a entériné à la lettre les vœux d'Alcan en lui offrant, comme il l'avait fait deux ans auparavant pour Arvida, une nouvelle ville pour l'accomplissement de ses fins industrielles, et ce, en prenant soin d'extraire du territoire de la nouvelle ville les lots marqués en rouge sur la carte dressée par l'entreprise. Alcan obtenait ainsi une autre ville, épousant fidèlement le pourtour de ses propriétés, afin de développer le projet Shipshaw qui comprenait deux étapes : une première pour la centrale de Chute-à-Caron, suivie un peu plus d'une décennie plus tard, de la deuxième centrale de Shipshaw.

La justification de la création de cette nouvelle municipalité ressemble à celle qui avait appuyé la création d'Arvida deux ans plus tôt. Le préambule de la loi énonce : « Que l'existence de cette immense station hydro-électrique va contribuer grandement au

18 Archives Commission scolaire De La Jonquière, section de l'ancienne Commission scolaire Lapointe (Boîte non numérotée).

développement de diverses industries dans les deux comtés de Chicoutimi et de Lac-Saint-Jean, et dans la province de Québec en général» (S.Q. 1928, c. 105).

Le conseil de Racine est également composé de trois conseillers désignés dans la loi, représentants de la société Alcoa d'Arvida. Le maire est choisi parmi et par les conseillers. Comme pour Arvida, ce n'est qu'après les cinq premières années que les postes de conseillers ne commenceront à être remplacés par une élection, et un seul à la fois. Le cens électoral de 200 dollars (article 38) et, surtout, le droit de vote pondéré selon la valeur foncière (article 39) s'ajoutent pour assurer la mainmise sans partage de l'entreprise de l'aluminium sur les destinées de la ville consacrée au développement hydroélectrique.

La Charte prévoit que la municipalité doit dresser un rôle d'évaluation de tous les biens imposables de la municipalité, selon leur valeur réelle, ainsi qu'un rôle de la valeur annuelle avec le nom des locataires et le montant du loyer annuel (article 56). La règle générale de la taxe foncière ne s'applique toutefois pas à l'entreprise de l'aluminium, puisque l'article 65 prévoit que pendant les dix premières années, soit jusqu'en 1938, les propriétés d'Alcan ne seront imposables que sur la valeur des terrains, à l'exclusion de tout bâtiment ou de toute construction devant servir à la production ou au transport de l'électricité. Toute l'infrastructure de production hydroélectrique est ainsi décrétée exempte de toute taxe foncière ou de toute autre forme d'impôt municipal pendant une décennie. Racine peut toutefois lever un impôt des locataires à qui Alcan loue un logement.

La première mouture du projet de loi prévoyait que cette importante exemption accordée à Alcoa serait maintenue jusqu'au 1^{er} janvier 1941¹⁹, ce que le Législateur a réduit au moment de l'adoption de la loi pour en programmer la fin trois ans plus tôt, soit au 1^{er} janvier 1938.

La construction de la centrale de Chute-à-Caron, déjà entamée au moment de la création de la ville, progresse rondement. La centrale produit de l'électricité dès janvier 1931, donc moins de trois ans après l'assignation du territoire à la ville de Racine et sa soustraction des municipalités devenues voisines.

19 Il s'agissait de l'article 73 du Bill privé n° 99. Outre le nom de la municipalité qui passe de Shipshaw à Racine, il s'agit de la principale différence entre le projet de loi initial de janvier 1928 et la version sanctionnée le 22 mars 1928.

Même si les travaux de la centrale de Shipshaw ne débiteront que douze ans plus tard, les plans de la centrale avaient été dressés dès 1925 (Massell, 2004) par l'ingénieur américain de J. B. Duke, W. S. Lee, qui en avait déjà saisi l'immense potentiel. La ville de Racine est donc également conçue dès le départ pour accueillir cette deuxième centrale²⁰, dont les travaux de construction ne seront finalement amorcés qu'au cours de la Seconde Guerre mondiale pour répondre à la demande pressante en aluminium, et ce, dans le cadre de l'effort de guerre des Alliés (Massell, 2011).

La construction de la centrale de Shipshaw exigeait d'abord d'augmenter les réserves d'eau par d'importants travaux dans les forêts lointaines, en utilisant les lacs Manouane et des Passes Dangereuses, situés sur des cours d'eau tributaires du lac Saint-Jean. Loin en territoire non organisé²¹, la transformation de ces lacs en réservoirs d'emménagement de l'eau sera finalement autorisée par Québec en 1940 et 1943, après de longues négociations (Massell, 2011). Sous la pression des autorités fédérales canadiennes, Alcan s'engage en 1941 à construire la centrale de Shipshaw pour augmenter sa production d'aluminium et approvisionner les États-Unis. La construction de la deuxième centrale sur la rivière Saguenay commence donc en août 1941 et progresse à un rythme accéléré. C'est ainsi que prend forme sur le territoire de Racine et sur le bord de la rivière Saguenay, un petit village où des milliers de travailleurs logeront²².

Les premières turbines de la centrale de Shipshaw seront mises en service dès 1942 et les autres à l'été 1943. Les travaux entrepris en territoire nordique, sur la rivière Péribonka et la rivière Manouane, permettront du même coup d'accroître la puissance de la centrale de Chute-à-Caron, à laquelle deux nouvelles turbines seront ajoutées. Le triumvirat d'Alcan alors formé des centrales d'Isle-Maligne, de Chute-à-Caron et de Shipshaw permet à la compagnie de produire 30 % de l'aluminium mondial en temps de guerre et représente alors le plus puissant complexe hydroélectrique du monde (Massell, 2004). Mais

20 La référence à ce futur projet est explicite à l'article 50 de la loi de 1928: «La section 48 de la présente loi et les paragraphes [...] de la Loi des cités et villes, ne s'appliqueront pas aux barrages, à la canalisation de la force motrice, aux stations primaires, lignes de transmission de haut voltage, ni aux autres usines et édifices, ni à leurs machines ou accessoires, qui sont actuellement construits, ou pourront être plus tard construits dans la ville de Racine, pour le développement et l'utilisation de la force hydraulique des rivières Saguenay et Shipshaw.»

21 Les territoires non organisés sont situés à l'extérieur du périmètre d'une municipalité locale.

22 On y trouve des dortoirs, des chambres privées, un bureau de poste, une succursale de la Banque Royale, un magasin général, un restaurant, une buanderie, une école, un petit hôpital et un centre de récréation (le Victory Hall).

l'existence de la ville de Racine tire déjà à sa fin alors que le gouvernement du Québec s'apprête à exproprier la Montreal Light Heat & Power et à créer Hydro-Québec²³. Une nouvelle réorganisation municipale du territoire s'annonce.

Le 28 octobre 1943, le conseil municipal de Racine adopte une résolution demandant son annexion à la cité d'Arvida²⁴. Le 17 novembre, le conseil d'Arvida adopte à son tour un règlement approuvant l'annexion de Racine à son territoire²⁵. Un arrêté ministériel du 8 janvier 1944, publié le 22 janvier 1944 dans la *Gazette officielle*, décrète l'annexion de Racine à Arvida, formalisant ainsi la fin de la ville de Racine²⁶. Cette annexion consolide dans une même ville industrielle, Arvida, les propriétés colossales d'Alcan que représentent l'aluminerie et les centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw.

L'usage des instruments par les municipalités

Il faut maintenant se pencher sur l'usage que font les municipalités de Racine et d'Arvida de leurs pouvoirs spéciaux émanant des deux instruments observés : l'organisation municipale qui accorde à Alcan le contrôle d'une municipalité, dont elle est la quasi unique propriétaire des biens fonciers, et les pouvoirs fiscaux particuliers qui lui sont concédés.

La consultation des archives de la Ville de Racine a permis de documenter les évaluations des deux centrales au cours de cette période. Aucun rôle d'évaluation de Racine de 1928 à 1943 n'a survécu. Le seul rôle retrouvé est celui de l'année 1944, préparé dans le cadre de l'annexion de Racine à Arvida, effective dès janvier 1944. D'autres données

-
- 23 À l'automne 1943, le premier ministre Godbout annonce son intention de présenter un projet de loi dès la prochaine session pour exproprier les centrales hydroélectriques de la région de Montréal.
- 24 Résolution n° 467 de la Ville de Racine, adoptée lors d'une séance spéciale du 28 octobre 1943, à 13 h 30. La Résolution dit que la Cité d'Arvida a édicté un règlement « Pour étendre les limites de la Cité d'Arvida en lui annexant pour fins municipales tout le territoire connu comme la Ville de Racine » (Archives de la Ville de Saguenay, section archives de Racine). On déduit qu'il devait s'agir alors du projet de règlement, qui sera adopté en 2^e lecture, le 17 novembre suivant.
- 25 *By-Law no. 84 to extend the limits of the city of Arvida by annexing thereto for municipal purposes all the territory known as 'the Town of Racine', under articles 33 and following of Cities and Towns Act, c. 233, R.S.Q. 1941*, 17 novembre 1943, Archives de la Ville de Saguenay, section archives d'Arvida.
- 26 Décret 5352-o, Département des Affaires municipales. Annexion à la cité d'Arvida, comté de Chicoutimi, Oscar Drouin, ministre des Affaires municipales, *Gazette officielle*, Québec, 22 janvier 1944, vol. 76, n° 3, p. 325-326.

recueillies²⁷ pour la période d'existence de Racine (de 1928 à 1943) permettent cependant de faire certaines observations. L'évaluation des terres est stable pendant toute la période. Par contre, l'évaluation des immeubles autres que les terres affermées baisse de façon importante entre 1928 et 1930, et remonte en 1932, puis encore légèrement en 1937. L'évaluation se stabilise au cours des dernières années d'existence de Racine. Or, ces fluctuations d'évaluation ne correspondent aucunement aux périodes de croissance du patrimoine bâti sur le territoire de la ville.

La première perception fiscale en 1928 s'est traduite par des revenus de 27 157,32\$, dont Alcoa a payé 25 671,96\$ (ou 94 % des revenus totaux). Les procès-verbaux révèlent que cette perception fiscale crée des surplus jusqu'en 1932. Surplus auxquels il sera mis fin lorsqu'en 1935, puis en 1940, s'engage une phase d'emprunts contractés par la municipalité. Les prêts engagés par Racine servent essentiellement à payer l'entreprise Alcoa qui procède elle-même aux travaux d'infrastructures. La municipalité devient donc ainsi un instrument aux mains de l'entreprise pour accroître son pouvoir d'emprunt, rémunérer ses contrats avec la municipalité et planifier ses infrastructures nécessaires à la construction de la centrale. Racine rachète les rues et le réseau d'égout et d'aqueduc que construit Alcoa. Des perceptions spéciales supplémentaires relativement importantes (pour des montants qui dépassent ceux engendrés par la taxe générale) seront imposées au cours des trois dernières années de la ville, afin de financer la force constabulaire spéciale, recrutée pour protéger et sécuriser le chantier de construction de la centrale de Shipshaw²⁸. Comme la direction de la municipalité est au final la même que la direction de l'entreprise, les intérêts de la municipalité se confondent avec ceux de l'entreprise.

Rappelons que, jusqu'au 1^{er} janvier 1938, l'entreprise Alcan n'est imposée que sur ses terrains en vertu de la Charte de la Ville de Racine. C'est ce qui explique que les valeurs foncières sont peu touchées par l'importante vague de construction qui se déploie sur le territoire. Avec l'échéance de l'exemption fiscale, les immeubles généralement non

27 Les seuls autres documents de la Ville de Racine qui sont parvenus jusqu'à nous sont le « Livre des minutes de la Ville de Racine » et le « Recueil des règlements de la Ville de Racine ». Le livre des minutes présente un sommaire des réunions du conseil municipal, et nous révèle pour chaque année le budget de la ville et les dépenses autorisées par le conseil. Dans le recueil des règlements, on trouve notamment le règlement annuel d'homologation du rôle, avec le sommaire des biens imposables, ainsi que le taux de taxation générale. Les valeurs imposables sont réparties en deux rubriques : les terres affermées (*farm lands*) et les autres terrains, bâtiments et propriétés (*Other Lands, Buildings & Properties*).

28 La grève des travailleurs de l'usine d'Arvida de 1941 n'est peut-être pas étrangère à l'augmentation importante des forces policières sur le territoire de Racine.

imposables devenaient soudainement imposables et auraient donc dû être portés au rôle à compter du 1^{er} janvier 1938. Or, le rôle ne traduit aucune augmentation perceptible pour l'année 1938 et les suivantes. La centrale de Chute-à-Caron fonctionnait déjà depuis janvier 1931. Quant à la centrale de Shipshaw dont les premières turbines tournent en 1942, elle aurait aussi dû faire l'objet d'une inscription au rôle foncier de Racine à ce moment-là. Les chiffres de l'évaluation foncière de la municipalité inscrits aux procès-verbaux confirment qu'aucune inscription n'en a alors été faite. Aucune augmentation tangible des valeurs imposables n'est perceptible non plus au plus fort de la construction du village.

Bref, les centrales hydroélectriques de Chute-à-Caron et de Shipshaw, qui auraient dû apparaître sur la liste des biens imposables de la Ville de Racine, n'ont pas été portées au rôle, en dépit de l'expiration de l'exemption accordée par la loi. Le conseil composé des trois représentants d'Alcan a maintenu, à peu de choses près, la même composition au rôle d'évaluation, ignorant l'expiration de l'exemption fiscale accordée par le législateur en 1928.

L'évaluation foncière de la Ville de Racine ne commence réellement à augmenter légèrement qu'au moment où est planifiée son annexion à la cité d'Arvida. Les deux centrales hydroélectriques apparaissent pour la première fois au rôle d'évaluation de Racine de 1944, selon les données présentées au tableau 7.3.

TABLEAU 7.3 / Évaluation des centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw, selon le rôle d'évaluation de la Ville de Racine, 1944

Unité	Évaluation
Chute-à-Caron Hydro-Plant	1 750 000 \$
Chute-à-Caron Hydro-Plant Extension	500 000 \$
Transmission line Chute-à-Caron to Arvida (9 steels towers at \$500; no. 3 and 4 lines)	4 500 \$
Shipshaw Hydro-Plant	2 020 000 \$
TOTAL POUR LES DEUX CENTRALES	4 274 500 \$

NOTE: Nous conservons ici les appellations en anglais inscrites au rôle.

Source: Procès-verbaux du conseil municipal de la Ville de Racine, Archives de la Ville de Saguenay.

L'ensemble des données révèle que les deux centrales ont été maintenues libres de l'impôt foncier tout au cours de l'existence de la Ville de Racine, sauf pour l'année 1944, où sont apparues au rôle des évaluations partielles pour les deux centrales. L'inscription des deux centrales au moment de l'annexion à Arvida fait plus que doubler la valeur imposable du rôle de l'année précédente. Les archives révèlent par ailleurs que les évaluateurs d'Arvida souligneront que les évaluations fournies par Racine pour l'année 1944 omettaient des parties importantes des deux centrales, dont les barrages qui leur sont associés. Lors de la dernière réunion du conseil municipal de Racine tenue le 13 janvier 1944, une résolution est adoptée concernant les revenus et dépenses anticipés pour l'année 1944 qui commence. Les conditions de l'annexion prévoient que le budget de ce territoire pour la première année repose sur les seules taxes qui y sont levées. Dans ces circonstances, il est opportun de s'interroger sur les motifs qui ont amené le conseil d'Arvida à demander l'annexion de Racine.

La réponse réside sans doute dans la poursuite des meilleurs intérêts financiers de l'entreprise qui contrôle l'une et l'autre municipalités. Le privilège fiscal conféré sur le territoire de Racine était certes supérieur à celui accordé à Arvida, mais il était expiré depuis 1938. Le conseil municipal de Racine avait certes maintenu ce privilège fiscal jusqu'en 1943, mais peut-être que certaines personnes de l'administration publique provinciale l'avaient remarqué et avaient demandé à la Ville de corriger la situation sur-le-champ²⁹. Dans ce contexte, la Charte de la cité d'Arvida offrait de meilleures conditions fiscales, à plus long terme, que celle de Racine, d'où l'intérêt d'une annexion volontaire.

La comparaison entre les chartes de Racine et d'Arvida permet d'observer qu'une fois les privilèges fiscaux des premières années expirés, la charte d'Arvida est effectivement plus avantageuse pour Alcan en raison de la présence de deux mesures pérennes, absentes de la charte de Racine. Il s'agit de l'exemption de la machinerie - alors que les groupes de turbine-alternateur et autre équipement lourd des centrales constituent une part importante de sa valeur immobilière atteignant souvent jusqu'à la moitié - et du plafonnement de l'évaluation des terres affermées et du taux de taxation. L'annexion de Racine à Arvida permettait ainsi de réduire significativement l'évaluation des deux centrales, dont l'inscription au rôle était maintenant devenue incontournable.

29 Des recherches dans les archives du ministère des Affaires municipales de l'époque à la Bibliothèque et Archives nationales du Québec à Québec n'ont pas permis de confirmer cette hypothèse.

Même si le rôle *révisé* adopté *in extremis* par Racine en 1944 double l'évaluation, l'opération se fait sans impact financier pour l'entreprise, c'est-à-dire sans augmentation des montants perçus, puisque le budget du territoire demeure identique à celui de l'année précédente. Ce rôle de 1944 permet de poser les premiers jalons d'une évaluation foncière qui sera assumée l'année suivante par la cité d'Arvida. Par contre, il ne fait pas de doute que l'intégration au rôle d'Arvida des valeurs immobilières des deux centrales d'Alcan, sises sur le territoire de Racine, préoccupe les dirigeants du siège social de l'entreprise. Un échange de lettres entre le siège social du Carré Dominion à Montréal et leurs représentants légaux du cabinet Geoffrion & Prud'homme s'engage à ce sujet, dès février 1944, en prévision du rôle commun à mettre en place pour l'année 1945.

Le vice-président d'Alcan, James B. White, veut se préparer à la nomination imminente de nouveaux évaluateurs à Arvida. Il rapporte que depuis plusieurs années, les propriétés autres que l'usine d'Arvida, qui de son côté avait bénéficié d'une évaluation fixe de 3 millions de dollars jusqu'au 1^{er} janvier 1940, sont évaluées à 50% des coûts de construction. Cette façon de faire se traduit par un taux de taxation qui a fluctué entre 1,15\$ et 1,45\$ du 100\$ d'évaluation au cours de la dernière décennie. J. B. White s'inquiète, car si Alcan devait réellement rapporter des valeurs à 50% des coûts de construction pour ses installations, le taux de taxation pourrait alors baisser à 0,80\$ ou même descendre aussi bas que 0,50\$ avec les projets de construction que prépare l'entreprise pour les prochaines années. Le vice-président de l'entreprise explique:

For several reasons it seems to many of us that some arrangement would be desirable whereby the local municipal tax rates would be maintained at a fairly high level, and we would like your advice as to how this might best be done. [...] Among other things that must be kept in mind is the dominant position of the Aluminum Company of Canada, Ltd., vis-a-vis the City of Arvida. Of course, the Aluminum Company of Canada will for some time to come pay the bulk of the taxes of the municipality. However, we want to be very careful in anything we do in tax matters to eliminate just causes for complaint by small property holders that the Aluminum Company has manipulated the situation in its own favour at the expense of the small property owners³⁰.

30 Archives de la Ville de Saguenay, section archives de la municipalité d'Arvida, lettre du 19 février 1944.

Le haut dirigeant cherche donc conseil auprès de ses représentants légaux, afin de maintenir un taux de taxation raisonnablement élevé pour obtenir des revenus fiscaux en provenance des autres propriétaires. Cette manipulation de l'instrument fiscal exige d'abaisser les évaluations foncières d'Alcan par la réduction de la proportion d'évaluation par rapport à celle des autres propriétés. Cette stratégie permettrait de soutirer des autres propriétaires des revenus en espèces sonnantes représentant un effort fiscal plus près de l'effort des contribuables des autres municipalités de la région. Les dirigeants d'Alcan insistent toutefois pour agir avec prudence, afin de ne pas prêter le flanc aux critiques du petit propriétaire foncier qui pourrait se plaindre que l'entreprise a manipulé la situation à son avantage.

Le cabinet Geoffrion & Prud'homme répond par une lettre du 24 février 1944, soulignant qu'Alcan bénéficie déjà, selon l'article 57 de la Charte d'Arvida, d'une exemption pour toute la machinerie, ce qui est exceptionnel pour la région. La lettre poursuit en précisant qu'en dépit du fait que la loi exige une évaluation des immeubles selon la valeur réelle, il est de pratique courante dans les municipalités de procéder à une évaluation selon une fraction de cette valeur. Les tribunaux peuvent par contre sanctionner cette pratique et casser les rôles ainsi confectionnés, mais les avocats ajoutent que le danger est moindre si la proportion est la même pour l'ensemble des immeubles.

On déduit de la réponse du cabinet d'avocats qu'Alcan souhaite obtenir pour ses installations industrielles une évaluation à un pourcentage moindre que celle des autres catégories de propriétés, visant une cible inférieure à 40 % des coûts de construction, ce qui serait en-deçà de la valeur dépréciée des immeubles en cause. Le conseiller juridique répond que les tribunaux ont pu se montrer critiques quant à l'usage de la valeur dépréciée dans le domaine de l'évaluation foncière industrielle, puisque la méthode peut mener à une valeur quasi nulle pour des immeubles qui sont toujours utilisés pour les fins auxquelles ils sont destinés. Cette correspondance entre l'entreprise et ses procureurs illustre clairement le projet d'une stratégie à plus long terme quant à l'évaluation des installations industrielles d'Alcan sur le territoire d'Arvida, élargi du territoire de Racine.

De son côté, le secrétaire-trésorier d'Arvida, G. E. Carrier, écrit dès le 2 mars 1944 au responsable des actifs immobiliers d'Alcan pour lui demander de lui transmettre les coûts de construction des centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw sur l'ex-territoire de Racine. De façon évidente, le secrétaire-trésorier n'a pas l'intention de s'en tenir

aveuglement au rôle dressé par Racine pour l'année 1944 concernant ces deux grandes infrastructures qui deviennent pour la première fois partie intégrante du territoire d'Arvida. G. W. Lamountain, *superintendent of Properties* pour Alcan, répond le 24 avril 1944 : «*As requested in your letter of 23rd March, we attach hereto details of our properties in the former Town of Racine which, we understand, you require for the preparation of the valuation roll for the year 1944-45.*» L'analyse de la correspondance qui a suivi entre le secrétaire-trésorier d'Arvida et les représentants d'Alcan, et des données tirées du rôle d'évaluation d'Arvida indiquent que l'inscription des centrales au rôle de la cité d'Arvida en 1947³¹ correspond à peu près à 40 % des coûts de construction transmis par Alcan en 1944, comme le laissait présager la correspondance de 1944 entre Alcan et ses procureurs. Certains éléments immobiliers des centrales avaient été omis, autant dans la première évaluation faite sous la responsabilité de la Ville de Racine que dans celles qui ont suivi sous la responsabilité d'Arvida. Ces omissions seront corrigées au rôle de 1949 pour lequel on observe alors une augmentation importante de l'évaluation, qui passe de 13,3 millions à 18,2 millions de dollars.

Les données des rôles d'Arvida de 1947 à 1971 ont aussi été recueillies. L'année 1971 est une année charnière, puisqu'elle représente le point de départ de l'application de la formule actuelle, prévue à l'article 222 de la LFM. L'évaluation des centrales sur le territoire d'Arvida évolue relativement peu à compter de la correction de 1949, et ce, jusqu'en 1971, à l'exception des années 1956, 1958 et 1969 où des augmentations sont enregistrées. Les archives révèlent que c'est alors l'ensemble du rôle d'Arvida qui subit une hausse moyenne de 9,8% en 1955-1956 et de 22,3% en 1958. Dans les deux cas, les propriétés d'Alcan augmentent moins que les immeubles des autres propriétaires. Par exemple, pour l'année 1955-1956, l'augmentation est en moyenne de 21,22% pour les autres propriétaires et de 7,67% pour Alcan (usines et centrales confondues). Pour l'année 1958, l'augmentation est de 21,91% pour Alcan et de 23,87% pour les autres propriétaires. Entre 1950 et 1968, l'assiette foncière occupée par Alcan passe de 86,8% de l'assiette totale à 75,7%³².

31 Les rôles de 1945 et 1946 demeurent introuvables.

32 Archives de la Ville de Saguenay, section archives de la municipalité d'Arvida. Calculs de l'auteur.

Enfin, l'évaluation des centrales de 1971 à la hauteur de 26,8 millions de dollars, préparée sous l'égide de la cité d'Arvida, devient le point de référence (auquel d'autres variables s'ajouteront), et dont découlent les perceptions pratiquées de nos jours par le service des finances de la Ville de Saguenay sur la base des articles 222 et 223 de la LFM (tableau 7.2).

Les données permettent certaines observations. L'évaluation des centrales est basée au départ, c'est-à-dire lors de l'annexion du territoire de Racine à la cité d'Arvida en 1944, sur une norme de 40% des coûts de construction déclarés par Alcan, tandis que la norme de 50% était utilisée pour les autres bâtiments. En raison des dispositions de la Charte de la cité d'Arvida, l'entreprise n'a pas eu à ajouter à ses coûts de construction le coût de la machinerie qui y est associée, contrairement aux centrales de Price Brothers dans les autres municipalités.

Un coefficient d'égalisation révélateur

L'entrée en vigueur en 1972 de la Loi sur l'évaluation foncière (L.Q. 1971, c. 50) consacre le nouveau régime du substitut fiscal pour les centrales privées, expliqué au point 1.2. Avant cette date, les municipalités avaient des pratiques d'évaluation foncière très variables puisque les valeurs étaient souvent portées au rôle selon une fraction de la valeur réelle qui pouvait varier d'une municipalité à l'autre. Ces pratiques ne cessent qu'avec la confection de nouveaux rôles impulsés par les normes dites scientifiques de la Loi sur l'évaluation foncière (LEF) à compter de 1973. Conjuguées à la concentration de la grande richesse foncière sur de petits territoires, ces pratiques avaient auparavant engendré leur lot de distorsions et d'iniquités jusqu'à atteindre un état de crise dans la région d'Alma, site de la centrale d'Isle-Maligne de la même entreprise (Rapport Morcel, 1965).

C'est le financement des écoles par la taxe scolaire qui a permis de révéler au grand jour les iniquités fiscales qui en découlent puisque les territoires scolaires chevauchaient plus d'une municipalité. Pour les fins scolaires et à compter de 1963, les deux centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw sont situées sur le territoire de la Commission scolaire régionale Lapointe (CSRL), créée au moment de la régionalisation de l'enseignement secondaire et qui regroupe alors douze municipalités distinctes. Le rôle scolaire régional dressé à compter de cette date révèle que les évaluations de la cité d'Arvida sont portées au rôle selon une proportion inférieure à celle des autres municipalités de la

région. La perception des taxes scolaires pour financer les écoles secondaires de la région exige une *normalisation* ou *l'égalisation* des rôles des municipalités couvertes afin d'égaliser les perceptions.

Une fouille dans les archives de la CSRL³³ a permis de retrouver un document énonçant les coefficients d'égalisation pour l'année 1972 des douze municipalités distinctes comprises dans le territoire de la CSRL³⁴. Ces données révélatrices sont présentées au tableau 7.4.

TABLEAU 7.4 / Taux de normalisation des rôles d'évaluation des municipalités de la Commission scolaire régionale Lapointe, pour l'année 1972

Municipalité	Coefficient
Jonquière (ville)	1,00
Jonquière (paroisse)	1,05
Saint-Cyriac	1,00
Larouche	2,27
Kénogami (ville)	1,05
Arvida	2,04
Saint-Charles	2,00
Bégin	1,66
Shipshaw	1,17
Saint-Jean-Vianney	1,17
Saint-Ambroise (village)	1,00
Saint-Ambroise (paroisse)	1,16

NOTE: Le document porte la mention suivante: « Ces taux sont extraits d'un rapport préparé par Oscar Lamarre daté du 30 mai 1972 et m'ont été communiqués par Roger Tremblay de la CSRL. JNL/2 nov. 1972.»

Source: Données tirées des Archives de la Commission scolaire De La Jonquière.

Le coefficient de 2,04 pour Arvida confirme en gros les données d'archives de l'ancienne ville d'Arvida, lesquelles indiquaient que les propriétés y avaient été inscrites à environ 50% de leur valeur et à 40%

33 Conservées à la Commission scolaire De La Jonquière.

34 Cette découverte aux archives de la Commission scolaire De La Jonquière est quelque peu inattendue, puisque nous avons recherché ces données dans les archives scolaires - catholiques comme protestantes - pour d'autres secteurs de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, mais sans succès.

des coûts pour les propriétés industrielles d'Alcan. Il s'agit d'une information d'une autre source qui établit les fortes différences régionales et qui démontre que le rôle d'évaluation d'Arvida doit être multiplié par deux pour s'établir sur la même base que le rôle de Jonquière (ville et paroisse), de Kénogami et de Shipshaw. Or, Kénogami et Jonquière accueillent des propriétés de PFR et ne seront fusionnées à Arvida qu'après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'évaluation foncière et le «gel» des contributions fiscales perçues sur les installations industrielles hydroélectriques respectives de RT et de PFR.

Une réorganisation municipale... qui pérennise des privilèges fiscaux

À la suite de l'adoption d'une loi de fusion en 1974 (L.Q. 1974, c. 88), la région du Saguenay fait l'objet de fusions municipales importantes. La grande ville de Jonquière succède alors à quatre municipalités: la cité de Jonquière, la cité de Kénogami, la cité d'Arvida et la paroisse de Saint-Dominique de Jonquière. On prévoyait que ce premier cycle de fusions serait suivi à compter du 1^{er} janvier 1978 de la fusion de Jonquière et de Chicoutimi - devenue entre-temps le grand Chicoutimi avec l'annexion de ses voisines: Chicoutimi-Nord, Rivière-du-Moulin et Canton Chicoutimi -, devant ainsi favoriser la création de la grande ville de Saguenay. Mais, comme on le sait, ce deuxième grand cycle de fusions devra attendre encore quelques décennies, soit jusqu'en 2002 avec la création de l'actuelle grande ville de Saguenay.

La nouvelle ville de Jonquière, entrée en fonction en 1977, est régie par la Loi des cités et villes dans la mesure où ses dispositions sont compatibles avec sa charte édictée par la loi de 1974 (article 3). Rien dans cette loi ne modifie ou ne corrige les règles de la fiscalité applicables aux centrales hydroélectriques de Chute-à-Caron et de Shipshaw ou encore des centrales de PFR. À cette date, ce sont déjà les dispositions de la LEF de 1971 qui déterminent les montants que doivent verser aux municipalités les entreprises autoconsommatrices. Comme aucune disposition législative n'a par la suite corrigé les particularismes antérieurs soulignés précédemment, les situations singulières léguées par la cité d'Arvida deviennent l'héritage que doit assumer Jonquière en 1977, puis Saguenay en 2002.

Si le fractionnement du territoire du début de siècle a permis à Alcan de maintenir à la baisse ses contributions fiscales municipales, les fusions de la fin du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle ne permettent pas de mettre fin aux privilèges fiscaux du passé. Au contraire, elles les pérennisent.

Conclusion

Les privilèges qui ont été accordés au fil des années à Alcan, par le biais des deux instruments de l'action publique (IAP) que nous avons analysés, ont privé les municipalités et les populations locales de revenus importants et entraîné des transferts fiscaux locaux en faveur de la multinationale de l'aluminium au détriment d'autres contribuables industriels, notamment PFR. Cette analyse démontre que ni la conception ni la mise en œuvre des IAP n'est neutre. Les IAP permettent d'orienter le développement dans certaines directions, d'autant plus difficiles à corriger lorsque la source se perd dans les méandres des réformes successives et que les intérêts des entreprises en viennent à se confondre avec ceux de la communauté d'accueil.

Il faut se rappeler que les municipalités jouent un rôle de premier plan dans le soutien et le développement de leurs territoires respectifs; ce rôle est particulièrement stratégique pour les régions ressources. En effet, de façon générale, leur éloignement des grandes régions métropolitaines plombe leurs atouts (Polèse et Shearmur, 2006), et la fluctuation des marchés mondiaux peut entraîner l'économie régionale dans une spirale de cycles qui mettent à rude épreuve les populations locales. Les régions ressources devraient en conséquence pouvoir compter pleinement sur leurs atouts, comme les investissements fonciers pour l'extraction des ressources naturelles. Cette étude démontre que ce n'est pas le cas.

Le Québec a entrepris des réformes importantes dans la foulée de la Révolution tranquille en matière de pilotage des territoires municipaux. Les réformes successives en matière de fiscalité foncière et d'organisation territoriale ont eu pour objectifs d'accroître le caractère scientifique de l'évaluation et d'améliorer l'équité fiscale entre territoires et populations. Les réformes ont toutefois exclu les richesses foncières vouées à la production d'électricité. Elles ont effectivement ignoré la situation héritée du passé des municipalités qui accueillent des installations de production d'électricité. Au lieu de corriger l'arbitraire du passé, elles

ont pérennisé les aléas d'une autre époque où les rênes du pouvoir local étaient confiées à la grande entreprise qui favorisait ses intérêts propres au lieu de ceux des populations territoriales. Les réformes qui ont suivi en matière d'organisation municipale, notamment avec les annexions et les fusions municipales, n'ont pu redresser l'arbitraire des perceptions effectuées en vertu de l'article 222 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

En effet, le régime de taxation *sui generis* des entreprises auto-consommatrices écarte toute possibilité d'une application de l'évaluation immobilière scientifique qui prévaut désormais pour les autres contribuables. La nouvelle grande ville de Saguenay est encore aujourd'hui légataire d'une situation qui s'est concrétisée à l'époque où les deux centrales de RT étaient sur le territoire de la municipalité d'Arvida, alors régie par des dispositions fiscales particulières prévues par une charte adoptée en 1926.

Les montants actuellement versés en vertu de l'article 222 de la LFM sont donc, dans une large mesure, le résultat de processus historiques aussi variables qu'arbitraires. La concentration de la richesse immobilière industrielle dans une petite municipalité sur laquelle l'entreprise peut exercer un contrôle certain compte parmi les variables historiques de l'évaluation foncière dont certaines municipalités peuvent être encore légataires. Les dispositions prévues dans les chartes privées qui s'écartent des règles générales en sont d'autres.

Quant à la Loi sur l'évaluation foncière de 1971, elle visait à corriger, pour l'ensemble des valeurs immobilières et l'ensemble des municipalités du Québec, le caractère souvent incohérent et aléatoire de l'évaluation foncière. Si cette importante loi et celle de 1979 sur la fiscalité municipale ont sans doute réussi à redresser et à normaliser les règles fiscales pour l'ensemble des propriétés immobilières du Québec, elles n'ont pas pour autant corrigé les iniquités entourant le cas des installations privées de production hydroélectrique, puisque les nouvelles règles ne leur ont pas été appliquées. En effet, ces deux lois ont successivement eu pour simple effet de confirmer et de pérenniser des valeurs qui répondent davantage à des situations politiques particulières et instaurent des résultats aussi différents qu'arbitraires entre une municipalité et une autre, entre une centrale et une autre, entre une entreprise et une autre.

C'est là le résultat déconcertant de réformes de la fiscalité municipale, incluant l'évaluation foncière, et de réorganisations municipales successives qui ont été et demeurent des instruments clés de pilotage du territoire. Non seulement la correction des incohérences n'a pas touché les infrastructures de production et de transport hydroélectrique du Québec, mais ces réformes ont plutôt confirmé et pérennisé des valeurs arbitraires avec lesquelles Saguenay (et les autres municipalités touchées³⁵) doivent composer.

Bibliographie

Doctrine

- BOUCHARD, JEAN-CLAUDE (1992). *Transformation d'une cité mono-industrielle et ségrégation sociale: une étude sur Arvida*. Mémoire de maîtrise. Saguenay, UQAC, 117 p.
- CÔTÉ, DANY (1997). *Isle-Maligne. Fille de l'eau et des hommes, 1924-1962*. Alma, Société d'histoire du Lac Saint-Jean, Publication n° 15.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.
- HOOD, CHRISTOPHER (1983, 1990). *The Tools of Government (Public Policy and Politics)*. Londres, Macmillan.
- IGARTUA, JOSÉ E. (1996). *Arvida au Saguenay. Naissance d'une ville industrielle*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). «L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction», *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- MASSELL, DAVID (2004). «"As though there was no boundary": The Shipshaw project and the continental integration», *The American Review of Canadian Studies*, été, 187-222.
- MASSELL, DAVID (2011). *Quebec Hydropolitics. The Peribonka Concessions of the Second World War*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- POLÈSE, MARIO et RICHARD SHEARMUR (2006). «Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies», *Papers in Regional Science*, 85(1), 23-46.
- PRÉMONT, MARIE-CLAUDE (2014). «Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité», dans Robert Bernier (dir.), *Les défis québécois: conjonctures et transitions*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 31-58.
- SIMARD, MARTIN et MAJELLA-J. GAUTHIER (2004). «Les enjeux territoriaux associés à la réforme municipale au Québec. Le cas de Saguenay», *Cahiers de géographie du Québec*, 48(134), 191-207.

35 On pourrait exclure de la liste des municipalités pénalisées la municipalité de Saint-David-de-Falardeau dont les perceptions fiscales sur les centrales de PFR sont au contraire si élevées que le Législateur est intervenu récemment, par loi privée, pour en geler le montant annuel jusqu'en 2022 à 3 millions de dollars (L.Q. 2015, PL 213).

Rapports

- MORCEL, RAYMOND, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION (1965). *Rapport de la Commission d'enquête sur la Commission des écoles catholiques de la cité de Jacques Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma*, Vol. 3. Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma. Québec, Province de Québec.
- PRÉMONT, MARIE-CLAUDE (2013a). «Dimension législative. Typologie des producteurs et règles de la fiscalité municipale», dans Marc-Urbain Proulx et Marie-Claude Prémont (dir.), *La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, tome 1 de 2, rapport non publié, commandité et remis à Promotion Saguenay.
- PRÉMONT, MARIE-CLAUDE (2013b). «Dimension analytique. Comment expliquer les perceptions actuelles», dans Marc-Urbain Proulx et Marie-Claude Prémont (dir.), *La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, tome 2 de 2, rapport non publié, commandité et remis à Promotion Saguenay.
- SNC-LAVALIN (1997). *Abitibi-Price Hydro: Description des aménagements dans la région du Saguenay*. Montréal, SNC-Lavalin.

Lois annuelles du Québec

- Loi constituant en corporation la cité d'Arvida*, S.Q. 1926, c. 78.
- Loi constituant en corporation la ville de Racine*, S.Q. 1928, c. 105.
- Loi modifiant la Charte de la cité d'Arvida*, S.Q. 1948, c. 62.
- Loi modifiant la Charte de la cité d'Arvida*, S.Q. 1951-1952, c. 85.
- Loi modifiant la Charte de la cité d'Arvida*, S.Q. 1963, c. 86.
- Loi sur l'évaluation foncière*, L.Q. 1971, c. 50.
- Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut-Saguenay*, L.Q. 1974, c. 88.
- Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72.
- Loi concernant la taxe foncière applicable à PF Résolu Canada Inc. à titre d'autoconsommation de l'énergie électrique produite par ses installations hydroélectriques sur le territoire de la Municipalité de Saint-David-de-Falardeau*, L.Q. 2015, PL 213.

Lois refondues du Québec de 1925

- Loi concernant les cités et villes*, S.R., 1925, c. 102.

Lois refondues du Québec

- Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.
- Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1.
- Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ, c. F-2.1.
- Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5.

Jurisprudence

- Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844.

Documents d'archives (en ordre chronologique ascendant)

- (1926). Projet de loi 117, 16^e Législature, 3^e session, 16 George V, Bill privé présenté par Joseph Henry Dillon, député de Montréal-Sainte-Anne: *Loi constituant en corporation la cité d'Arvida*, Québec, Le Soleil Ltée, Archives de l'Assemblée nationale, Édifice Pamphile-Le May.
- (1926). Dossier du Bill 117, *Loi constituant en corporation la cité d'Arvida*, 16^e Législature, 3^e session, dossier 103972, Archives de l'Assemblée nationale, Édifice Panet.
- (1926-1971). Rôles d'évaluation de la cité d'Arvida, Archives de la Ville de Saguenay, section Arvida (certaines années manquantes).
- R. MANGEL (1927). «*Plan showing properties in vicinity of proposed Shipshaw development*», Alcan, n^o C-685-AC, Archives Commission scolaire De La Jonquière (Commission scolaire Lapointe).
- (1928-1944). *Livre des minutes de la Ville de Racine*, Archives de la Ville de Saguenay, section ville de Racine.
- (1928). «*Map of Town of Racine*», Archives Commission scolaire De La Jonquière (Commission scolaire Lapointe).
- (1928). Projet de loi 99, 17^e Législature, 1^{re} session, 18 George V, Bill privé présenté par Gustave Delisle, député de Chicoutimi: *Loi constituant en corporation la ville de Shipshaw*, Québec, Le Soleil Ltée, Archives de la Bibliothèque de l'Assemblée nationale.
- (1940). Lettre du 19 février 1940 adressée au cabinet d'avocats Geoffrion & Prud'homme de Montréal par J. B. White, Alcan, Montréal, Archives de la Ville de Saguenay.
- (1943). Ville de Racine, Résolution n^o 467, adoptée lors d'une séance spéciale du 28 octobre 1943, Archives de la Ville de Saguenay, section ville de Racine.
- (1943). *By-Law no. 84 to extend the limits of the city of Arvida by annexing thereto for municipal purposes all the territory known as 'the Town of Racine', under articles 33 and following of Cities and Towns Act, c. 233, R.S.Q. 1941*, 17 novembre 1943, Archives de la Ville de Saguenay, section archives d'Arvida.
- (1944). *Rôle d'évaluation de la Ville de Racine*, Archives de la Ville de Saguenay, section archives de Racine.
- (1944). Décret 5352-o, Département des Affaires municipales. Annexion à la cité d'Arvida, comté de Chicoutimi, Oscar Drouin, ministre des Affaires municipales, *Gazette officielle*, Québec, 22 janvier, 76(3), 325-326.
- (1944). Lettre de G. E. Carrier, secrétaire-trésorier de la Cité d'Arvida, au responsable des actifs immobiliers d'Alcan (2 mars), Archives de la Ville de Saguenay, section archives d'Arvida.
- (1944). Lettre de G. W. Lamountain, *superintendent of Properties* d'Alcan à G. E. Carrier, secrétaire-trésorier de la Cité d'Arvida (24 avril).
- (1964, 1965, 1966, 1967 et 1968). Rôles d'évaluation de la municipalité de Shipshaw, Archives de la Ville de Saguenay, section municipalité de Shipshaw.
- (1972). Taux de normalisation des rôles d'évaluation des municipalités de la Commission scolaire régionale Lapointe pour l'année 1972, Archives de la Commission scolaire De La Jonquière, section Commission scolaire régionale Lapointe.

PARTIE 3 /

**PILOTER LES TERRITOIRES
PAR L'ACTION ORGANISATIONNELLE
ET COLLABORATIVE**

La gouvernance des territoires infranationaux au Canada

Réflexions théoriques sur les instruments de coordination à partir des agences fédérales de développement régional

Étienne Audet et Anne Mévellec

Résumé

Dans ce chapitre, le regard est porté sur les enjeux que soulève l'introduction d'instruments de coordination dans le régime fédéral canadien. Plus qu'un simple changement technique, le recours aux instruments contractuels témoigne de deux tendances générales. La première concerne le rôle que joue dorénavant l'État fédéral dans le pilotage des territoires infranationaux, un rôle qui semble davantage pouvoir se définir sous l'angle de la mobilisation. Cette redéfinition du rôle de l'État nous amène à constater une seconde tendance qui correspond à son repositionnement dans l'espace politique. Loin de disparaître, l'État cherche à se redéployer à l'aide de ces instruments de coordination. L'utilisation d'une approche sociologique des instruments et d'une réflexion autour de la gouvernance multiveaux permet de proposer un cadre d'analyse pertinent pour saisir les conditions de production de l'action publique fédérale en matière de développement régional.

Le territoire est une donnée centrale de la gouvernance des sociétés. Si les contours des États-nations sont demeurés sensiblement les mêmes, et ce, malgré les diverses pressions exercées sur leur souveraineté, on observe de nombreuses dynamiques à l'échelon infranational. Au cours des dernières décennies, les processus de décentralisation et de

territorialisation ont contribué à revoir le rôle et la place des territoires infranationaux, comme en témoignent, par exemple, les réformes de la gouvernance métropolitaine (Jouve et Booth, 2004) ou encore la promotion des « régions » par l'Union européenne (Pasquier, 2012). L'étude de ces dynamiques s'est particulièrement attachée à saisir la nature et les transformations de ce qu'on appelait les rapports centre-périphérie (Cole, 2007; Faure et Douillet, 2005; Le Lidec, 2007) puis le territoire comme lieu de l'action publique (Douillet *et al.*, 2012). Ces recherches ont surtout été réalisées dans les États unitaires européens, laissant globalement de côté le cas des États à régime fédératif comme le Canada. Pourtant, loin d'être aussi figés qu'ils n'y paraissent, les jeux d'échelles, les dynamiques infranationales et la territorialisation de l'action publique s'y sont aussi complexifiés (Massicotte, 2008; Rocher et Rouillard, 1998), particulièrement dans des domaines où le partage des compétences ne reconnaît pas l'exclusivité à l'un ou l'autre des paliers, par exemple l'immigration (Fourot, 2009) ou l'agriculture (Savard, 2010).

Le développement régional offre une autre illustration d'un champ de compétences assumé par les trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et territorial, et municipal). Chacun de ces trois échelons dispose d'une relative autonomie pour déterminer l'éventail de ses interventions en la matière ainsi que pour établir le découpage territorial qui sous-tend ses politiques régionales. Cette liberté institutionnelle, doublée de la nature horizontale du développement régional, explique l'importante complexité de ce champ de compétences.

Au niveau fédéral, l'État intervient à travers ses agences de développement régional (AFDR). Leur mission est d'assurer un développement juste et équitable entre les territoires. Elles peuvent intervenir directement, par exemple à l'aide d'instruments substantifs, et encourager le développement local en soutenant des initiatives proposées par les acteurs infranationaux tels que les provinces, les municipalités, les organisations communautaires, les institutions éducatives et de recherche, les associations d'entreprises privées et les représentants de groupes minoritaires (femmes, jeunes, autochtones, immigrants, etc.). Ainsi, les agences fédérales ne peuvent définir unilatéralement leur politique de développement, mais doivent au contraire mettre de l'avant de nouvelles formes d'interventions territoriales. Afin de maintenir une certaine cohérence entre leurs priorités, celles des provinces et celles des acteurs territoriaux en matière de développement régional, les agences se trouvent à assumer un rôle de coordination de plus en

plus important. C'est dans ce contexte qu'elles favorisent la sélection et l'utilisation d'instruments de coordination. Ces derniers correspondent à des modes de régulation hybride qui visent à assurer une meilleure coordination de réseaux d'acteurs hétérogènes sur des enjeux multidimensionnels. L'introduction de nouveaux partenariats entre les agences et les provinces signataires est symptomatique de cette tendance à la promotion d'instruments de coordination (Lascoumes et Simard, 2011). De nouveaux instruments contractuels dits « relationnels », plus pragmatiques et moins contraignants, s'inscrivent dans ce courant.

Dans ce chapitre, nous proposons de porter notre regard sur les enjeux que soulève l'introduction d'instruments de coordination dans un régime fédéral. Plus qu'un simple changement technique, le recours aux instruments contractuels témoigne, selon nous, de deux tendances générales. La première concerne le rôle que joue dorénavant l'État fédéral dans le pilotage des territoires infranationaux, un rôle qui s'apparente davantage à celui de mobilisateur (Lascoumes et Le Galès, 2004). Cette redéfinition du rôle de l'État nous amène à constater une seconde tendance qui correspond à son repositionnement dans l'espace politique. Loin de disparaître ou d'être « démantelé », l'État cherche à se redéployer. À la suite de Kassim et Le Galès (2010) ainsi que de Smith (2003), nous nous intéressons particulièrement aux processus de délégitimation et de relégitimation de l'action publique qui ont cours dans ces arrangements complexes. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les travaux récents de Conteh (2010, 2013a, 2013b) et Bradford (2010) sur les agences fédérales de développement régional, à partir desquels nous proposons une réflexion théorique originale. Afin d'approfondir les enjeux liés au pilotage des territoires, nous mobilisons une littérature sur les instruments de l'action publique (IAP) qui met de l'avant la dimension proprement politique de l'action gouvernementale, c'est-à-dire une approche sociologique des instruments. Puis, nous proposons une analyse de l'introduction des instruments de coordination sur la légitimité du gouvernement fédéral.

Ce chapitre a deux objectifs. Le premier est d'explorer les dispositifs de développement régional mis en place par l'État fédéral canadien, non pas à partir d'un regard par le bas, mais en interrogeant la nature même des instruments aux interfaces de l'action publique. Nous nous penchons plus particulièrement sur les instruments contractuels que sont les paiements de transfert. Notre contribution vient compléter une littérature portant sur le déploiement territorial politico-administratif du gouvernement fédéral, notamment celle sur le rôle des Sociétés d'aide

au développement des collectivités (SADC) (Guillemette et Thiboutot, 1999; Simard, 1995). Il s'agit ici de saisir l'articulation des modes d'action dont les AFDR constituent les nœuds. Le deuxième objectif vise, sur le plan strictement théorique, à arrimer la littérature sur les effets des instruments de l'action publique à celle sur la gouvernance multi-niveaux, dans le contexte d'un régime fédératif. Notre questionnement porte plus précisément sur les effets politiques qu'engendre l'introduction de nouveaux instruments sur la gouvernance des territoires et sur les rapports à l'État qu'ils révèlent.

Les transformations de la gouvernance multiniveaux et les instruments de l'action publique

Dans la littérature qui combine les instruments et la gouvernance, il est possible de relever deux visions aux prémisses divergentes. Nous montrons ici qu'une conception fonctionnaliste met en lumière le choix et l'usage d'instruments procéduraux liés aux transformations économiques et politiques récentes. Malgré ses avantages, nous montrons comment, d'une part, cette conception sous-estime les logiques politiques qui sous-tendent le choix et l'usage de ces mêmes instruments dans un contexte de gouvernance, et comment, d'autre part, une approche sociopolitique des instruments est plus apte à rendre intelligibles ces transformations sur l'action publique à niveaux multiples.

La gouvernance et le choix des instruments

La complexification du pilotage des territoires infranationaux s'inscrit dans un contexte de gouvernance où deux types d'arguments sont généralement avancés. D'une part, le souci d'efficacité - par la recherche de différents savoirs - dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques amène une institutionnalisation des principes de subsidiarité, de décentralisation et de reddition de comptes (Lemieux, 1996), ce qui, en théorie, peut favoriser d'autres types d'acteurs et de territoires. D'autre part, la perte de légitimité de l'État engendre un déficit démocratique à une époque où les citoyens sont de plus en plus exigeants envers leurs dirigeants, d'où la nécessité de favoriser la participation et la collaboration à travers des arrangements institutionnels formels et informels (Gaudin, 2002; Hirst, 2000; Paquet, 2011). Sur le

plan analytique, la gouvernance cherche à rendre compte d'une action publique de plus en plus diffuse et comportant de multiples visages sous forme de réseaux d'acteurs.

L'approche par les instruments cherche, elle aussi, à rendre compte des transformations politiques et économiques. Alors que l'instrumentation renvoie aux problèmes que posent le choix et l'usage des instruments de l'action publique (IAP), ces derniers sont précisément les moyens concrets que l'État mobilise pour atteindre ses objectifs. Au même titre que la gouvernance, et selon cette conception fonctionnaliste, les IAP répondent à des impératifs d'efficacité. Chaque instrument possède des caractéristiques lui permettant d'être plus ou moins apte à répondre à des problèmes et à des contextes particuliers en termes de coordination d'acteurs et d'atteinte de résultats (Hood, 2007; Howlett et Ramesh, 2009; Howlett, 2011). Les instruments sont donc conçus comme une boîte à outils mise à la disposition immédiate des décideurs et de laquelle il est possible de tirer l'instrument le plus adéquat. La question de son choix est ici liée à sa faisabilité technique et politique.

Plusieurs travaux ont explicitement tenté de faire le lien entre un contexte de gouvernance et le choix des instruments. C'est notamment le cas, dans une perspective fonctionnaliste, du travail pionnier de Salamon et Elliott (2002). Ces auteurs reconnaissent la fragmentation de l'autorité et le développement conséquent de nouveaux types d'arrangements institutionnels et d'instruments de coordination. Ces derniers sont «plus aléatoires et exigent une mobilisation et un engagement en continu des acteurs concernés; soit des instruments “non directionnels” peu finalisés, reposant sur les investissements effectués par les acteurs et générant des dynamiques indirectes» (Lascoumes et Simard, 2011, p. 15). Ainsi, une entrée analytique par les instruments permet à la fois de saisir les transformations de la gouvernance et de proposer de nouveaux instruments de nature procédurale pouvant faciliter et orienter (*steer*) les acteurs autour d'enjeux et de buts communs (Howlett, 2009). Ce type de recherche est essentiellement pragmatique dans la mesure où les instruments sont abordés sous leur angle technique et leur capacité à résoudre des problèmes publics. De façon similaire, la gouvernance vise à optimiser les structures institutionnelles et organisationnelles afin de rendre la coordination entre réseaux d'acteurs interdépendants plus efficace. L'approche proposée est plus descriptive qu'analytique.

Sans nier l'intérêt de ce type d'approche fonctionnaliste, elle nous semble néanmoins en limiter le potentiel heuristique en se focalisant sur la question du choix des instruments. Nous favorisons plutôt un questionnement sur l'*usage* des instruments et sur la manière dont leur présence organise différemment les rapports politiques dans un contexte où l'activité politique traverse elle-même plusieurs territoires et juridictions. C'est ce que propose une conception sociopolitique des instruments.

La gouvernance multiniveaux et les effets des instruments

La gouvernance multiniveaux (GMN) est un concept largement utilisé pour décrire l'interaction de réseaux d'acteurs entre plusieurs paliers ou niveaux gouvernementaux - et particulièrement appliqué dans le contexte de l'Union européenne. Comme le rappelle Heraud (2009), si la notion a été initialement développée pour saisir les effets politiques de la redistribution du pouvoir découlant des fonds structurels européens, elle a montré une vocation qui dépasse la seule réalité européenne. En effet, la notion, quel que soit le contexte, peut servir à capturer les configurations et reconfigurations qui animent les échelons infranationaux vis-à-vis des échelons nationaux ou supranationaux. Pour Stephenson (2013, p. 828), il en découle une meilleure compréhension non seulement de la prise de décision, mais de la production des politiques publiques («*policy-making activity*») dans leur ensemble : «*This implied the dispersal and redistribution of powers and competences to different levels of policy making activity, and roles for both existing and newly-created institutions.*»

La gouvernance multiniveaux peut s'observer en prenant en compte un double processus d'institutionnalisation et de légitimation (Smith, 2003). Le processus d'institutionnalisation renvoie, d'une part, aux forces sociales et politiques qui ont façonné au fil du temps et façonnent toujours la régulation d'un domaine d'intervention et, d'autre part, à la configuration des réseaux d'acteurs en termes de canaux de communication et de médiation propres à un secteur. Le processus de légitimation correspond quant à lui au degré d'acceptabilité de l'autorité par les acteurs concernés. Plus les décisions relatives à un domaine d'intervention font l'objet d'un consensus, moins les acteurs de ce réseau auront tendance à remettre en question son fonctionnement et son autorité. En fonction de ce double processus, le changement dans la gouvernance multiniveaux correspond à des luttes politiques ciblées qui profitent à

certains acteurs plutôt qu'à d'autres. Certains d'entre eux se trouvent alors à piloter les politiques publiques et à gérer une multitude d'organisations œuvrant à plusieurs niveaux. Les deux processus sont donc intimement liés et permettent de comprendre les effets de l'introduction de nouveaux instruments sur un domaine d'intervention et comment se réorganise l'autorité dans un contexte politique multiniveaux.

Alors qu'une approche fonctionnaliste propose de définir les instruments comme « *the techniques or means through which states attempt to attain their goals* » (Howlett, 2011, p. 22), il existe une définition plus sociologique de ces derniers. C'est ainsi que Lascoumes et Le Galès (2004, p. 13) les conçoivent comme « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Dans cette perspective, les instruments sont conçus comme des institutions sociologiques au sens où, loin d'être seulement disponibles pour les décideurs, ils sont des construits sociaux qui traduisent une conception concrète d'un rapport gouvernants-gouvernés. Comme le mentionnent Kassim et Le Galès (2010, p. 5), le choix, la construction, mais aussi l'usage des instruments sont le reflet de relations sociales et de rapports de pouvoir. En cela, ils ne sont pas disponibles indépendamment des contextes, et encore moins neutres. Au contraire, ils font l'objet d'une appropriation différenciée et peuvent exercer un effet indépendant de la fonction initialement prévue par leurs utilisateurs (Lascoumes et Le Galès, 2004). En ce sens, interroger les instruments ne revient pas ici à connaître les critères de sélection et à mesurer leur efficacité, mais à comprendre la manière dont ils influencent et révèlent les comportements, les stratégies et les intérêts des acteurs en présence.

Une telle approche sociopolitique permet de pousser plus loin la réflexion sur la nature du changement de politiques et d'instruments, sur la distribution du pouvoir à différents niveaux ainsi que, plus généralement, sur la transformation de l'État, le tout dans le but de dépasser les aspects managériaux de l'action publique pour en interroger les dimensions politiques. Nous proposons donc une combinaison conceptuelle entre une approche sociopolitique des instruments et une vision distributive du pouvoir entre plusieurs paliers gouvernementaux pour appréhender les changements dans la gouvernance et le pilotage des territoires. Cette stratégie est fort pertinente pour saisir les politiques fédérales canadiennes. Plus particulièrement, le cas des agences de

développement régional et de la mise en œuvre des politiques de développement régional est l'occasion de montrer comment la gouvernance multiniveaux se matérialise en instruments de coordination.

La transformation de l'action fédérale en matière de développement régional: vers la recherche d'une relégitimation de l'État?

Si certains pays ont trop d'histoire, d'autres ont trop de géographie. C'est en ces termes que le premier ministre John Diefenbaker évoquait le régionalisme comme dimension fondamentale de la vie politique canadienne (Savoie, 1992). En plus de la diversité culturelle et économique, la faible densité de population et sa concentration dans les centres urbains le long de la frontière américaine posent des difficultés majeures pour tout gouvernement qui aspire à la fois à gouverner l'ensemble du pays et à assurer une équité entre les citoyens. C'est pour cette raison que le gouvernement canadien est toujours intervenu dans le développement des territoires. Dans cette section, nous montrerons d'abord comment le modèle fédéral d'aide au développement économique régional s'est développé depuis les années 1960. Ces éléments de contexte en tête, nous analyserons les effets de l'introduction d'instruments contractuels comme type d'action privilégié des agences fédérales de développement régional.

Du développement régional par le haut au développement régional partenarial

Le gouvernement fédéral canadien est intervenu de diverses façons sur le territoire. Par exemple, il existait jusqu'à tout récemment un organisme au sein du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, le Secrétariat rural, qui était chargé de coordonner l'ensemble des actions interministérielles en matière de développement rural. Ce dernier a été aboli en 2013 par le gouvernement conservateur. À défaut d'avoir présentement une politique officielle ou un ministère assigné à ce domaine, le gouvernement fédéral intervient à travers une diversité de programmes¹, qu'on peut classer en deux catégories à la suite de Bryden (2007), soit

1 Il est intéressant ici de faire un parallèle avec les enjeux urbains. Si le gouvernement fédéral n'a eu un ministère des Affaires urbaines que de 1971 à 1978, cela ne l'empêche pas d'intervenir dans les affaires urbaines et municipales à l'aide de programmes tels que ceux des infrastructures, qui lui procurent amplement d'occasions d'agir sur le territoire (Stoney et Graham, 2009).

les programmes à portée large («*broad*») et les programmes à portée étroite («*narrow*»). Les programmes à portée étroite ont pour objectif affiché d'améliorer les conditions socioéconomiques des territoires et des populations rurales, alors que les programmes à portée large ont un impact significatif sur ces mêmes territoires et populations sans que cet objectif leur soit directement lié. Ils sont généralement formulés sur une base sectorielle. On retrouve, par exemple, le financement d'infrastructures à travers le plan Chantiers Canada et le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale; l'accès et l'amélioration des services Internet et de télécommunications à travers le Programme sur les services à large bande pour le développement rural et du Nord; la recherche et l'innovation technologique pour les PME dans le cadre du Programme d'aide à la recherche industrielle; ou encore le développement de filières de production agricole par le Programme canadien d'adaptation et de développement rural. D'autres programmes fédéraux plus ciblés existent à l'échelle régionale et sont sous la responsabilité des agences fédérales de développement régional (AFDR).

Ces agences sont issues d'une lente mutation de l'action du gouvernement canadien envers les régions. Dans un premier temps, au cours des années 1960 et 1970, cette action vise essentiellement à réduire les disparités régionales. En effet, certaines régions canadiennes comme les provinces de l'Atlantique ou les Prairies sont, pour plusieurs raisons historiques, économiques et démographiques, désavantagées par rapport aux provinces du Centre comme le Québec et l'Ontario. Inspiré par la théorie des pôles de croissance (Perroux, 1964) dont l'application sous-tend une certaine concentration des ressources, le gouvernement canadien réunit et centralise en 1969 tous ses programmes de développement sous une même entité, soit le ministère de l'Expansion économique régionale, devenu le ministère de l'Expansion industrielle régionale en 1982. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que le gouvernement canadien ne souhaite plus seulement «équilibrer», mais aussi dynamiser les économies régionales par le développement de leur potentiel, en transférant notamment une partie des responsabilités de cette entité vers six agences régionales.

Un bref coup d'œil sur leur création permet de constater à la fois le développement séquentiel de ces agences créées entre 1987 et 2009, et la diversité de leurs affiliations ministérielles. L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO) et l'Initiative fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario (FedNor) sont créées en 1987-1988.

Après plusieurs changements de statut entre 1991 et 1998, l'Agence de développement économique pour les régions du Québec (DEC-Q) est juridiquement constituée en 2005. Finalement, deux autres agences sont créées en 2009, soit une pour le sud de l'Ontario, région urbanisée et prospère de la province (FedDev Ontario), et une autre pour les trois territoires nordiques du Canada, l'Agence canadienne du développement économique du Nord (CanNor). Sur le plan institutionnel, chacune relève d'un ministre d'État et d'un sous-ministre/président. Les agences sont des entités autonomes, décentralisées et financièrement redevables au Parlement fédéral, à l'exception de FedNor qui n'a pas le même statut légal et constitue un « programme » d'Industrie Canada. Bien que leur structure organisationnelle diffère, elles possèdent toutes des bureaux régionaux qui assurent la coordination des décisions sur le terrain et la liaison avec les autres ministères fédéraux dont les interventions se déroulent sur leur territoire. Si chacune d'entre elles fixe ses priorités selon les besoins spécifiques des territoires qu'elle dessert², elles ont toutes cinq missions communes :

- renforcer les avantages et les forces économiques des régions et des localités;
- soutenir la croissance, la productivité et l'innovation des entreprises;
- aider les petites et moyennes entreprises à se montrer concurrentielles sur les marchés mondiaux;
- fournir une aide à l'adaptation en périodes de ralentissement et de crise économique;
- soutenir les collectivités³.

Ces missions s'inscrivent dans le « nouveau régionalisme » (Amin, 1999; Cooke, 2001; Pike, 2007; Bradford, 2010; Hanssen *et al.*, 2011) issu des théories institutionnalistes en géographie économique de la fin des années 1990. Ce paradigme part de la prémisse selon laquelle la mondialisation des échanges, la révolution numérique et la perte de légitimité des États-nations favorisent une plus grande intégration économique et interaction entre « régions du monde » (Scott, 2000). Les territoires

2 Par exemple, la proximité géographique de l'Ouest canadien avec la zone économique du Pacifique amène DEO à privilégier des programmes qui faciliteront l'accès des PME aux marchés est-asiatiques, alors que l'APECA mise plutôt sur les investissements en infrastructures portuaires et sur le tourisme. De la même manière, CanNor met en œuvre des programmes de formation et de développement adaptés aux besoins des autochtones vivant dans le Nord canadien.

3 Gouvernement du Canada (2014). « Agence de développement économique pour le sud de l'Ontario ». *FedDev Ontario*, <<http://www.feddevontario.gc.ca/eic/site/723.nsf/fra/01690.html>>, consulté le 2 septembre 2016.

infranationaux deviennent par le fait même les vecteurs et catalyseurs institutionnels du développement. Entre autres choses, le nouveau régionalisme insiste sur l'importance de l'innovation et de la créativité technologique, de la mise en œuvre de politiques territorialisées et d'un développement holistique des territoires, de mécanismes facilitant le transfert de connaissances, ainsi que du rôle complémentaire que doivent jouer tous les paliers gouvernementaux et acteurs impliqués.

Afin d'accomplir ces cinq missions communes, les agences ont recours aux trois instruments que sont les transferts de paiement - ici considérés, rappelons-le, comme instruments contractuels -, les programmes d'infrastructures et le Programme d'aide au développement des collectivités. Ce dernier consiste en la mise en place des Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), organismes à but non lucratif voués au développement économique communautaire dans les milieux ruraux en dévitalisation. Bien que financées par les AFDR, les SADC demeurent indépendantes du gouvernement fédéral puisque leurs conseils d'administration sont formés de bénévoles et de représentants locaux. Proches de l'initiative LEADER de l'Union européenne (OCDE, 2010), les SADC assument leur mission d'aide au développement et à la consolidation de petites et moyennes entreprises privées ou collectives par diverses formules de financement et de participation au capital, ainsi que par l'offre d'expertise et d'assistance technique. Elles doivent également se doter d'une vision économique d'ensemble et favoriser l'engagement dans une logique de partenariats entre les acteurs territoriaux.

Les six agences créées ont été l'occasion d'un découpage territorial basé non pas sur les divisions juridictionnelles existantes, mais sur les divisions sociohistoriques du Canada : les provinces de l'Ouest, le nord de l'Ontario, l'axe Ottawa-Windsor ou le sud de l'Ontario, le Québec, et les provinces maritimes (figure 8.1). Si les partenariats entre le fédéral et les provinces demeurent importants, les agences portent une attention particulière aux priorités régionales et locales. En convoquant une territorialisation historique, cette stratégie fédérale semble aussi vouloir outrepasser l'échelle provinciale. Faisant dorénavant le pont entre les ententes des gouvernements municipaux, provinciaux et fédéral, ces agences devaient en effet représenter la dualité d'intérêts fédéraux et infranationaux. D'un côté, elles devaient permettre de faire remonter les enjeux régionaux à Ottawa et, de l'autre, elles devaient assurer ou augmenter la présence fédérale dans les régions (Bradford, 2010). Aujourd'hui, les politiques de développement régional du gouvernement fédéral s'inscrivent plus que jamais dans une logique de gouvernance

multiniveaux où non seulement les différents paliers gouvernementaux collaborent, mais où le pilotage des territoires devient institutionnellement complexe. Ce nouveau contexte réclame une plus grande intégration des processus collaboratifs ainsi qu'un redéploiement des instruments traditionnels des agences fédérales.

FIGURE 8.1/ Territoires couverts par les agences fédérales de développement régional



Source: FedDev Ontario (2014).

Des instruments financiers aux instruments de coordination du développement régional

Les agences fédérales de développement régional ont traditionnellement mobilisé des instruments financiers. Parmi eux, les paiements de transfert sont de loin les plus utilisés. Par paiements de transfert, nous entendons « une subvention, une contribution ou tout autre paiement fait dans le but d'atteindre des objectifs de programme, mais pour lequel aucun bien ou service n'a été reçu » (Canada, Comptes publics du

gouvernement du Canada, tiré de Dupuis, 2010, p. 8). Ils sont effectués à travers des accords de contribution passés entre les AFDR et les bénéficiaires, qui peuvent être des entreprises privées, des organismes à but non lucratif qui évoluent dans l'économie sociale ou encore d'autres paliers gouvernementaux. Ces accords servent essentiellement à financer des projets de développement. Ils accaparent une très grande partie des budgets des AFDR. En 2014, ils correspondaient à 85% du budget de DEC-Q (soit 255 millions de dollars), 75% du budget de DEO (soit 150 millions), 63% du budget de l'APECA (soit 234 millions), 71% du budget de CanNor (soit 38 millions) et, enfin, 87% du budget de FedDev Ontario⁴ (soit 217 millions) (Gouvernement du Canada, 2014; données compilées par les auteurs). Ces paiements de transfert sont pour la plupart utilisés dans le cadre de programmes d'aide au démarrage, à la consolidation et au développement d'entreprises commerciales et non commerciales.

Depuis le milieu des années 2000, cependant, ces instruments se sont complexifiés. Les *Rapports sur les plans et priorités* des agences montrent que l'aide financière ne correspond plus seulement à des transferts directs aux entreprises, mais inclut des investissements importants à plus ou moins long terme en innovation et en infrastructures (Bradford, 2010; Conteh, 2013b). Toujours selon ces documents, les activités des agences sont plus spécialisées. La ventilation des sous-programmes permet, par exemple, de repérer des financements destinés au renforcement des capacités d'innovation ou encore à la commercialisation des technologies. Cette diversification apparaît aussi dans de nouvelles logiques partenariales. En effet, les agences ont recours à des instruments contractuels que l'on peut qualifier de « relationnels ». Si ce terme n'est pas employé directement par les agences, la nature des ententes correspond à ce type d'instrument, principalement parce qu'elles impliquent de manière peu contraignante une multitude de partenaires sur une période relativement longue.

À la différence des contrats transactionnels classiques qui lient *ex ante* les parties à des engagements techniquement définis et juridiquement défendables, ces contrats relationnels les lient *ex post*, c'est-à-dire après la signature du contrat (Conteh, 2010). Le respect de ce contrat n'a pas un caractère opposable devant une cour, mais est assumé par

4 Étant un programme d'Industrie Canada, FedNord ne dispose pas de données liées aux paiements de transfert. Notons seulement que sa mission est la même que celle des autres agences et que son budget s'élevait pour l'année 2014 à 65 millions de dollars (Canada, Industrie Canada, Budget des dépenses 2013-2014 – Rapport sur les plans et les priorités).

l'ensemble des parties sur une base coopérative: «Leur but premier n'est pas de lier les parties par un ensemble complet d'engagements contraignants [...], mais plutôt de servir de mécanisme de prise de décision collective, générant confiance et facilitant coopération, partage d'informations et renforcement des capacités» (OCDE, 2013, p. 87). À titre d'illustration, l'Agence canadienne de développement économique du Nord a signé en 2012 un protocole d'entente avec l'Association inuite du Kitikmeot concernant «la coopération en vue de la coordination et de la gestion des Grands Projets» dans la région portant le même nom. En plus d'énoncer les rôles et les responsabilités de part et d'autre, ce protocole confirme l'intérêt mutuel des parties et «l'importance de collaborer afin de faciliter des processus efficaces et transparents». Bien que cette entente lie initialement deux parties, on reconnaît à d'autres acteurs la possibilité de se joindre à la table et de participer à la gestion des projets en question. Enfin, on insiste sur le caractère non juridiquement valable de cette entente⁵.

Comme le suggèrent les travaux de l'OCDE (2009, 2013), le recours à ces instruments contractuels n'est pas propre au Canada. En analysant les accords contractuels interadministrations pour les politiques de développement régional, l'OCDE a montré leur popularité grandissante depuis la fin des années 1990 dans des pays comme l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni. Au Canada, Bradford souligne que les contrats relationnels «*maximise flexibility for government partners in situations where precise policy goals cannot be specified in advance and where dialogue, information sharing, and experimentation are most important*» (2010, p. 8). À l'inverse des contrats classiques ou transactionnels qui lient les parties dans une relation principal-agent, les instruments contractuels relationnels permettent de définir les modalités d'une gouvernance procédurale moins guidée par des objectifs définis par les paliers de gouvernement supérieurs et potentiellement mieux adaptée ou plus représentative de la réalité des acteurs territoriaux. L'objectif est de coordonner plus efficacement l'ensemble des actions d'organisations indépendantes les unes des autres dans leur fonctionnement et leurs ressources, mais interdépendantes dans l'atteinte d'objectifs communs. En favorisant une action conjointe à travers une multitude d'organisations, ces instruments contractuels

5 Canada, Agence canadienne de développement économique du Nord et Kitikmeot Inuit Association, *Protocole d'entente entre l'Agence canadienne de développement économique du Nord et l'Association inuite du Kitikmeot* (<http://www.cannor.gc.ca/DAM/DAM-CANNOR-CANNOR/STAGING/texte-text/mou-kia_1387303359899_fra.pdf>, consulté le 2 septembre 2016).

permettent de cibler à l'échelle du territoire les priorités et les stratégies d'investissement à moyen et long terme, tout en évitant le doublement ou le chevauchement des programmes des organisations impliquées.

Le WEPA (*Western Economic Partnership Agreement*) illustre cette évolution vers l'usage d'instruments contractuels relationnels en matière de développement régional. Créé en 1996, ce partenariat renouvelable aux cinq ans implique des accords de financement entre le gouvernement fédéral, représenté par DEO, et chacune des provinces de l'Ouest. Ces accords contractuels s'appuient sur les priorités stratégiques identifiées par les AFDR et les ministères provinciaux responsables du développement régional. Les gouvernements provinciaux et fédéral s'engagent ainsi à contribuer à la même hauteur à une enveloppe globale, mais le financement de certains projets et initiatives peut être flexible. Dans ce cas, les montants sont acheminés directement aux promoteurs locaux et régionaux par l'une ou l'autre des parties.

Alors que ces accords avaient au départ un caractère bipartite, ils impliquent aujourd'hui une multitude d'organisations et d'intérêts. Conteh (2013b) décrit ce changement en relevant dans la documentation du MEPA (*Manitoba Economic Partnership Agreement*), la deuxième mouture d'une entente fédérale-provinciale signée en 2003, l'importance dorénavant accordée à l'apprentissage mutuel à travers des mécanismes de suivi et d'évaluation conjoints, ce qui implique la participation de plusieurs acteurs. L'auteur montre également comment le gouvernement manitobain s'est donné au milieu des années 2000 une vision générale dont découlent des pratiques qui se rapprochent des principes du nouveau régionalisme. Non seulement celui-ci a assumé un plus grand leadership dans la définition des priorités en matière de développement régional, mais d'autres ministères clés - et non plus seulement le traditionnel ministère de l'Entrepreneuriat, de la Formation professionnelle et du Commerce avec qui DEO faisait affaire - ont été interpellés. De plus, en favorisant une politique provinciale d'innovation qui mise sur la synergie des acteurs territoriaux et de leurs ressources pour créer des milieux propices à la créativité technologique, les acteurs des secteurs privé, communautaire et parapublic (universités et hôpitaux), ainsi que les municipalités, ont été invités à prendre part à la formulation, à la décision et à la mise en œuvre des politiques. L'exemple du MEPA semble démontrer que l'État fédéral, incapable d'imposer comme il le souhaiterait ses priorités aux autres acteurs, voit désormais son rôle

se réduire de plus en plus à celui de bailleur de fonds. Cela témoignerait d'un affaiblissement de la légitimité du gouvernement fédéral en matière de développement économique régional.

La complexification de ces partenariats est devenue particulièrement difficile à gérer pour DEO en termes de coordination et de contrôle. La multiplication des acteurs, des orientations (*narratives*) et des conflits d'intérêts a par conséquent amené l'agence à favoriser le développement de réseaux d'apprentissage (*learning networks*) par des actions conjointes à toutes les étapes du processus. De plus, comme le mentionne Conteh (2010, p. 282), DEO «*interpret its contractual relationship with Manitoba as supportive of local joint action under provincial leadership. WD [DEO] sees itself as a strategic partner (in rather supportive roles) with the provincial government and even municipalities in the province*». Autrement dit, le MEPA n'est plus conçu comme un instrument classique qui rend accessibles des fonds publics que les acteurs obtiennent en remplissant les critères d'admissibilité, mais bien comme un instrument qui cherche à gouverner durablement des réseaux d'acteurs en mettant l'accent sur des modalités de coordination plutôt que sur des cibles financières préétablies.

Cela est d'autant plus plausible que ces modalités de coordination dans l'administration des partenariats varient également d'une province à l'autre. Au Manitoba, un seul partenaire est responsable de la négociation et de la gestion de l'entente, alors qu'en Saskatchewan, chaque projet en vertu de cette même entente fait l'objet d'accords et de signatures distincts. En Alberta et en Colombie-Britannique, les promoteurs de projets doivent faire une demande aux deux ordres de gouvernement pour obtenir le financement nécessaire. Si ces modalités de coordination complexifient la dynamique pour DEO, il semble que les WEPA soient paradoxalement plus flexibles et suivent une logique contractuelle relationnelle. C'est du moins ce qu'indique le rapport d'évaluation qui compare les ententes signées avec chacune des provinces (WEPA) entre 2003 et 2008, puis entre 2009 et 2013: «*According to key informants, there were more rigid restrictions as to what each order of government could fund as well as the ability of proponents to transfer funding between various line items without a formal amendment*⁶.»

6 Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest (DEO), *Ententes de partenariats pour le développement économique de l'Ouest* (<<http://www.wd-deo.gc.ca/fra/14706.asp>>, consulté le 2 septembre 2016).

Quelques auteurs se sont penchés depuis les années 2000 sur le rôle des agences fédérales de développement régional - et les outils qu'elles mobilisent (Blake, 2003; Abele, 2006; Bradford, 2010; Conteh, 2013b). Ces travaux laissent penser que le recours aux instruments contractuels relationnels est aussi le fait d'autres agences à des degrés divers, selon les capacités administratives et les enjeux de légitimité propres aux territoires desservis. Dans l'Est du pays, on remarque, par exemple, depuis le milieu des années 2000 une plus grande adéquation entre les priorités de l'APECA et celles des provinces maritimes, notamment le Nouveau-Brunswick. À titre d'exemple, dans son Plan d'action pour l'autosuffisance du Nord 2010-2013, le gouvernement de cette province a mis l'accent sur des investissements en infrastructures navales ainsi qu'en recherche et développement en lien avec l'exploitation de plusieurs sources d'énergie, alors que dans son *Rapport sur les plans et priorités 2015-2016*, l'Agence identifiait les secteurs de l'énergie et celui de la construction navale comme étant névralgiques et devant faire l'objet d'investissements importants.

Pour Conteh (2013a), ce rapprochement, loin d'être anodin, vient compléter une démarche entreprise en 2006 par le gouvernement du Nouveau-Brunswick avec le lancement d'une Stratégie de croissance démographique qui s'échelonnait sur une dizaine d'années - laquelle a été renouvelée en 2013. Cette stratégie visait à assurer la pérennité de l'occupation et du développement du territoire à travers la formation et la rétention d'une main-d'œuvre qualifiée, le recours à l'immigration ainsi que l'établissement des familles par des incitatifs fiscaux et une meilleure qualité de vie. Le gouvernement néo-brunswickois faisait également part de son désir de revoir la gouvernance et de travailler plus étroitement avec le secteur privé, les communautés rurales et les centres de recherche appliquée (Conteh, 2013a). Par le fait même, la province donnait le ton au développement qu'elle souhaitait voir advenir, forçant l'APECA à ajuster le tir. Il n'est donc pas surprenant que « *both the ACOA and the New Brunswick government seem increasingly to be speaking the same language as they emphasize building the capacity for joint action across levels of government [...]* » (Conteh, 2013a, p. 142).

Ce langage se reflète dans la mise en œuvre et l'évaluation des programmes. Les indicateurs de performance, par exemple, ne se limitent plus aux montants octroyés ou au nombre de projets financés, mais intègrent l'adéquation des besoins et la complémentarité des actions menées à tous les niveaux politiques (Conteh, 2013b). Pour l'auteur (2013a, p. 141), le rôle plutôt stratégique et moins directif assumé

par DEO s'applique tout aussi bien à l'APECA: «*Successful policy implementation in New Brunswick became about how well the ACOA could frame its policy intervention as consistent with and supportive of local joint action under provincial leadership.*» Le recours aux instruments contractuels relationnels semble ici nécessaire, tant pour la cohérence des actions menées à différents paliers que pour la cohésion des acteurs et des intérêts.

Dans la littérature (abondante) sur les typologies d'instruments, les contrats classiques ou transactionnels permettent à l'État de dicter l'intérêt général sous peine de sanctions, et sont généralement assimilés à des instruments légaux et réglementaires (Hood, 1983; Howlett et Ramesh, 2009; Howlett, 2011). Les contrats relationnels, quant à eux, permettent d'engager une multitude d'acteurs sur une période plus ou moins longue en vue de consolider les partenariats futurs. Il est possible, à partir de la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004), de les associer à des instruments conventionnels ou incitatifs, dans la mesure où cette forme de régulation organise différemment les rapports politiques. L'État ne cherche pas - du moins explicitement - à faire respecter son autorité politique, mais bien à mobiliser d'autres acteurs d'un secteur ou d'un domaine de politiques autour d'enjeux sur lesquels il ne cherche pas à avoir le monopole. Comme le mentionne Gaudin, «la redistribution fonctionnelle de l'initiative et du suivi des politiques publiques relative (à la fois par le haut et par le bas) le rôle des États nationaux. Elle nourrit en contrepartie des formes intensives de coordination et, en particulier, de négociation entre acteurs de différents niveaux territoriaux» (Gaudin, 2014, p. 169). Bien que les raisons d'une telle stratégie puissent varier, il semble clair que la recherche d'engagement direct sert généralement des objectifs politiques. La concertation et la coopération que ces nouveaux instruments contractuels sous-tendent servent non seulement à répondre aux critiques maintes fois adressées au dirigisme étatique et aux politiques verticales et descendantes, mais aussi à relégitimer l'État et ses pratiques.

Selon Kassim et Le Galès (2010), «il est possible que les acteurs trouvent plus simple de s'entendre sur les moyens que sur les buts». En ce sens, l'approche sociopolitique des instruments ne présume pas que la définition des buts précède le choix des instruments. Or, la particularité des instruments contractuels relationnels est précisément de coordonner un ensemble d'actions à venir en fonction de buts non fixés à l'avance. Le présupposé de la recherche d'innovation instrumentale ne s'appuie donc pas sur une rationalité organisationnelle, mais se base

plutôt sur la justification du rôle politique de cette organisation. Et c'est précisément, selon nous, le rôle que jouent ces instruments contractuels dans l'activité des AFDR.

Bien que la relégitimation des agences auprès des acteurs provinciaux et territoriaux puisse avoir un coût politique important, qui pourrait se traduire par une certaine subordination ainsi qu'une perte de contrôle direct, elle peut néanmoins avoir comme effet de conserver l'identité propre des agences en leur permettant de développer une nouvelle expertise en matière de négociation politique. À ce titre, la plupart des agences ont des programmes qui mettent l'accent sur la promotion, la collaboration et la coopération avec d'autres acteurs⁷. Cette tendance est minimalement compatible avec le nouveau régionalisme et, peut-être, influencée par celui-ci. En outre, la légitimité des agences repose sur un équilibre parfois difficile à tenir entre, d'une part, leur capacité à assurer l'intégration de ces divers acteurs dans les stratégies de développement des territoires et, d'autre part, la nécessité pour les agences de conserver leur identité propre - c'est-à-dire celle de représentantes du gouvernement fédéral.

Les exemples de partenariats entre les agences et les provinces témoignent aussi de l'importance de réfléchir sur le concept de *province building* dans un régime fédéral, et plus particulièrement dans le contexte canadien. S'il est vrai que les provinces ont toujours travaillé de concert avec le gouvernement fédéral sur certains enjeux, comme la régionalisation de l'immigration notamment, elles ont développé au fil du temps des capacités administratives et institutionnelles supplémentaires au point de se doter de structures et de politiques de développement rural et régional propres qui allaient parfois à l'encontre des priorités et des stratégies du gouvernement fédéral en la matière, avec pour résultat des politiques divergentes et contradictoires.

Toutefois, les critiques de ce concept sont bien connues et ne datent pas d'hier. Les tendances à généraliser à l'ensemble des provinces et des secteurs et à magnifier des moments charnières dans l'affirmation provinciale masquent dans les faits une réalité beaucoup plus complexe (Young, Faucher et Blais, 1984). Ainsi, il importe de tenir compte du degré de dépendance politique et économique réelle de chacune des provinces à l'égard du gouvernement fédéral en fonction des circonstances. Dans

7 C'est le cas de l'APECA et de son programme Politiques, défense des intérêts et coordination; celui de DEO et ses programmes Défense des intérêts, collaboration et coordination; ou encore celui de CanNor et de son programme Politique et harmonisation.

un contexte de déséquilibre fiscal où le gouvernement central diminue ses transferts à des provinces dont les besoins et les profils socioéconomiques et démographiques diffèrent considérablement, il est probable que la capacité et la légitimité d'intervenir de ces dernières ne soient pas partout les mêmes à travers le pays. Cela n'empêche pas de penser que l'introduction de nouveaux instruments contractuels dans le pilotage des territoires illustre précisément des relations différenciées de l'État fédéral d'une région à l'autre. L'approche sociopolitique permet d'observer la manière dont les instruments produisent des effets indépendants des objectifs initiaux. En outre, les trajectoires des AFDR dans le développement régional peuvent être révélatrices des rapports entre gouvernants et gouvernés.

L'analyse des AFDR révèle que le gouvernement fédéral se retrouve en compétition pour le pilotage des territoires, ces derniers faisant l'objet d'appropriation par d'autres types d'acteurs. Cette évolution des agences peut être mise en lien avec les principes du nouveau régionalisme qui demandent aux acteurs locaux et régionaux de jouer un rôle croissant dans la formulation et la mise en œuvre des politiques. À un niveau intermédiaire, les provinces deviennent des acteurs clés alimentant ainsi la différenciation territoriale. Devant cette situation, le gouvernement fédéral se voit contraint de s'ajuster.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous proposons d'explorer les politiques fédérales de développement régional sous la double loupe des instruments et des formes de gouvernance. Ce travail exploratoire a permis de mettre au jour plusieurs enseignements importants sur le rôle des IAP dans la gouvernance multiniveaux.

D'abord, une telle approche par le haut se veut complémentaire aux travaux proposant des monographies territoriales sur le développement régional. L'État fédéral n'est pas considéré ici comme un élément de contexte ou un acteur dans un jeu social complexe, mais bien comme un élément structurant dans la formalisation des politiques publiques et le pilotage de territoires infranationaux.

Ensuite, ce travail se veut une réflexion sur l'État fédéral canadien à partir de ses modes d'action. Le passage d'instruments de coordination (de contrats classiques et transactionnels à des contrats relationnels) permet d'inclure notre propos dans une littérature sur le

repositionnement de l'État. Cela s'insère dans la diffusion des politiques dites procédurales ou constitutives (Lascoumes, 1996; Duran et Thoenig, 1996) qui, si elles dispensent l'État de devoir énoncer les termes de l'intérêt général, sont loin de lui retirer toute capacité d'action. Dit autrement, on assiste à un repositionnement différencié de l'État fédéral dans le domaine du développement régional. Une approche sociopolitique des instruments de l'action publique permet de saisir les stratégies politiques et les intérêts en jeu en questionnant fondamentalement le type de rapport à l'État.

Enfin, en favorisant la mise en réseaux des acteurs et la flexibilisation des partenariats, les instruments contractuels relationnels ne participent pas uniquement à la technicisation de l'action gouvernementale ou à l'innovation instrumentale, mais révèlent aussi des choix politiques qui peuvent être considérés comme visant la relégitimation de l'État fédéral canadien dans le pilotage des territoires en matière de développement régional.

Bibliographie

- ABELE, FRANCES (2006). *Policy Research in the North: A Discussion Paper*. Toronto, Walter and Duncan Gordan Foundation.
- AMIN, ASH (1999). « An institutionalist perspective on regional economic development », *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2), 365-378.
- BLAKE, RAYMOND (2003). *Regional and Rural Development Strategies in Canada: The Search for Solutions*. Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada.
- BRADFORD, NEIL J. (2010). *Regional Economic Development Agencies in Canada: Lessons for Southern Ontario*. Toronto, Mowat Centre for Policy Innovation, School of Public Policy and Governance, University of Toronto.
- BRYDEN, JOHN M. (2007). « Changes in rural policy and governance: The broader context », dans Andrew Copus (dir.), *Continuity or Transformation? Perspectives on Rural Development in the Nordic Countries*. Conference report, Nordregio Report 2007.4. Stockholm, 23-31.
- COLE, ALISTAIR (2007). « La territorialisation de l'action publique au Royaume-Uni », *Revue française d'administration publique*, (121-122), 131-144.
- CONTEH, CHARLES (2010). « Managing intergovernmental contracts: The Canada-Manitoba cooperation on regional economic development », *Canadian Public Administration = Administration publique du Canada*, 55(2), 269-290.
- CONTEH, CHARLES (2013a). « Navigating Canada's federal maze: Regional development policy governance in New Brunswick », *Regional and Federal Studies*, 23(2), 129-149.
- CONTEH, CHARLES (2013b). *Policy Governance in Multi-level Systems Economic Development and Policy Implementation in Canada*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

- COOKE, PIERRE (2001). «Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy», *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945-974.
- DOUILLET, ANNE-CÉCILE, ALAIN FAURE, CHARLOTTE HALPERN et JEAN-PHILIPPE LERESCHE (dir.) (2012). *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques politiques».
- DUPUIS, JEAN (2010). *Federal Regional Economic Development Organizations*. Ottawa, Library of Parliament.
- DURAN, PATRICE et JEAN-CLAUDE THOENIG (1996). «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- FAURE, ALAIN et ANNE-CÉCILE DOUILLET (dir.) (2005). *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- FEDDEV ONTARIO (2014). «Agence de développement économique pour le sud de l'Ontario», <<http://www.feddevontario.gc.ca/eic/site/723.nsf/fra/O1690.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- FOUROT, AUDE-CLAIRE (2009). *L'intégration des immigrants. Cinquante ans d'action publique locale*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- GAUDIN, JEAN-PIERRE (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris, Presses de Sciences Po.
- GAUDIN, JEAN-PIERRE (2014). «Contrats», dans Laurie Bousaguët, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4^e éd.). Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2014). «Comptes publics du Canada, 2014: Volume II – Détails des charges et des revenus», *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*, <<http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2015/vol2/intro-fra.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- GUILLEMETTE, ÉRIC et CHANTALE THIBOUTOT (1999). «Les retombées économiques des SADC: études de cas», *Canadian Journal of Regional Science = Revue canadienne des sciences régionales*, 22(3), 263-276.
- HANSEN, GRO SANDKJÆR, ERIK NERGAARD, ASGEIR SKAALHOLT et JON PIERRE (2011). «Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: Too much or too little top-down control?», *Urban Research & Practice*, 4(1), 38-57.
- HÉRAUD, JEAN-ALAIN (2009). «La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises», dans Jean-Philippe Leresche, Philippe Larédo et Karl Weber (dir.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation*. Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 259-280.
- HIRST, PAUL (2000). «Democracy and governance», dans Jon Pierre (dir.), *Debating Governance - Authority, Steering and Democracy*. Oxford, Oxford University Press, 13-35.
- HOOD, CHRISTOPHER (1983). *The Tools of Government*. Londres, Macmillan Press.
- HOOD, CHRISTOPHER (2007). «Intellectual obsolescence and intellectual makeover: Reflections on the tool of government after two decades», *Governance*, 20(1), 127-144.
- HOWLETT, MICHAEL (2009). «Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design», *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- HOWLETT, MICHAEL (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York, Routledge.
- HOWLETT, MICHAEL et MICHAEL RAMESH (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3^e éd.). Oxford, Oxford University Press.

- JOUVE, BERNARD et PHILIPPE BOOTH (dir.) (2004). *Démocraties métropolitaines : Transformations de l'État et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- KASSIM, HUSSEIN et PATRICK LE GALÈS (2010). «Exploring governance in a multi-level polity: A policy instruments approach», *West European Politics*, 33(1), 1-21.
- LASCOUMES, PIERRE (1996). «Rendre gouvernable: de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique», dans Centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique - CURAPP, *La gouvernabilité*. Paris, Presses universitaires de France, 325-338.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- LE LIDEC, PATRICK (2007). «Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France», *Revue française d'administration publique*, (121-122), 111-130.
- LEMIEUX, VINCENT (1996). «L'analyse politique de la décentralisation», *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*, 29(4), 661-680.
- MASSICOTTE, GUY (dir.) (2008). *Les sciences du territoire*. Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE (2009). *Régions et gouvernement central: Des contrats pour le développement régional*. Paris, Publications de l'OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE (2010). *Examens de l'OCDE des politiques rurales: Québec, Canada*. Paris, Publications de l'OCDE.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES - OCDE (2013). *Investir ensemble. Vers une gouvernance multiniveau plus efficace*. Paris, Publications de l'OCDE.
- PAQUET, GILLES (2011). *Gouvernance collaborative: un antimanuel*. Montréal, Liber.
- PASQUIER, ROMAIN (2012). *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris, Presses de Sciences Po.
- PERROUX, FRANÇOIS (1964). *L'économie du XX^e siècle* (2^e éd.). Paris, Presses universitaires de France.
- PIKE, ANDY (2007). «Editorial: Whither regional studies?», *Regional Studies*, 41(9), 1143-1148.
- ROCHER, FRANÇOIS et CHRISTIAN ROUILLARD (1998). «Décentralisation, subsidiarité et néo-libéralisme au Canada: lorsque l'arbre cache la forêt», *Canadian Public Policy = Analyse de politiques*, 24(2), 233-258.
- SALAMON, LESTER M. et ODUS V. ELLIOTT (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- SAVARD, JEAN-FRANÇOIS (2010). «La cohérence des politiques publiques», dans Luc Bernier, Guy Lachapelle et Stéphane Paquin (dir.), *L'analyse des politiques publiques*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 309-337.
- SAVOIE, DONALD J. (1992). *Regional Economic Development: Canada's Search for Solutions* (2^e éd.). Toronto, University of Toronto Press.

- SCOTT, A. J. (2000). «Economic geography: The great half-century», *Cambridge Journal of Economics*, 24(4), 483-504.
- SIMARD, HÉLÈNE (1995). «Relance économique et sociale des communautés locales en milieu rural à travers l'expérience des SADC», *Nouvelles pratiques sociales*, 8(2), 175-180.
- SMITH, ANDY (2003). «Multi-level governance: What it is and how it can be studied», dans B. Guy Peters et Jon Pierre (dir.), *Handbook of Public Administration*. Londres, Sage Publications.
- STEPHENSON, PAUL (2013). «Twenty years of multi-level governance: "Where does it come from? What is it? Where is it going?"», *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837.
- STONEY, CHRISTOPHER et KATHERINE GRAHAM (2009). «Federal-municipal relations in Canada: The changing organizational landscape», *Canadian Public Administration = Administration publique du Canada*, 52(3), 371-394.
- YOUNG, ROBERT, PHILIPPE FAUCHER et ANDRÉ BLAIS (1984). «The concept of province-building: A critique», *Canadian Journal of Political Science = Revue canadienne de science politique*, 17(4), 783-818.

Les prescriptions centrales de mobilisation locale

Un instrument de pilotage des territoires?

Gérard Divay et Youssef Slimani

Résumé

De nombreux programmes centraux (gouvernementaux et philanthropiques) enjoignent les acteurs locaux de collaborer dans leur mise en œuvre. Cette stratégie combine deux éléments : l'injonction centrale et la collaboration intersectorielle locale. Ce chapitre analyse chacun de ces deux éléments dans une perspective d'instrumentation. Il dresse un portrait général des injonctions centrales à partir d'une analyse de première main des programmes gouvernementaux et de ceux de la Fondation Lucie et André Chagnon. Il discute de leur efficacité directe (étendue des collaborations intersectorielles locales), intermédiaire (impact de ces collaborations sur les systèmes d'action collective locale) et finale (pilotage du développement des communautés). Il en ressort, pour le moment, que ces deux instruments relèvent plus de l'incantation mobilisatrice que de l'instrumentation opérationnelle de développement, même si plusieurs réseaux d'apprentissage collectif entre acteurs locaux acquièrent progressivement une meilleure compréhension de l'intersectorialité locale et parviennent à mieux mesurer ses effets sur le développement des communautés.

Tout le questionnement de ce chapitre part d'un constat de lecture des programmes d'aide aux projets des acteurs locaux : la prescription de mobilisation locale y est fréquente. Elle est révélatrice des tensions et potentialités de la gouvernance multiniveaux (Divay et Paquin, 2013)

où le centre ne peut contrôler l'évolution de la périphérie, uniquement par des instruments d'autorité. Dans leurs différentes mesures d'aide financière aux acteurs locaux (organismes publics, sans but lucratif ou entreprises), les organismes nationaux (ministères et fondations philanthropiques¹) insèrent souvent des considérations sur la façon dont les activités financées doivent être menées. Ces considérations, sous forme d'exigences ou d'attentes, s'apparentent à des prescriptions qui, comme celles d'un médecin, peuvent être plus ou moins suivies. Elles prônent des échanges de divers ordres entre le principal responsable du projet financé et d'autres acteurs locaux; le projet ne peut rester l'affaire d'un seul acteur; il doit en mobiliser d'autres. Compte tenu de sa fréquence, la prescription de mobilisation locale peut-elle être considérée comme un instrument d'action publique pertinent pour le pilotage des territoires?

Dans une première partie, nous expliquerons pourquoi ces prescriptions peuvent être traitées comme un instrument d'action publique, du moins à première vue, et nous exposerons les diverses modalités sous lesquelles elles se présentent. Dans une deuxième partie, nous aborderons, à partir des constats faits dans plusieurs analyses et évaluations de mobilisation locale, les principaux enjeux que soulève la généralisation de l'instrument, en questionnant certaines de ses propriétés et en le situant dans l'instrumentation de gouvernance territoriale.

Les prescriptions centrales de mobilisation locale peuvent-elles être considérées comme un instrument d'action publique?

Les prescriptions centrales de mobilisation locale peuvent être qualifiées d'instruments d'action publique, si l'on tient compte des caractéristiques essentielles d'un instrument et des modalités sous lesquelles elles se présentent dans les textes des programmes nationaux.

Une qualification plausible

La prescription centrale de mobilisation locale ne se laisse pas ranger dans une seule catégorie des nomenclatures d'instruments souvent citées. Dans la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004), elle s'apparenterait à un instrument conventionnel et incitatif, mais qui serait utilisé dans le cadre d'une intervention de nature économique, l'octroi

1 L'inclusion de ces fondations se justifie par l'importance que la Fondation Lucie et André Chagnon (FLAC) a prise au Québec dans le financement de certaines initiatives locales dans le cadre de partenariats avec le gouvernement.

d'une aide financière. Elle combine par ailleurs certaines caractéristiques de plusieurs catégories d'Howlett (2005). Elle est de nature procédurale; mais elle s'inscrit autant dans une perspective de finances, puisqu'elle est associée à des programmes de subventions, que dans des perspectives d'organisation, puisqu'elle appelle des regroupements d'acteurs locaux, et parce qu'elle émane souvent de ministères d'autorité. En outre, sa mise en œuvre fait largement appel à la diffusion d'information. Elle se rapproche de l'exhortation, présente dans certaines typologies d'instruments (Linder et Peters, 1989), d'autant plus nettement que certains programmes visent explicitement des changements de comportements, des évolutions dans les normes sociales (Québec en Forme, 2011), conformément à une tendance dominante actuellement dans les approches gouvernementales (John, 2013). La prescription se propage dans les programmes de subventions; elle ne peut cependant pas être considérée seulement comme une modalité procédurale de l'octroi de subventions pour la réalisation d'une activité donnée, puisqu'elle fait de la réalisation de cette activité une occasion de transformation des rapports entre les acteurs locaux.

Son ambivalence est renforcée du fait qu'elle est un instrument à double main. La main centrale édicte d'autorité et signe les chèques; la prescription qui les accompagne est devenue un procédé usuel dans la formulation des exigences. Pour sa part, la main locale organise au gré de ses initiatives et met en place divers dispositifs d'interaction entre les acteurs. La prescription centrale de mobilisation locale peut être vue comme un instrument tendu entre le procédé central et le dispositif local, pour reprendre des distinctions discutées par certains auteurs (Chia, Torre et Rey-Valette, 2008; Aggeri et Labatut, 2014).

Malgré ces ambiguïtés, la qualification d'instrument peut être justifiée par deux autres considérations. D'une part, la prescription se retrouve dans de nombreux programmes; elle n'est pas une mesure idiosyncratique. D'autre part, elle peut s'inscrire dans les définitions les plus génériques des instruments de gouvernement. Selon Vedung (1997, p. 21), un instrument de gouvernement constitue «*the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect social change*»; les prescriptions visent à concrétiser localement la mise en œuvre d'orientations centrales, donc à assurer un appui proactif au gouvernement central.

La généralisation de la prescription laisse penser que les organismes nationaux (ministères et fondations philanthropiques) en font effectivement un instrument de choix pour une mise en œuvre locale efficace de leurs politiques. En ce début de siècle, de nombreux programmes

nationaux contiennent des dispositions sur la nécessité ou l'intérêt d'un montage et d'une réalisation de projet qui fassent appel au concours de plusieurs acteurs. Il s'agit d'une tendance générale qui traverse les cloisonnements sectoriels.

L'étendue de la prescription

Nous avons, dans un premier temps, repéré dans les programmes de tous les ministères ceux dont peuvent bénéficier les acteurs publics locaux qui disposent d'une certaine autonomie (municipalités et organismes liés, commissions scolaires, CSSS), ainsi que les organismes à but non lucratif². Les programmes d'aide financière individuelle aux personnes et aux entreprises n'ont pas été retenus. De ce sous-ensemble de programmes, répertoriés à l'hiver 2013, nous avons sélectionné ceux qui visent les activités de ces acteurs locaux, à l'exclusion de ceux qui portent sur leurs propres infrastructures ou sur le financement municipal. C'est en effet dans les activités tournées vers les clientèles que le besoin de collaboration peut se faire le plus sentir. Ces tris successifs ont abouti à une liste de 50 programmes ministériels qui stimulent l'action des acteurs locaux. Nous avons ensuite relevé dans les textes relatifs à ces programmes les mots qui, selon nous, qualifient une interaction entre acteurs locaux:

- *coordination, coordonner;*
- *concertation, concerté, de concert;*
- *collaboration;*
- *convergence, complémentarité;*
- *mobilisation, mobiliser;*
- *partenaire, partenariat.*

Le tableau 9.1 dresse la liste des programmes et les mots clés retrouvés dans chacun. Une réserve méthodologique s'impose sur cet inventaire: il a été constitué à partir de l'information immédiatement disponible sur les sites Internet des ministères, à l'hiver 2013³. Or, les programmes sont présentés de manière différente. Parfois seuls, les principaux paramètres sont indiqués sur une seule page Internet; d'autres fois, les documents de base sont aussi accessibles (guide et parfois formulaire d'application). Dans un cas, l'information disponible en dehors du titre du programme était trop sommaire pour l'inclure dans la liste.

2 La collecte de l'information a été réalisée en partie dans le cadre d'un projet de recherche sur la coordination territoriale de l'action publique, financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et dirigé par Serge Belley, professeur à l'ENAP.

3 Ces programmes sont sujets à modification, notamment lors des changements de gouvernement.

TABLEAU 9.1 / Liste des programmes ministériels qui soutiennent l'action des acteurs locaux en 2013

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
1. Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire	Fonds d'initiative et de rayonnement de la métropole (FIRM)	Mun. OBNL Autres	Partenaire Collaboration			X	
2.	Fonds local d'investissement	CLD	Coordination Concertation	X			
3.	Fonds conjoncturel de développement	Mun. CRE et OBNL	Partenaire			X	
4.	Fonds de soutien aux territoires en difficulté	MRC OBNL					
5.	Fonds municipal vert	Mun. Autre	Partenaire		X		
6.	Mesure des laboratoires ruraux	Mun. OBNL Autre	Partenaire		X		
7.	Pacte rural	MRC	Partenaire Mobilisation	X			
8. Culture	Aide au fonctionnement	OBNL	Partenaire		X		
9.	Aide aux projets	OBNL	Partenaire		X		
10.	Aide aux immobilisations	Mun. Autres	Partenaire			X	

(suite)

TABLEAU 9.1 // Liste des programmes ministériels qui soutiennent l'action des acteurs locaux en 2013 (suite)

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
11. Développement durable, Environnement, Faune et Parcs	Climat municipalités	Mun.	Partenaire				X
	Programme d'initiatives locales en environnement (PILE)	OBNL	Partenaire Concertation		X		
13.	Programme Interactions communautaires	OBNL	Partenaire			X	
14.	Volet financier « Relève et mise en valeur » (enveloppe régionale)	OBNL	Partenaire	X	X	X	
15. Éducation, Loisir et Sport	Programme Aide aux devoirs	CS					
16.	Programme d'accompagnement en loisir pour les personnes handicapées (PACL) 2012-2013	Mun. OBNL	Partenaire			X	
17.	Programme de soutien financier aux événements sportifs (PSES) 2010-2011 (volet 4) Fédérations sportives	OBNL					
18.	Programme Jeunes actifs au secondaire	CS	Partenaire			X	
19.	Programme La culture à l'école	CS Écoles	Partenaire		X		X

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
20. Emploi et Solidarité sociale	Programme de soutien aux initiatives sociales et communautaires	OAC	(Partenaire)			X	
	Programme de soutien financier des corporations de développement communautaire (CDC)	CDC	Coordination Concertation Partenaires	X			X
22.	Programme de soutien financier aux orientations gouvernementales en action communautaire et en action bénévole	OAC	Concertation				X
23. Famille	Programme de soutien financier à l'action communautaire auprès des familles	OAC	Concertation				X
24.	Programme de soutien financier des haltes-garderies communautaires	OAC					
25.	Programme de soutien à des actions en matière d'engagement des pères	OC	Collaboration		X		
26.	Programme de soutien à des projets issus des communautés en matière de conciliation travail-famille - Garde estivale et grands congés scolaires	OBNL Mun. CRE MRC	Partenaire	X		X	
27.	Programme de soutien financier aux milieux de travail en matière de conciliation travail-famille	Entreprise, y compris OBNL	Partenaire		X		
28.	Programme de soutien financier aux services de surveillance d'élèves handicapés âgés de 12 à 21 ans	OBNL CS	Collaboration Partenaire		X		X
29.	Programme de soutien financier pour l'amélioration de la qualité des services de garde 2010-2013	Regroupement OBNL	Concertation Partenaire	X	X		

(suite)

TABLEAU 9.1 / Liste des programmes ministériels qui soutiennent l'action des acteurs locaux en 2013 (suite)

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
30. Finances et Économie	Aide à la stratégie des croisières	Mun. Autres	Concertation Partenaires		X		
31.	Aide financière aux festivals et aux événements touristiques	Mun. Autres	Partenaires			X	
32.	Aide stratégique aux projets touristiques	Mun. Autres	Partenaires		X		
33.	Appui au développement des attraits touristiques	OBNL Autres	Partenaires		X		
34. Immigration et Communautés culturelles	Programme Mobilisation-Diversité	CRE MRC Mun. OBNL	Concertation Convergence Complémentarité Mobilisation	X			
35.	Programme Réussir l'intégration	OBNL					
36.	Programme Soutien à la mission	OAC	Concertation	X			X
37.	Programme Accès aux ordres professionnels	OBNL et autres	Concertation Partenaires		X		
38. Justice	Programme de subvention pour favoriser la recherche, l'information, la sensibilisation et la formation en matière d'aide aux victimes d'actes criminels	OBNL	Partenaire		X		

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
39. Santé et Services sociaux	Programmes de soutien aux organismes communautaires	OC Autres	Partenaire Concertation			X	X
	Programme conjoint de protection civile (PCPC) 2012-2013	Mun. MRC Autres	Partenaire			X	
41.	Programme d'aide financière aux municipalités régionales de comté et autres autorités régionales pour l'établissement et la mise en œuvre de schémas de couverture de risques	MRC					
42.	Programme d'aide financière aux autorités régionales des grandes agglomérations urbaines pour l'établissement de schémas de couverture de risques	Grandes villes					
43.	Programmes issus de l'Entente fédérale-provinciale en prévention de la criminalité Fonds de lutte contre les activités des gangs de jeunes	OBNL Mun. Autres	Partenaire Collaboration		X		
44.	Programme de financement issu du partage des produits de la criminalité	OBNL	Partenaire Concertation Mobiliser		X	X	
45.	Programme de prévention et d'intervention en matière d'exploitation sexuelle des adolescents	OBNL	Partenaire	X	X	X	

(suite)

TABLEAU 9.1 / Liste des programmes ministériels qui soutiennent l'action des acteurs locaux en 2013 (suite)

N ^{os} Ministères	Programmes	Bénéficiaire*	Interaction	Finalité	Condition	Critère	Item
46. Transports	Plan d'intervention de sécurité routière en milieu municipal (PISRMM)	MRC	Partenaire Concertation Mobilisation		X		X
47.	Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration des services en transport en commun	MRC Mun. Organismes de transport					
48.	Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes	Mun. Organismes de transport					
49.	Programme d'aide gouvernementale au transport collectif régional	MRC CRE	Coordination Concertation Partenaire		X		
50.	Programme d'aide gouvernementale au transport adapté aux personnes handicapées	Mun. MRC Organismes de transport	Partenaire				

* CDC: corporation de développement communautaire. CLD: centre local de développement. CRE: conférence régionale des élus. Mun.: municipalité. MRC: municipalité régionale de comté. OBNI: organisme à but non lucratif. OC: organisme communautaire. OAC: organisme d'action communautaire. CS: commission scolaire.

De ce tableau, il ressort clairement que les ministères ne veulent pas que les acteurs locaux aidés agissent en solo. Seulement neuf programmes sur cinquante ne présentent aucun des mots clés. Ces derniers ont d'ailleurs des popularités très variables (tableau 9.2). Le mot *partenaire* est le plus fréquent. Dans une perspective de gouvernance, il s'agit d'un mot fort : dans son sens littéral, le partenaire est autonome ; il a une contribution propre, de quelque nature qu'elle soit ; il est codécideur. Mais les textes laissent entendre que ce mot est utilisé dans un sens plus large et parfois moins engageant ; le partenaire est quelqu'un qui manifeste un intérêt pour le projet : de l'appui verbal à la contribution majeure.

Les acteurs locaux sont donc fréquemment conviés à unir leurs efforts, à agir en partenariat dans leur milieu. Les textes de certains programmes parlent aussi de partenariat pour qualifier la relation entre le ministère et l'organisme local aidé ; mais dans notre analyse, nous ne retenons que les partenariats locaux.

La prescription de travail en commun apparaît avec une intensité variable, plus ou moins impérative. Les mots clés révélateurs de cette prescription se retrouvent dans différentes versions des programmes (*résumé, cadre réglementaire, formulaire de demande*) et sous diverses rubriques (*admissibilité, nature des activités, poste budgétaire*). Comme la présentation des programmes n'est pas standardisée, l'interprétation des mots clés en termes d'impérativité doit tenir compte des phrases et paragraphes et pas seulement des titres des rubriques où ils apparaissent. Le travail en commun dénoté dans les mots clés se présente sous diverses modalités : il peut être une finalité, une condition, un critère d'évaluation ou un item de projet.

TABLEAU 9.2 / **Occurrences des mots clés dans les programmes**

Mots clés (avec leur déclinaison)	Nombre de programmes où ils apparaissent
Partenaire	36
Concertation	14
Coordination	5
Mobilisation	4
Collaboration	3

La modalité la plus fréquente (22 fois) est celle de la condition, exprimée sous diverses formes. L'emploi de l'indicatif présent oblige le demandeur à montrer que le travail avec d'autres fait déjà partie de ses pratiques

courantes : «il travaille en étroite collaboration» ou «il établit des partenariats». L'emploi du verbe *devoir* rend la condition impérative : les demandeurs «doivent montrer qu'il y a, dans les collectivités visées, les fournisseurs de services et autres partenaires essentiels à la mise en œuvre du projet et qu'ils ont déjà travaillé efficacement en collaboration avec ces groupes et organismes» ou «les organismes doivent mobiliser le milieu et s'adjoindre des partenaires par un mécanisme de concertation qui agira également à titre de comité de suivi du projet financé» ou encore «l'organisme demandeur doit démontrer l'appui de partenaires du milieu, notamment des autorités municipales, des chambres de commerce ou d'autres partenaires». Dans d'autres cas, la condition apparaît dans le formulaire de présentation du budget où la contribution des partenaires (parfois nommés) doit être indiquée.

Dans neuf cas, l'une des finalités du programme est de promouvoir le travail en commun, sous forme de concertation ou de développement d'ententes de partenariat. Par exemple, le programme vise à «renforcer la convergence et la complémentarité des actions des acteurs des collectivités», à «favoriser des ententes de partenariat visant à offrir des services de proximité», à «mettre en place les conditions favorables de partenariat, d'animation, de mobilisation et de soutien».

Dans douze autres cas, le travail en commun se présente comme un critère d'évaluation de la demande plutôt qu'une condition importante. Le projet a d'autant plus de chances de recevoir un soutien financier qu'il propose un fort degré d'engagement de partenaires. Par exemple, la présentation du programme avance que le demandeur devrait «recevoir idéalement l'appui d'un centre de santé et de services sociaux (CSSS), d'un service de police local et d'une entité du réseau scolaire», ou «les lettres d'engagement ou d'intention des partenaires (s'il y a lieu)», ou encore «une association avec d'autres partenaires financiers est souhaitable, mais elle n'est pas obligatoire».

Dans neuf autres cas, le travail en commun apparaît surtout comme un item possible du contenu du projet ; par exemple, «c'est pourquoi il faut prévoir des moyens de joindre et de sensibiliser ces acteurs afin qu'ils participent à l'effort». Le travail de concertation est parfois explicitement reconnu comme un des éléments de coûts expressément admissibles. Par exemple, dans «les frais rattachés» sont mentionnées «la vie associative et les activités de concertation et de représentation»; cependant, il est un peu surprenant de constater que cette reconnaissance budgétaire n'est pas automatique dans tous les cas où il est aussi

imposé comme condition. Ce constat corrobore les plaintes provenant parfois des acteurs locaux soulignant que les exigences de travail en commun imposées par le central représentent une surcharge de travail.

Dans les trois programmes dont le financement est en partie assuré par une fondation (Québec en Forme, Avenir d'enfants, Réunir Réussir), les mots clés qui évoquent des interactions proactives entre les acteurs locaux et structurent la trame de présentation sont, comme le montrent les extraits condensés du tableau 9.3: mobilisation, collaboration, partenariat et regroupement. La prescription de mobilisation locale se démarque de celle des programmes ministériels par l'accent mis notamment sur l'intersectorialité et le développement des communautés et pas seulement sur la collaboration entre organismes. Dans les trois programmes, la collaboration locale est inhérente à la poursuite de l'objectif central (saines habitudes de vie, maturité scolaire, réussite scolaire); elle est aussi une condition incontournable de l'acceptation des projets.

TABLEAU 9.3 / Lignes directrices des programmes où la Fondation est impliquée

Programmes	Orientation principale
Québec en Forme	« Des regroupements d'organisations de divers secteurs – communautaire, éducation, santé, sport, municipal – seront soutenus par ce nouveau partenariat pour travailler ensemble à la mobilisation de leurs communautés locales ¹ . »
Avenir d'enfants	« Sa principale stratégie d'intervention s'appuie sur la mobilisation des communautés locales. Les regroupements locaux de partenaires, composés d'organismes communautaires, de services de garde, d'écoles et de commissions scolaires, d'établissements du réseau de la santé et des services sociaux ainsi que de municipalités, peuvent présenter des projets ² ... »
Réunir Réussir	« Nous misons sur la mobilisation des instances régionales de concertation (IRC) en persévérance scolaire et des communautés locales ³ . » « La mobilisation des acteurs venant du milieu des affaires, de la santé, du milieu communautaire et de celui de l'éducation est une condition de réussite essentielle pour arriver à diminuer les facteurs à l'origine du décrochage scolaire ⁴ . »

¹ Communiqué de presse sur l'adoption de la Loi instituant le Fonds pour la promotion de saines habitudes de vie.

² Ministère de la Famille (2013).

³ Réunir Réussir (R²). « À propos de R² », <<http://reunirreussir.org/nous.aspx>>, consulté le 2 septembre 2016.

⁴ Secrétariat à la jeunesse (2009).

Une convergence intrigante dans les prescriptions centrales

Une tendance majeure se dégage de ce bref survol des programmes. Les organismes nationaux tendent à converger dans leurs prescriptions à l'égard des acteurs locaux. Même si les mots diffèrent, le message central peut être saisi sous le terme de mobilisation. Il a l'avantage de ne pas ouvrir le débat sur la nature de la collaboration comme notion parapluie pour tous les phénomènes d'interaction productive ou comme degré d'intensité d'interaction. La mobilisation peut désigner toute forme d'engagement mutuel sur de multiples plans et à divers degrés (de l'attention occasionnelle à l'allocation continue de ressources matérielles). Les prescriptions de mobilisation locale touchent tous les domaines d'action étatique, économique, social, culturel et sécuritaire. Comment peut s'expliquer cette convergence actuelle⁴?

Une analyse historique fine sur la genèse d'insertion de la prescription dans chacun des programmes serait nécessaire pour répondre de façon satisfaisante à cette question. En son absence, quatre pistes d'interprétation peuvent être avancées. Premièrement, la convergence ne résulte pas d'une orientation gouvernementale explicite; chaque organisme l'avance selon la conjoncture de son secteur, mais dans une ambiance idéologique commune propice à des processus d'osmose cognitive (d'emprunt diffus d'expériences et de textes). Deuxièmement, la prescription de mobilisation locale est sans doute teintée de la phobie discursive du «silo»; toute proposition sociopolitiquement correcte en ce moment doit insister sur la transversalité et l'intersectorialité. Cette exigence de prise en compte des effets extrasectoriels a été consacrée au niveau central, notamment par les politiques et dispositifs sur le développement durable et les déterminants de la santé. Il est possible que les prescriptions de mobilisation locale visent à transposer localement ce nouveau regard transversal, en misant sur des effets de synergie intersectorielle pour accroître l'efficacité des mesures sectorielles. Troisièmement, cette prescription est cohérente avec l'orientation gouvernementale adoptée au milieu des années 1990 et symbolisée par la création du Secrétariat à l'action communautaire autonome, de reconnaître et de faciliter l'existence et les activités des organismes communautaires. Quatrièmement, et dans une perspective plus pragmatique, l'appel à la mobilisation des ressources locales est bienvenu

4 Il est possible qu'elle ne se prolonge pas dans sa forme présente, avec les orientations du nouveau gouvernement provincial élu en avril 2014 qui remettent en question bon nombre de structures de concertation dans un contexte de compression des dépenses.

dans le contexte de restriction budgétaire que connaissent tous les ministères; la mobilisation pourrait être un stratagème pour compenser le manque de ressources sectorielles. Quelles qu'en soient les motivations, la prescription de mobilisation locale est devenue prégnante dans les paramètres des programmes nationaux.

En généralisant la prescription de mobilisation locale, les ministères et fondations philanthropiques laissent entendre qu'elle est utile, voire nécessaire à la réalisation de leurs objectifs et lui confèrent donc un statut d'instrument d'action. Mais dans quelle mesure cet instrument facilite-t-il le pilotage des territoires?

Les prescriptions centrales de mobilisation locale dans le pilotage des territoires

Il faut préalablement cerner la signification de cette notion de pilotage des territoires. Dans son sens usuel, le pilotage implique la capacité de contrôler le déplacement d'un objet à partir d'un poste muni de divers instruments de mesure et de commande. Parler de pilotage des territoires suppose qu'un acteur (individuel ou collectif) est en mesure d'orienter la trajectoire d'un milieu aux contours flous (sous-entendus par le pluriel) dans toutes ses dimensions. Ce pilotage ne peut se situer que dans le cadre d'une «gouvernance délibérée» (Divay et Belley, 2012) où des acteurs se proposent d'orienter la trajectoire de leur milieu selon des orientations explicites en présumant qu'ils ont les moyens d'infléchir les forces socioéconomiques qui impulsent le comportement de tous les acteurs présents localement. Pour avoir un impact sur le cours du milieu dans une ou plusieurs de ses composantes, le pilotage n'adresse pas seulement des signaux à chacun des acteurs pour la conduite de ses propres activités individuelles; il agit aussi sur les interactions entre acteurs, en misant sur leurs interdépendances fonctionnelles dans la réalisation des projets pour optimiser, par ricochet, les interdépendances sectorielles de situation, sources d'effets de milieu.

Les prescriptions centrales de mobilisation locale reposent plus ou moins explicitement sur une reconnaissance de ces interdépendances et sur une volonté de les renforcer. Les programmes qui les contiennent offrent une aide financière à la réalisation de projets de portée plus ou moins étendue: réalisation d'une activité nouvelle avec plusieurs collaborateurs, développement de nouvelles initiatives sur des problématiques transversales (par exemple, lutte contre la pauvreté et le décrochage scolaire, diffusion de saines habitudes de vie). Quelle que

soit la portée des projets, l'hypothèse sous-jacente de la prescription est qu'un investissement multipartite va non seulement donner de meilleurs résultats dans la situation du milieu, mais aussi favoriser l'adoption d'une mentalité collaborative, en densifiant les interactions dans le système d'action collective locale. Qu'en est-il?

Pour répondre à cette question, nous utiliserons des données secondaires provenant d'évaluation de projets menés dans le cadre de programmes avec prescription de mobilisation locale (Bilodeau *et al.*, 2011, 2014b; Boucher, Sylvain et Pelletier, 2012; CREXE, 2010, 2013; Évaléco inc., 2014, 2015; Perron et Veillette, 2012; Royer *et al.*, 2009), des constats présentés dans des rapports de recherche, surtout sur les concertations existantes dans un milieu (Bilodeau *et al.*, 2014a; Bourque et Mercier, 2014; Cloutier, Méthé-Myrand et Sénécal, 2010; Côté, St-Louis et Bourque, 2010; Dynamo, 2014; Klein et Champagne, 2011; Mercier et Bourque, 2012; Lachapelle et Bourque, 2013; Laurin, Bilodeau et Chartrand, 2012; Ndiaye, 2004; Poulin et Darnajou, 2014; Tremblay et Tremblay, 2012), des informations venant de bilans des organismes bailleurs. Tous ces documents portent sur des projets qui ont une dimension transversale.

Un instrument possède plusieurs attributs que des auteurs ont déclinés avec quelques variations, en particulier Salamon (2002) et Linder et Peters (1989): effectivité, efficience, équité, légitimité, faisabilité politique, visibilité, complexité, adaptabilité, précision de ciblage... Nous nous en inspirons pour proposer une grille d'analyse de la prescription centrale de mobilisation locale comme instrument, en soulignant certains attributs qui sont plus pertinents par rapport à sa finalité. Cet instrument est-il efficace, ergonomique, légitimant, périphérique et néguentropique?

Un instrument efficace?

Les rapports des organismes nationaux (ministères et fondations philanthropiques) indiquent qu'effectivement, une mobilisation locale s'est produite dans le cadre de leurs programmes (tableau 9.4). Il est à noter que dans quelques-unes des thématiques transversales étudiées, la mobilisation se fait en cascade territoriale. Ainsi, les organismes nationaux financent des regroupements régionaux qui, à leur tour, stimulent et soutiennent des instances locales qui conçoivent et réalisent des initiatives (appelées projets ou actions). Ces initiatives sont réparties dans toutes les régions du Québec.

TABLEAU 9.4 / Indicateurs officiels de mobilisation : état des lieux en 2014

Programmes	Nombre de «projets»	Nombre de «partenaires»	Nombre d'«initiatives»
Lutte contre la pauvreté ¹	22 alliances régionales	Non indiqué	841
Réunir Réussir ²	130 regroupements	3 400	1 450
Avenir d'enfants ³	131 regroupements	Plus de 2 000	1 400
Québec en Forme ⁴	163 regroupements	3 000	Des centaines

¹ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2014).

² Réunir Réussir (2015).

³ Avenir d'enfants (2014).

⁴ Québec en Forme (2015).

Les chiffres, somme toute impressionnants, doivent être interprétés avec précaution par les «partenaires locaux». Une bonne partie se retrouve sans doute simultanément dans les quatre thématiques. Leur degré d'engagement et leur contribution peuvent être fort variables. Il n'en reste pas moins que nombre d'acteurs locaux se sentent concernés. Ce portrait d'ensemble révèle qu'une quantité colossale d'énergie collective se déploie dans ces mobilisations; l'énergie collective englobe le nombre de personnes qui s'impliquent, les ressources de tous ordres qu'elles consacrent et la synergie d'ensemble qu'elles produisent. Toutefois, on ne peut pas imputer le déploiement de cette énergie collective aux seules prescriptions centrales de mobilisation. En effet, dans plusieurs cas, la mobilisation locale existait déjà et le programme central est venu la consolider et l'infléchir, le cas échéant. Les mobilisations locales soutenues par les programmes s'inscrivent dans la tension dynamique entre les deux grandes logiques qui animent, en général, l'action collective locale que Mercier et Bourque (2012) qualifient de «logique programmatique» et de «logique communautaire» autonome. Dans un portrait d'ensemble des réseaux d'action locale pour le développement social dans neuf territoires montréalais, Bilodeau *et al.* (2014a, p. 21) ont trouvé que les nombreuses instances de concertation (147 actives en 2009-2010) étaient «vues par les informateurs consultés comme étant issues d'une logique ascendante, pour une moitié d'entre elles, et d'une logique descendante ou mixte pour l'autre moitié».

Par ailleurs, la mobilisation n'est qu'une sorte d'étape intermédiaire en vue d'atteindre la finalité d'un programme. Donne-t-elle les résultats attendus? Les redditions de comptes habituelles informent davantage sur les activités menées que sur les changements dans les situations visées. Par exemple, les expériences d'approche territoriale intégrée dans la lutte contre la pauvreté ont amené parfois des apports dans le milieu sur l'accessibilité aux services pour certains groupes, sur la consolidation de services existants ou l'offre de nouveaux services. Elles n'ont pas attaqué directement les causes de la pauvreté, comme le souhaitait la politique centrale qui les inspirait; elles ont néanmoins amené quelques améliorations dans les conditions de vie dans les quartiers défavorisés. De son côté, le réseau Réunir Réussir constate que depuis le soutien aux initiatives locales, le taux de diplomation a augmenté au Québec.

Bref, l'instrument aux mains des organismes nationaux est doté d'une certaine efficacité au premier degré, la mobilisation d'acteurs locaux. Mais, aux mains de ces acteurs locaux, ses effets sont fluctuants.

Un instrument ergonomique?

Cette question banale pour évaluer un outil physique est aussi pertinente pour analyser un instrument d'action. Elle en cherche moins les qualités intrinsèques que les modalités d'appropriation par les usagers dans le cours de leurs activités, question brièvement abordée par Aggeri et Labatut (2014). La perspective ergonomique est centrée sur les interactions entre l'instrument et les individus, tant sur le plan individuel que sur celui des collectifs d'action. Elle souligne notamment les dimensions cognitives et adaptatives. Comment l'instrument est-il conçu par ses proposeurs, compris par les acteurs locaux et inséré dans leurs pratiques? En ce qui concerne les proposeurs, la genèse des prescriptions n'a pas été étudiée, comme nous l'avons mentionné dans la première partie. En revanche, les études disponibles éclairent son interprétation et son opérationnalisation aux niveaux régional et local. Elles en soulignent la plasticité qu'exploitent la réflexivité et la créativité locales dans un contexte de développement d'une expertise en réseau.

La prescription centrale de mobilisation locale accorde habituellement une bonne marge de manœuvre aux acteurs régionaux et locaux dans son opérationnalisation. Comme l'aide financière vise à faciliter la réalisation de projets, les exigences portent surtout sur le formatage du projet tout en laissant largement indéterminées les modalités de

la mobilisation locale. Le formatage définit la succession normale des étapes formelles : réalisation d'un diagnostic, élaboration d'un plan (qualifié le cas échéant de stratégique), réalisation de projets, reddition de comptes périodiques et évaluation occasionnelle. Les contenus à considérer à chacune des étapes ne sont guère balisés, sauf évidemment pour la reddition de comptes pour l'information budgétaire. Cependant, Avenir d'enfants préconise fortement une approche prédéfinie, la planification écosystémique qui traite des facteurs de protection à trois niveaux interreliés : l'enfant, la famille et la communauté ; 98 % des projets s'y sont conformés (Avenir d'enfants, 2015).

Si le formatage du projet fait appel à des outils habituels (plan, reddition de comptes), l'objet même de la prescription, la mobilisation locale, reste dans la plupart des programmes, largement indéterminée dans ses modalités, en dehors des indications générales sur la concertation ou l'identification des contributions. Il est d'ailleurs paradoxal de constater que les diagnostics réalisés portent essentiellement sur la situation dans le milieu au regard de la thématique du projet ; l'état des relations entre les acteurs locaux n'est pas abordé systématiquement (sauf dans le démarrage d'une initiative financée par Avenir d'enfants), alors même que leur mobilisation doit être un ingrédient majeur du projet. Il en résulte une grande variété de formes de mobilisations locales (CREXE, 2010, 2013 ; Évalécole inc., 2015), par exemple dans le nombre et les types de participants, ainsi que dans les dispositifs mis en place (nombre et composition des instances de coordination, degré d'ouverture aux citoyens, fréquence des rencontres). Chaque forme de mobilisation est en partie influencée par l'historique des relations entre les acteurs du quartier (CREXE, 2010 ; Ndiaye, 2004).

Ces dispositifs locaux évoluent au gré des changements d'interlocuteurs (individuels ou organisationnels), des leçons que les instances tirent des activités menées, des opportunités de nouvelles initiatives qui se dessinent au fur et à mesure. Dans tous ces ajustements se manifestent une créativité et une capacité locale de réflexivité, même si elle reste peu formalisée. Certains programmes imposent une évaluation occasionnelle des expériences locales. Ces évaluations qui permettent de documenter ce qui se fait peuvent contribuer à alimenter cette réflexivité, même si elles sont surtout destinées aux bailleurs de fonds.

Le bricolage adaptatif dans les formes de mobilisation s'inspire des échanges entre expériences. Ces échanges empruntent trois canaux principaux, sans compter les interactions informelles entre responsables ou participants de diverses expériences. D'abord, les instances de

coordination régionale diffusent de l'information, offrent du soutien et émettent des consignes plus ou moins impératives; elles sont tiraillées entre une obligation de conformité aux paramètres des programmes nationaux qui pousserait à privilégier une certaine uniformité locale et les idiosyncrasies des expériences locales, dont la dynamique serait contrecarrée par une uniformité rigide. Ensuite, les réseaux provinciaux de responsables et de participants aux mobilisations locales sont aussi sources d'information et organisent des forums d'échange. S'ils restent plus informels sur certaines thématiques (entre autres, les réseaux sur la revitalisation urbaine intégrée ou l'alliance des évaluateurs mise en place par Réunir Réussir en collaboration avec le milieu universitaire), dans les initiatives auxquelles participe la Fondation Lucie et André Chagnon, ils sont animés par des organismes gestionnaires distincts et dotés de ressources propres. Ces organismes documentent les expériences, élaborent des guides, tout en fournissant un appui. Enfin, deux centres d'expertise en réseau se sont constitués, un dans la mouvance de Centraide (Dynamo) et un autre dans celle de la Fondation (Communagir). Ils soutiennent la mobilisation et le développement des collectivités en général, notamment en offrant de la formation sur les compétences particulières pour mener à bien ce type de projet.

La mobilisation locale, prescrite dans certains programmes nationaux, mais plus largement répandue, bénéficie ainsi d'un large mouvement d'échanges et de développement des connaissances pratiques et théoriques qui contribue à rendre cet instrument plus ergonomique.

Un instrument légitimant?

La prescription centrale de mobilisation locale a des effets sur le registre de la légitimité et de la reconnaissance. Elle apparaît d'emblée légitime, puisqu'elle émane d'organismes nationaux publics dont la fonction de régulation est acceptée et qu'en général, les bailleurs de fonds se voient reconnaître le droit d'imposer certaines exigences. Mais le déploiement de cette mobilisation confère un supplément de légitimité à divers types d'acteurs, ce qui modifie les rapports de force et crée de nouvelles tensions. Plusieurs catégories d'acteurs sont concernées: les acteurs locaux vs les acteurs nationaux, les acteurs philanthropiques vs les acteurs publics, les acteurs communautaires vs les acteurs publics... et les citoyens dans l'ombre de tous les autres.

Les programmes avec prescription de mobilisation locale cherchent à mettre en œuvre des orientations politiques centrales, notamment sur des thématiques transversales complexes et épineuses (les *wicked issues*). Pour reprendre l'analogie du pilotage, le poste central définit sinon la destination (parfois des objectifs sont chiffrés), du moins la direction, alors que le choix de la route est laissé aux pilotes collectifs locaux qui doivent en délibérer et idéalement en arriver à un consensus. Cet arrangement consacre le caractère indispensable du rôle des acteurs locaux mobilisés dans l'imagination concrète qui permet d'actualiser le discours abstrait des organismes nationaux. Et celui qui est indispensable a normalement un mot à dire, sinon dans ce qui doit être fait, du moins dans la façon de le faire. Le déroulement des relations locales-régionales-centrales montre qu'effectivement, les acteurs locaux prennent la liberté d'interpréter les lignes de conduite d'en haut, que ce soit dans le choix des cibles à privilégier, dans les modalités de la démarche ou encore dans l'exhaustivité des rapports.

Les acteurs philanthropiques contribuent au soutien de plusieurs initiatives locales, en particulier la Fondation Chagnon dans trois programmes, et Centraide, notamment dans certains projets de lutte contre la pauvreté ou dans son appui à des instances de concertation. La légitimité de la contribution philanthropique dans le traitement des enjeux sociétaux s'en trouve renforcée, non sans interrogation ni objection dans le cas de la philanthropie privée. En 2014, de nombreuses organisations communautaires, syndicales et féministes ont publicisé leur « Non aux PPP sociaux » (Bellerose, 2014), même si les projets locaux qui en bénéficient sont nombreux, comme le montre le tableau 9.4. Par contre, les interventions de Centraide ne provoquent aucune résistance.

Dans les mobilisations locales prescrites par le gouvernement sur des thématiques transversales, les acteurs locaux dominants sont les groupes communautaires. Déjà présents et actifs dans leur milieu, l'aide financière des programmes leur donne la possibilité d'accroître leur visibilité et leur crédibilité opérationnelle en facilitant la réalisation de leurs projets. L'ambiguïté de leur positionnement habituel d'associés-rivaux face aux acteurs publics locaux tend à s'épaissir. Les acteurs publics comptent sur eux pour réaliser une partie de leur mission, mais en retour, les groupes rivalisent avec eux dans la connaissance fine et la défense des besoins de certains groupes. Cette tension générale constitue la toile de fond où s'étalent les divers positionnements des acteurs publics

locaux majeurs : institutions scolaires, municipalités, centres de santé et de services sociaux. Une différence marquée s'observe entre les niveaux régional et local.

Dans les instances régionales de coordination, les trois acteurs publics susmentionnés sont souvent présents. Dans les initiatives sur le terrain, leur implication est variable. Les acteurs scolaires tendent à s'impliquer moins dans les projets multipartites; même dans le programme Avenir d'enfants qui les concerne particulièrement, ils ne représentent que 14% des organismes partenaires (Avenir d'enfants, 2014). Les centres de santé et de services sociaux, par leur obligation de responsabilité populationnelle, se montrent plus ouverts, tout en privilégiant dans l'allocation de leurs ressources spécialisées en animation communautaire leurs problématiques relatives à la santé. Quant aux municipalités, elles sont tiraillées entre une attitude plus réservée et un soutien plus proactif, une hésitation alimentée par un débat de fond plus général sur leur mission qui oppose une conception traditionnelle de prestataire de services à une nouvelle vision de «gouvernement de proximité» plus généraliste. Un rapport de tournée de consultation de Dynamo mentionne les rapports difficiles entre certains élus et leurs collectivités (Dynamo, 2014, p. 72) et, selon un sondage de Communagir auprès des élus, «62% des répondants trouvent que les démarches de développement collectif sont parfois mal organisées, tandis qu'environ un répondant sur deux trouve qu'elles ont parfois peu de chance de durer dans le temps» (Communagir, 2015, p. 10).

Le dernier groupe d'acteurs concernés par les mobilisations locales, et pas le moindre, est composé des citoyens en général ou de certaines catégories cibles. Les projets financés, les efforts consentis sont à leur bénéfice. Les prescriptions centrales mentionnent parfois qu'ils doivent être parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets qui leur sont destinés. Pourtant, plusieurs évaluations ou recherches font le constat qu'ils sont difficiles à mobiliser. S'ils participent aux activités qui leur sont destinées, ils sont peu nombreux à s'impliquer dans les instances de pilotage local, en dépit des stratagèmes parfois ingénieux qui sont utilisés pour les rejoindre et les convaincre. Les mobilisations locales courent toujours le risque d'être démo-élitistes (Bang et Sørensen, 1999). Elles accaparent les représentants des organismes, sans forcément toucher leur base; l'impression de «toujours les mêmes» est tenace, même si une analyse sociométrique des appartenances croisées à diverses instances de concertation dans certains quartiers montréalais invite à nuancer cette impression.

Les mobilisations locales jouent donc sur plusieurs processus de légitimation, tout en créant de nouvelles sources de tension entre les catégories d'acteurs.

Un instrument périphérique?

Comme instrument, la mobilisation prescrite reste en périphérie de l'action publique locale, soit celle qui est menée par les acteurs publics présents sur le territoire. Trois indicateurs en témoignent.

Premièrement, compte tenu des activités financées, les sommes allouées à ces mobilisations sont minimales comparativement à l'ensemble des dépenses publiques dans un territoire, tous secteurs confondus. Deuxièmement, nous avons noté dans la section précédente des réserves dans l'engagement des principaux acteurs publics. Ces réserves se reflètent aussi dans la faible prise en compte par les acteurs publics des plans stratégiques élaborés de manière multipartite dans les mobilisations. Même si des représentants publics y ont collaboré, ces plans ne deviennent pas des éléments majeurs dans la conduite de leur propre organisation; la prise en charge par un organisme public local, parfois évoquée pour assurer une certaine continuité à l'initiative aidée, n'est pas encore documentée. Il est vrai que les différences d'échelle entre les découpages administratifs et les zones de mobilisation, souvent plus petites, peuvent expliquer en partie cette distanciation. Troisièmement, ces mobilisations prescrites n'ont pas de statut dans la panoplie des instruments de pilotage territorial, ni dans les procédures ni pour les choix d'orientation. Elles ne cadrent pas avec les mécanismes officiels de participation et de consultation. Si les démarches partenariales réussies supposent un certain degré de démocratie entre les participants, la démocratie partenariale ne se conjugue pas facilement avec la démocratie représentative ou avec les éléments de démocratie participative dans les instances publiques locales.

Par ailleurs, les orientations officielles pour le développement d'un territoire figurent dans un « énoncé de sa vision stratégique du développement culturel, économique, environnemental et social » (LAU, art. 2.3) et dans les plans conséquents, ainsi que dans diverses politiques sectorielles (obligatoires dans certains secteurs). L'articulation entre ces orientations officielles et les plans des mobilisations multipartites est laissée au hasard des expérimentations locales. La notion de mobilisation n'est explicite que dans la Loi sur les services de santé et les services

sociaux (art. 99.5) où «une instance locale doit [...] mobiliser» tous les acteurs locaux «ayant un impact sur les services de santé et les services sociaux et s'assurer de leur participation».

Ce constat sur le caractère périphérique de la mobilisation prescrite ne signifie pas pour autant que l'instrument est marginal. La périphérie dont il s'agit ressemble plutôt à un écotone, la zone de rencontre entre deux milieux naturels qui habituellement montre une forte productivité biologique. La périphérie où foisonnent les mobilisations locales prescrites est le lieu de rencontre des sphères publique, privée, communautaire et associative. Au gré de multiples initiatives qui peuvent se chevaucher et dont la longévité est fort inégale, la frontière de l'action publique se redéfinit sur de nombreuses thématiques, en particulier celles associées au développement social. Dans les tensions évoquées dans la section précédente sur le rôle d'une municipalité, le développement social est sans doute en voie de devenir un champ légitime d'action publique locale au Québec et certaines municipalités y investissent davantage (Rochman et Longtin, 2015). Ce bouillonnement périphérique a-t-il d'autres effets sur le système d'action collective locale et sur le pilotage des territoires?

Un instrument néguentropique?

En enjoignant les acteurs locaux de collaborer dans la réalisation de leurs projets, les prescriptions centrales de mobilisation locale visent aussi implicitement à mettre un peu d'ordre dans l'action publique locale, à limiter les dédoublements qui peuvent facilement survenir avec la multiplicité des sources de financement gérées en silo, à rendre convergents les effets des interventions sectorielles, bref à introduire davantage de néguentropie dans un système d'action collective locale polycentrique et propice à la dispersion des efforts et des énergies. L'utilisation fréquente des qualificatifs *intégrés* ou *écosystémiques* est symptomatique de cette intention. Il est difficile de discerner dans les évolutions actuelles si la néguentropie prend vraiment forme, compte tenu des signaux contradictoires. Deux tendances laisseraient présager le contraire.

D'abord, la multiplication des mobilisations prescrites taxe l'emploi du temps et l'énergie des leaders locaux qui y participent simultanément et ils sont nombreux à déplorer l'éparpillement et la redondance de certains exercices (en particulier des diagnostics). Ce phénomène que Bourque (2008) a qualifié d'«hyperconcertation» est constaté dans

plusieurs études. Il a un caractère systémique: dans un contexte où plusieurs groupes communautaires participants luttent sans cesse pour assurer leur viabilité financière, leurs représentants estiment nécessaire d'accepter les multiples engagements, par considération collective pour apporter leur point de vue et leur contribution, et, par intérêt bien compris, pour se tenir à l'affût de toute information qui pourrait leur être utile. Ensuite, la pratique de l'intersectorialité, liée aux mobilisations multipartites prend une tournure particulière. Dans les discours administratifs, elle se laisse souvent voir comme un apport simultané et convergent des contributions de plusieurs organismes sectoriels différents, ce qui suppose une intériorisation organisationnelle des exigences de l'interdépendance. Dans les faits, elle est plutôt déléguée à des tiers, aux coordonnateurs (et leurs équipes) des collectifs de mobilisation, ce que Bilodeau *et al.* (2014a) nomment le «paradoxe de la sectorisation de l'action intersectorielle».

Mais d'autres indices pointent dans une direction plus conforme à la néguentropie. Les instances de mobilisation sont souvent les seuls moments où les représentants de tous les acteurs publics sectoriels se retrouvent à une même table et où la présence de tiers les amène à se commettre minimalement. Une majorité d'élus municipaux (52%) estime d'ailleurs que les démarches de développement collectif favorisent un climat de collaboration. Il est donc plausible que les mobilisations prescrites contribuent à façonner «le système régulateur spatialisé» (Belley, 2014), en banalisant des règles d'échange de bons procédés dans les comportements interorganisationnels, en partageant une perception commune des forces et des faiblesses du territoire et en accréditant l'idée qu'une certaine forme de mesure de l'évolution du territoire est nécessaire (comme le suggèrent plusieurs initiatives d'élaboration d'indicateurs).

La néguentropie dans l'action territoriale commence avec une vue d'ensemble sur tout ce qui bouge et sur tous ceux qui font bouger dans un milieu, au moins par grandes thématiques. De telles vues d'ensemble se dégagent à plusieurs endroits dans des collectifs multipartites, sous l'impulsion initiale de l'un ou l'autre des grands acteurs publics du domaine de la santé. Il en est ainsi de COSMOSS dans le Bas-Saint-Laurent (Giguère, 2007) et Ville Saint-Michel en santé (Ndiaye, 2004). Dans les domaines scolaire et municipal, mentionnons respectivement le Collectif territorial de la MRC du Haut-Saint-François (Lachapelle, Mercier et Bourque, 2014) et la Politique de développement social durable de la MRC Vaudreuil-Soulanges (Lachapelle et Bourque, 2013).

L'arrimage récent entre certaines expériences locales d'Avenir d'enfants et Québec en Forme va dans le même sens (Avenir d'enfants, 2015). Ce genre d'initiatives montre qu'un peu d'ordre local peut s'ins-taurer dans le foisonnement anarchique des mobilisations prescrites au niveau central, et ce, même si le central ne le souhaite plus, comme le suggère la volonté qui se manifeste actuellement dans certaines régions d'auto-organiser une nouvelle forme de concertation régionale à la suite de la décision gouvernementale, prise en 2015, de supprimer l'instance de concertation qu'était la Conférence régionale des élus (CRE).

Conclusion

La prescription de mobilisation locale est fréquente dans les programmes des ministères et des fondations philanthropiques. Dans la première partie, l'analyse des textes montre que cette prescription peut être qualifiée d'instrument d'action publique. Elle figure dans de nombreux programmes comme une exigence, plus ou moins contraignante, pour l'acceptation des projets et se présente comme un moyen de mieux répondre aux finalités des programmes. À partir des indications contenues dans de nombreuses analyses ou évaluations de son déploiement au niveau local, la deuxième partie questionne cette qualification, dans les deux termes : l'instrument et l'action publique. Il ne s'agit pas d'un instrument bien codifié ; son ergonomie progresse au gré des expériences et des échanges entre acteurs de divers réseaux. La prescription de mobilisation est devenue une pratique générale en quête de balises opérationnelles pour sa modulation, selon les contextes et les objectifs des programmes.

Le diagnostic sur son efficacité dépend du niveau d'analyse. La prescription provoque du mouvement, comme l'attestent les multiples mobilisations observées dans les programmes ; mais les retombées de ces mobilisations dans le milieu sont plus aléatoires. Les acteurs locaux mobilisés les plus fréquents sont les groupes communautaires ; la participation des principaux acteurs publics locaux est plus inégale. Dans ce contexte, la notion d'action publique est problématique. Même si quelques expériences manifestent une velléité d'approche aussi inclusive dans l'éventail des acteurs que compréhensive dans le traitement des problématiques, les mobilisations locales prescrites ont souvent tendance à rester en marge des activités sectorielles des principaux organismes publics, sauf pour certains programmes dont les

municipalités sont clairement maîtres d'œuvre (Municipalités amies des aînés, politiques familiales municipales). Elles visent à faciliter des initiatives particulières et s'inscrivent dans une logique managériale de projet. Si cette logique est dominante dans le développement des territoires (Pesqueux, 2009), elle déforme cependant la compréhension de ses processus; la multiplication des projets particuliers ou même la mise en avant d'un projet territorial n'impulse le développement que s'ils s'insèrent dans une trame robuste de flux continus de services publics de base et d'activités privées et communautaires. Si le projet est attrayant pour l'activisme politique, pour l'encadrement managérial et éventuellement pour la fierté collective, il occulte le fait que le développement est affaire de processus socioéconomiques plus que de multiplication de projets.

C'est pourquoi qualifier la prescription de mobilisation locale d'instrument d'action publique risque d'induire une erreur de focalisation, en laissant croire que les pouvoirs publics peuvent, en manipulant judicieusement cet instrument, piloter le développement des territoires, à coup de projets. Dans les faits, le plus souvent, les pilotes de terrain ne sont pas publics. Il conviendrait mieux alors de parler de dispositif pour l'auto-organisation d'une action collective polycentrique, plutôt que d'instrument d'action publique.

Bibliographie

- AGGERI, FRANK et JULIE LABATUT (2014). « Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire. Une généalogie des approches par les instruments », dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 63-93.
- AVENIR D'ENFANTS (2014). « Rapport annuel 2013-2014 - Ensemble, préparer l'avenir », <http://www.avenirdenfants.org/media/185867/ae_rapport-annuel_2013-14_vf-pdf2.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- AVENIR D'ENFANTS (2015). « Rapport annuel 2014/2015 - Il en faut du monde pour accompagner un enfant jusqu'à son premier jour d'école », <http://www.avenirdenfants.org/media/319618/AE_Rapport-annuel-2014-15_WEB_06-2015-web.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BANG, HENRIK P. et EVA SØRENSEN (1999). « The everyday maker: A new challenge to democratic governance », *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 325-341.
- BELLEROSE, PATRICK (2014). « La Fondation Chagnon critiquée: des organismes communautaires dénoncent les "PPP sociaux" », *Huffington Post*, 13 mai.

- BELLEY, SERGE (2014). «La notion de système régulateur spatialisé: une notion opératoire féconde pour analyser et comparer la gouvernance et la transformation des territoires», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 119-139.
- BILODEAU, ANGÈLE, CAROLE CLAVIER, MARILÈNE GALARNEAU, MARIE-MARTINE FORTIER et SUZANNE DESHAIES (2014a). «Analyse des réseaux d'action locale pour le développement social dans neuf territoires montréalais», <http://centrelearoback.org/assets/PDF/04_activites/CLR-PUBCH1410_Bilodeau_Analyse-reseaux-daction-locale.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BILODEAU, ANGÈLE, ISABELLE LAURIN, NADIA GIGUÈRE, ANOUK LABEL et LOUISE POTVIN (2014b). «Mobilisation des acteurs et transformation des services à la petite enfance. Évaluation des retombées de l'Enquête sur la maturité scolaire des enfants montréalais», *Cahiers de recherche du Centre Léa-Roback*, <http://www.centrelearoback.org/assets/PDF/04_activites/CLR-PUB_RetombéeEnquêteMaturitéScolaire2014.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BILODEAU, ANGÈLE, CHANTAL LEFEBVRE, SUZANNE DESHAIES, FRANCIS GAGNON, ROBERT BASTIEN, JEAN BÉLANGER, YVES COUTURIER, MARYSE POTVIN et NICOLE CARRIGNAN (2011). «Les interventions issues de la collaboration école-communauté dans quatre territoires montréalais pluriethniques et défavorisés», *Service social*, 57(2), 37-54.
- BOUCHER, DANIELLE et HÉLÈNE SYLVAIN, avec la collaboration de LUCIE PELLETIER (2012). «Rapport d'évaluation de l'implantation du plan d'action 2010-2011 de *Lévis en forme*». Lévis, Laboratoire de recherche sur la santé en région (LASER), Université du Québec à Rimouski, <http://www.uqar.ca/uqar/recherche/unites_de_recherche/laser/laser_levis_en_forme_rapport_final_23fev20121.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BOURQUE, DENIS (2008). *Concertation et partenariat: entre levier et piège du développement des communautés*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. «Initiatives».
- BOURQUE, DENIS et CLÉMENT MERCIER (2014). «Une approche innovante en développement intégré: l'animation territoriale dans une perspective de développement durable (ATDD) de Lanaudière», *Nouvelles pratiques sociales*, 26(1), 182-196.
- CENTRE DE RECHERCHE ET D'EXPERTISE EN ÉVALUATION - CREXE (2010). *Évaluation des processus et développement de connaissances sur la revitalisation urbaine intégrée dans cinq territoires de la Ville de Montréal*. Rapport final (sommaire). Montréal, École nationale d'administration publique, <<http://www.collectifquartier.org/wp-content/uploads/2013/11/APPROCHE-RUI-rapport-final-ENAP1.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- CENTRE DE RECHERCHE ET D'EXPERTISE EN ÉVALUATION - CREXE (2013). *Évaluation de l'entente spécifique 2010-2013 sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de la Capitale-Nationale*. Rapport final. Montréal, École nationale d'administration publique.
- CHIA, EDUARDO, ANDRÉ TORRE et HÉLÈNE REY-VALETTE (2008). «Conclusion: Vers une "technologie" de la gouvernance territoriale! Plaidoyer pour un programme de recherche sur les instruments et dispositifs de la gouvernance des territoires», *Norois. Environnement, aménagement, société*, 209, 167-177.
- CLOUTIER, GENEVIÈVE, LÉA MÉTHÉ-MYRAND et GILLES SÉNÉCAL (2010). «La revitalisation urbaine intégrée et la plus-value de l'approche montréalaise: une comparaison», *Canadian Journal of Urban Research*, 19(1), 23-49.
- COMMUNAGIR (2015). «Résultats du sondage sur la participation des élus municipaux aux démarches de développement collectif», <<http://www.communagir.org/resultats-du-sondage-mene-aupres-des-elus-du-quebec-sur-leur-participation-aux-demarches-de-developpement-collectif/>>, consulté le 2 septembre 2016.

- CÔTÉ, NATHALIE, MARIE-PIER ST-LOUIS et DENIS BOURQUE (2010). «Pratiques de concertation sur le territoire de la MRC Les Moulins. Rapport de la démarche de recherche participative», Cahier n° 1003. Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, <http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1003_Mai2010.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- DIVAY, GÉRARD et SERGE BELLEY (2012). «La gouvernance locale à l'épreuve de la mouvance territoriale: À propos de l'objet de la gouvernance locale», *Revue Gouvernance*, 9(1), <<http://www.revuegouvernance.ca/images/content/Spring2007/divay.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- DIVAY, GÉRARD et STÉPHANE PAQUIN (2013). «L'administration publique dans la gouvernance multinationale infranationale: état de la question et perspectives», *Télescope*, 19(1), 1-24.
- DYNAMO - RESSOURCE EN MOBILISATION DES COLLECTIVITÉS (2014). *Parce que la solidarité dans la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale: c'est aussi une question de compétences!*, Rapport final. Montréal, Fonds québécois d'initiatives sociales, <http://dynamocollectivo.com/wp-content/uploads/2014/02/Rapport-finalsmallpdf.com_.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- ÉVALÉCOLE INC. (2014). *Réseau Réussite Montréal: évaluation de sa mobilisation et d'actions mises en œuvre dans les quartiers ciblés. Tome 1: Évolution et état de la mobilisation régionale*. Montréal, Réseau Réussite.
- ÉVALÉCOLE INC. (2015). *Réseau Réussite Montréal: évaluation de sa mobilisation et d'actions mises en œuvre dans les quartiers ciblés. Tome 2: La mobilisation locale autour du processus d'élaboration des plans d'action locaux: état de situation et conditions de réussite*. Montréal, Réseau Réussite.
- FONDATION LUCIE et ANDRÉ CHAGNON - FLAC (2013). «Que faisons-nous?», <<http://www.fondationchagnon.org/fr/que-faisons-nous.aspx>>, consulté le 2 septembre 2016.
- GIGUÈRE, RITA (2007). *Évaluation de la démarche COSMOSS 2003-2006*. Rimouski, Agence de la santé et des services sociaux du Bas-Saint-Laurent.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2015). *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, <<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-19.1>>, consulté le 2 septembre 2016.
- HOWLETT, MICHAEL PATRICK (2005). «What is a policy instrument? Policy tools, policy mixes and policy implementation styles», dans Pearl Eliadis, Margaret M. Hill et Michael Patrick Howlett (dir.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montréal, McGill-Queen's University Press, 31-50.
- JOHN, PETER (2013). «All tools are informational now: How information and persuasion define the tools of government», *Policy & Politics*, 41(4), 605-620.
- KLEIN, JUAN-LUIS et CHRISTINE CHAMPAGNE (dir.) (2011). *Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. «Innovation sociale».
- LACHAPELLE, RENÉ et DENIS BOURQUE (2013). *La politique de développement social de Vaudreuil-Soulanges. Démarche de coconstruction d'une politique publique*. Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, Cahier n° 13-02, <<http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1302%20-%20La%20politique%20de%20DSD%20de%20Vaudreuil-Soulanges.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.

- LACHAPELLE, RENÉ, CLÉMENT MERCIER et DENIS BOURQUE (2014). *Développement territorial intégré: contributions des acteurs et des agents de développement de la démarche de la MRC du Haut-Saint-François*. Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, Cahier n° 14-01, <<http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1401%20-%20Lachapelle,%20Mercier,%20Bourque.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, coll. «Académique».
- LAURIN, ISABELLE, ANGÈLE BILODEAU et SÉBASTIEN CHARTRAND (2012). «Maturité scolaire et mobilisation communautaire: étude rétrospective dans un quartier montréalais», *Canadian Journal of Public Health = Revue canadienne de santé publique*, 103(1), S32-S36.
- LINDER, STEPHEN H. et B. GUY PETERS (1989). «Instruments of government: Perceptions and contexts», *Journal of Public Policy*, 9(01), 35-58.
- MERCIER, CLÉMENT et DENIS BOURQUE (2012). *Approches et modèles de pratiques en développement des communautés, Approches de développement intégré*. Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, Cahier n° 14-01, <[http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1207%20-%20Mercier%20et%20Bourque%20\(2012\).pdf](http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1207%20-%20Mercier%20et%20Bourque%20(2012).pdf)>, consulté le 2 septembre 2016.
- MINISTÈRE DE LA FAMILLE (2013). *Rapport sur les activités du fonds pour le développement des jeunes enfants et sur celles de la société de gestion Avenir d'enfants*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_69829&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPcJWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLQe/vG7/YWzz>, consulté le 2 septembre 2016
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE - COMMISSION DES PARTENAIRES DU MARCHÉ DU TRAVAIL (2014). *Rapport annuel de gestion 2013-2014*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_rapport_annuel_2013-2014.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- NDIAYE, SAMBOU (2004). *Projet de recherche sur les quinze ans de la table de concertation: Vivre Saint-Michel en santé, VSMS. Phase I: profil de la communauté*. Montréal, Alliance de recherche universités-communautés en économie sociale (ARUC-ÉS), Cahier n° C 04-2005, <<http://www.aruc-es.uqam.ca/Portals/0/cahiers/C-04-2005.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- PERRON, MICHEL et SUZANNE VEILLETTE (2012). «Territorialité, mobilisation des acteurs et persévérance scolaire: le cas du Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire au Saguenay-Lac-Saint-Jean», dans Jean-Luc Gilles, Pierre Potvin et Chantal Tièche Christinat (dir.), *Les alliances éducatives pour lutter contre le décrochage scolaire*. Berne, Peter Lang - Éditions scientifiques internationales, 169-189.
- PESQUEUX, YVON (2009). *La notion de territoire*. Colloque Propedia - Observatoire économique des banlieues. Paris, décembre, <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00479794/document>>, consulté le 2 septembre 2016.
- POULIN, ISABELLE et KARIN DARNAJOU (2014). *Essais sur les CSSS et le développement des communautés*. Gatineau, Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire, Université du Québec en Outaouais, Cahier n° 14-02, <http://w4.uqo.ca/crcoc/Fichiers/cahiers/1402_Poulin_Darnajou_Essais_sur_les%20CSSS_DC.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.

- QUÉBEC EN FORME (2010). «Fusion de Québec en Forme et de la Société de gestion du Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie», Communiqué de presse, <<http://fondationchagnon.org/media/8133/Communiqu%C3%A9%20-%20Fusion.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- QUÉBEC EN FORME (2011). *Pour un Québec en forme. Planification stratégique 2011-2014*. Québec, Québec en Forme, <http://www.quebecenforme.org/media/202008/planification_strategique_quebecenforme.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- QUÉBEC EN FORME (2015). «Investissements 2014-2015 de Québec en Forme: plus de 26 millions de dollars pour les regroupements locaux du Québec», Communiqué de presse, <<http://www.quebecenforme.org/actualites/communiqu%C3%A9%20-%20investissements-2014-2015-de-quebec-en-forme-plus-de-26-millions-pour-les-regroupements-locaux-du-quebec.aspx>>, consulté le 2 septembre 2016.
- RÉUNIR RÉUSSIR (2015). «Mandat, mission et vision». À *propos de R2*. Québec et Montréal, Gouvernement du Québec et Fondation Lucie et André Chagnon, <<http://reunirreussir.org/nous/mandat.aspx>>, consulté le 2 septembre 2016.
- ROCHMAN, JULIETTE et DAVID LONGTIN (2015). *Les enjeux du développement social à Montréal: évolution entre 1998 et 2014*. Montréal, Centre de recherche sur les innovations sociales, coll. «Études théoriques», Cahier n° ET1503, <http://crises.uqam.ca/upload/files/publications/etudes-theoriques/CRISES_ET1503.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- ROYER, ANN, MYLÈNE TURCOTTE, LUIZA MARIA MANCEAU et SONIA DUGAL (2009). *Évaluation d'une mobilisation régionale et locale sur les saines habitudes de vie, le poids et la santé*. Québec, Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, Direction régionale de santé publique.
- SALAMON, LESTER M. (dir.) (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- SECRETARIAT À LA JEUNESSE (2009). *Enrichir le Québec de sa relève. Stratégie d'action jeunesse 2009-2014*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://fjcf.ca/wp-content/uploads/2011/09/QC_strategie_action_jeunesse_2009_2014.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- TREMBLAY, SUZANNE et PIERRE-ANDRÉ TREMBLAY (2012). «Défis et enjeux de la revitalisation intégrée dans les villes moyennes: le cas des arrondissements de Chicoutimi, Jonquière et Alma», *Cahiers de géographie du Québec*, 56(157), 207-224.
- VEDUNG, EVERT (1997). «Policy instruments: Typologies and theories», dans Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, Ray C. Rist et Evert Oskar Vedung (dir.), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers, 21-58.

Les coopérations entre les universitaires et les professionnels territoriaux au sein des processus d'instrumentation de l'action publique locale en France

Yoann Morin

Résumé

Ce chapitre analyse les coopérations entre les acteurs universitaires et les professionnels territoriaux dans la mise en œuvre d'actions publiques locales liées au territoire. Il montre que, au-delà de leurs apports à la production des connaissances, ces coopérations révèlent des tensions inhérentes à la conduite de l'action publique locale et aux métiers et pratiques qui y sont associés. Deux constats empiriques ressortent. Le premier est que ces collaborations se cristallisent souvent autour des instruments de connaissances traditionnellement déployés sur les territoires. Le second constat révèle chez les professionnels des territoires des attentes en termes de « réflexivité » quant à leur métier et leurs pratiques.

Dans ce chapitre, nous allons analyser les pratiques de coopération entre universitaires et professionnels de l'action publique territoriale en France. Notre objectif est de comprendre les collaborations entre ces acteurs, et ce, au-delà de leur fonction première liée à l'apport ou à la (co)production de connaissances dans et pour l'action.

Notre proposition prend corps dans un contexte d'où est issue une problématique particulière. Au cours du XX^e siècle, en effet, de nombreuses controverses sociotechniques ont largement affecté le rôle et la place des experts dans la formulation et la mise en œuvre

des politiques publiques (Lascoumes, 2005). Concomitamment, sur les territoires français et au cours du dernier demi-siècle, l'action publique en matière d'aménagement et de développement territorial s'est complexifiée et différents « modèles de gestion » se sont interpenétrés (Epstein, 2013).

Chacun de ces modèles de gestion¹ est accompagné d'instruments venant encadrer le pilotage de l'action publique. Les normes ou règles que ces instruments comportent entrent parfois en contradiction avec les représentations que se font les professionnels de leur métier, lesquels, rappelons-le, pilotent et animent l'action publique. Ce faisant, ces professionnels se trouvent à l'occasion en tension entre une conception de leur métier intégrant clairement ces instruments et modèles de gestion, dont certains sont décrits comme relevant du nouveau management public (NMP), et une posture plus militante centrée sur l'animation et la construction de l'action collective.

En parallèle, les universités et les universitaires sont de plus en plus incités à répondre à la « demande sociale ». Or, si les relations entre l'université - conçue comme intégrant des activités de recherche, de formation et de valorisation - et l'industrie ont largement été développées et étudiées - par exemple, à travers la « triple hélice » ou d'autres « modèles territoriaux de l'innovation² » -, ce n'est pas le cas pour l'action publique territoriale. Parfois même, une confusion s'observe entre ce que sont ou ce que pourraient être ces collaborations et les démarches de type sciences citoyennes³, où la collaboration entre des chercheurs et des citoyens est établie et concrète, sans intervention directe d'un acteur public. Dans la perspective analytique qui est la nôtre, nous pensons que, bien que complémentaires, ces deux entrées doivent être distinguées.

Notre réflexion repose sur un matériel empirique varié qui nous a permis d'interroger une large diversité de pratiques de coopération. Ce matériel nous a aussi permis de faire un double constat à l'origine de l'élaboration de notre problématique et de notre hypothèse principale.

-
- 1 « Modes d'intervention de l'État » (Epstein, 2013), ensemble de règles, de normes et d'arrangements qui encadrent cette intervention.
 - 2 « Modèles qui ont tenté de représenter de manière utopique (figuration d'un territoire idéal arraché à la temporalité concrète, théorique (identification scientifique des facteurs territoriaux propices à l'innovation) ou concrète (spatialisation du modèle), les territoires propices à l'innovation. Par innovation, nous faisons référence au processus collectif de création de valeur qui consiste en la valorisation des connaissances existantes par l'introduction et l'application optimale d'une nouveauté dans un domaine particulier » (Besson, 2012, p. 26).
 - 3 Qui « associe[nt] les citoyens amateurs aux activités scientifiques pour la collecte des données et parfois la cocréation ou l'interprétation des résultats », <http://www.cnrs.fr/comets/IMG/pdf/comets-avis-sciences_citoyennes-25_juin_2015.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.

D'une part, dans les attentes exprimées par les professionnels des territoires à l'égard de l'université, il est souvent question de prise de distance par rapport à leur quotidien professionnel et à ses modalités d'évaluation, dans une perspective de «réflexivité⁴». D'autre part, les coopérations entre les acteurs concernés cristallisent bien souvent des instruments de connaissances classiques de pilotage des territoires comme le diagnostic, la charte, l'évaluation ou l'exercice prospectif.

L'instrumentation de l'action publique est définie par Halpern, Lascoumes et Le Galès (2014, p. 12) comme l'«ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale». Sur la base du double constat énoncé précédemment, la problématique associée à ce chapitre est donc de comprendre dans quelle mesure et comment les coopérations entre acteurs universitaires et professionnels des territoires (que nous définissons plus loin) contribuent à cette instrumentation de l'action publique.

Pour cela, nous posons l'hypothèse que ces coopérations avec les acteurs universitaires constituent des stratégies d'entrepreneuriat institutionnel de la part des professionnels des territoires, dont les pratiques s'inscrivent très souvent dans un cadre en tension entre différentes logiques institutionnelles. En ce sens, ces pratiques contribuent à l'instrumentation locale de l'action publique. Nous reviendrons plus longuement sur l'héritage des deux notions abordées dans ce texte, soit «entrepreneuriat institutionnel» et «logique institutionnelle», mais précisons dès à présent qu'elles sont issues de travaux de la sociologie des organisations.

Dans le prolongement de Friedland et Alford (1991), Patricia H. Thornton et William Ocasio définissent une logique institutionnelle comme un «ensemble de pratiques matérielles, d'hypothèses, de valeurs, de croyances et de règles socialement et historiquement construites et par lesquelles les individus donnent une signification à la réalité sociale» (1999, p. 804). Quant à l'entrepreneuriat institutionnel, il renvoie aux activités «intentionnelles» (Reverdy, 2013) de recombinaison entre des logiques institutionnelles, parfois contradictoires, opposées et dissonantes (Stark, 2009, p. XIII).

4 Définie par Norbert Alter, la réflexivité correspond «à l'idée de retour de la pensée sur elle-même. Elle est une réflexion sur la pensée [...] L'humain cherche à comprendre, par l'analyse, ce qui explique le fonctionnement d'une activité de travail, et [à] questionner la représentativité des indicateurs sensés [sic] en rendre compte. Il peut mettre en doute l'objectivité du reflet, de la réflexion» (Alter, 2000, p. 178).

Le lecteur remarquera que nous cherchons aussi à faire dialoguer des entrées de sciences politiques – qui portent sur les instruments ou encore sur les dispositifs et outils de l'action publique – avec la sociologie des organisations qui, rappelons-le, est directement centrée sur les acteurs et leurs pratiques. Cela nous semble notamment utile lorsqu'il s'agit d'éclairer les situations où des pratiques (sociales, professionnelles...) se déroulent dans un contexte de tension entre plusieurs logiques institutionnelles. Nous montrerons alors que la notion de résistance, qui apparaît dans la littérature sur les instruments (Le Bourhis et Lascoumes, 2014), permet de mettre en dialogue ces champs d'études. Nous proposerons ainsi de qualifier une analyse résistancielle des instruments, c'est-à-dire une analyse des résistances *par* les instruments (instruments qui permettent un processus de résistance) plutôt qu'*aux* instruments. Après avoir décrit la problématique générale de notre contribution, attardons-nous à présent sur le matériel empirique sur lequel s'appuie notre réflexion.

Un travail inductif pour comprendre les coopérations entre universitaires et professionnels de l'action publique locale

Ce chapitre constitue une première exploitation d'un ensemble de données recueillies dans le cadre d'une thèse consacrée à l'étude des pratiques de coopération entre universitaires et professionnels de l'action publique territoriale.

La distinction entre « universitaires » et « professionnels des territoires »

Nous entendons par universitaires une grande diversité d'acteurs, depuis l'étudiant ou le groupe d'étudiants en stage au sein d'une structure qui pilote l'action publique jusqu'à l'enseignant-chercheur ou l'équipe de recherche qui travaille avec une ou des collectivités locales. Dans notre travail, nous considérons l'ensemble des coopérations engagées par ces acteurs universitaires avec des professionnels de l'action publique territoriale, aussi qualifiés dans ce travail de « développeurs territoriaux ».

Les professionnels de l'action publique territoriale qui ont fait l'objet de notre travail empirique (tableau 10.1) sont généralement issus de deux types de structures qui pilotent l'action publique locale en France : les intercommunalités, qui sont des établissements publics de coopération

intercommunale, et les Pays ou leurs équivalents, qui sont des structures publiques de statuts divers et qui œuvrent au développement et à l'action collective sur les territoires. Ces professionnels occupent à l'occasion des fonctions d'encadrement (directeurs généraux de services, par exemple), des fonctions liées à des missions sectorielles (agriculture, économie, tourisme, culture, aménagement et urbanisme, énergie, etc.) ou encore plus transversales et souvent liées à l'animation territoriale (agent de développement local, animateur territorial...).

En guise d'illustration, le tableau 10.1 répartit les participants au premier congrès national des « développeurs territoriaux⁵ », organisé en juillet 2013, selon les structures, réseaux et centres de ressources qui les emploient. Cette liste des inscrits témoigne de la diversité des profils de ceux qui se reconnaissent comme étant des développeurs territoriaux.

Nous avons également procédé à une classification des postes des personnes travaillant au sein des structures qui pilotent des processus de développement territorial (du conseil régional jusqu'à l'association de développement), et ce, afin de donner un aperçu de leurs fonctions. En voici une liste non exhaustive : agent de développement territorial ; animateur territorial ; directeur ou cadre de service. Ces professionnels œuvrent à diverses tâches et missions sectorielles ou thématiques : accueil et attractivité territoriale, agriculture, commerce, communication, culture, développement durable, développement économique, développement social, développement solidaire, cohésion sociale, éducation jeunesse, famille, habitat, innovation, mobilité, œnotourisme, patrimoine, Politique de la Ville, promotion immobilière, prospective, schéma de cohérence territoriale (SCoT⁶), services aux entreprises, tourisme, transport, tri des déchets, urbanisme... Cette liste permet de constater le caractère flou et composite des métiers du développement territorial.

De fait, ce flou est lié, selon Jeannot (2005), à la double inclusion dans les métiers et fonctions susmentionnés « d'un contact direct avec les "acteurs" du développement et des tâches de coordination de diverses administrations ». Ces métiers se situent donc entre une

-
- 5 Nous employons dans ce chapitre l'expression *développeur territorial*, qui est issue de la pratique. En 2013, et pour la première fois, « les réseaux de professionnels et centres de ressources œuvrant pour le développement territorial urbain et rural » – lesquels comprend l'Union nationale des acteurs et structures du développement local (UNADEL), l'Inter-réseau du développement social urbain (IRDSU) et le Collectif Ville Campagne – organisaient le premier congrès national des développeurs territoriaux.
- 6 Document d'urbanisme à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes françaises, le SCoT constitue un projet de territoire qui prend en compte plusieurs politiques sectorielles : habitat, environnement, aménagement, paysage, mobilité, etc.

logique d'animation et de mobilisation collective et une logique plus administrative et gestionnaire. Jeannot insiste sur les «positions et statuts bricolés» de ces professionnels de collectivités, d'associations ou de bureaux d'études qui se situent aussi au sein ou au contact de la fonction publique française. D'autres auteurs ont aussi parlé de «métiers de l'entre» (Vanier, 2008), où «créativité, engagement, confiance, réseau et improvisation» ont une grande prégnance (Lévy, 2013).

TABLEAU 10.1 / Structures employant les participants au 1^{er} Congrès national des développeurs territoriaux, organisé en juillet 2013 à Valence

Structures employeuses	Nombre de participants
Agence de développement économique	7
Association de développement local	13
Association de collectivités	4
Cabinet-conseil	22
Centre social	1
Chambres consulaires	5
Commune	26
Conseil de développement	1
Conseil départemental	10
Conseil régional	9
État	10
Intercommunalité	59
Pays	54
Réseaux socioprofessionnels/Centre de ressources	61
Structure d'enseignement/de recherche	51
Autres	29
Non renseigné par les participants	2
Total général	364

Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 225).

Depuis quelques années, la notion d'«ingénierie territoriale», très liée à l'histoire du développement local, est mobilisée pour caractériser ces métiers. Elle fait l'objet de très nombreuses acceptions (voir notamment Janin *et al.*, 2011; Landel, 2007; Trognon *et al.*, 2012). Les travaux sur

l'ingénierie territoriale mettent surtout l'accent sur le rapport entre la «rationalisation et l'institutionnalisation du développement territorial» et la «dimension originelle d'ingéniosité et de bricolage des acteurs locaux» (Trognon *et al.*, 2012, p. 325). Certains auteurs voient d'ailleurs dans la qualification des métiers et des compétences un signe de la bureaucratisation du développement territorial :

L'émergence [d'une] personnalité bureaucratique chez les agents de développement est aussi entretenue par la formation professionnelle qui renforce la technicité de cette profession. C'est aussi l'occasion de formaliser les compétences. La création d'un référentiel professionnel pour ce métier flou est l'apanage des agents de développement qui se regroupent en associations afin de diffuser des savoir-faire professionnels, des modes opératoires, des mécanismes de liaisons interterritoriaux qui sont diffusés et mis en œuvre en tant qu'instruments d'action publique territoriale. Ils participent ainsi à la production d'un ordre cognitif territorial en normalisant et légitimant le métier d'agent de développement. Un ordre cognitif territorial où il semble que l'idéalisation des finalités s'est muée en idéalisation des procédures (Lapostolle, 2013, p. 14).

Une méthodologie basée sur le couple enquêtes-entretiens

Notre méthodologie est basée sur une enquête en ligne et 25 entretiens semi-directifs. Avec cette collecte de données, nous avons souhaité comprendre la diversité des représentations et des pratiques associées aux coopérations entre les deux types d'acteurs précédemment mentionnés. Le point de départ de notre méthodologie a donc été une enquête autoadministrée en ligne et adressée aux professionnels de l'intercommunalité et de Pays. Elle visait à appréhender les pratiques effectives et les représentations des professionnels territoriaux ayant des pratiques de coopération (ou non) avec des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, et plus particulièrement issus des sciences humaines et sociales. Les constats tirés de cette enquête, qui a permis de collecter près de 350 réponses, ont servi de base à l'élaboration d'une grille d'entretien semi-directif⁷. Cette dernière a été administrée

7 Ces entretiens avaient une durée moyenne d'une heure et demie et ils ont été retranscrits et codés à l'aide du logiciel Nvivo.

à 25 intervenants choisis parmi l'ensemble des répondants enquêtés, et ce, selon différentes caractéristiques : discipline et formation, type et taille de la structure, expérience de coopération, type de territoire.

En complément de cette approche générale, nous avons produit une analyse illustrative des différents partenariats engagés entre professionnels territoriaux et universitaires, à travers l'exemple d'une commune rhônalpine de 35 000 habitants⁸. Ces acteurs ont joint leurs efforts et expertises dans le cadre de l'évaluation de différents programmes publics relatifs à la Politique de la Ville⁹ : réussite éducative, cohésion sociale et rénovation urbaine, notamment. Cette commune a ainsi engagé divers partenariats impliquant des chercheurs et des étudiants rattachés à une équipe de recherche à titre de stagiaires ou d'apprentis. Nous avons donc élaboré une grille d'entretien à l'intention des acteurs clés dans la mise en place de ces partenariats, dont les élus et les techniciens communaux, mais également issus de certains partenaires institutionnels. L'idée était de mieux comprendre les objectifs et les justifications associées à leurs collaborations. Nous mobiliserons les éléments tirés de ce cas particulier pour illustrer notre propos analytique (à partir de la partie 3).

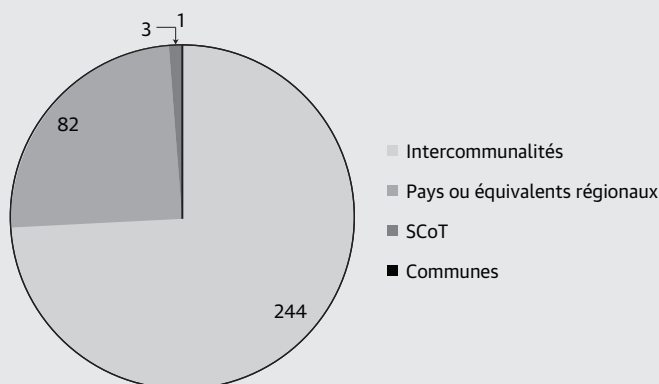
Nous allons à présent revenir sur l'exploitation des données issues de l'enquête en ligne auprès des professionnels de l'intercommunalité et des Pays. C'est sur la base de ces différentes observations que nous construirons notre analyse.

Une enquête qui témoigne de facteurs jouant sur l'existence de coopérations entre universitaires et professionnels des territoires

Se déroulant des mois de novembre 2013 à juin 2014, notre enquête a permis de recueillir les réponses de 330 personnes, dont 44% sont des hommes et 56% des femmes. Près des trois quarts des répondants appartiennent à une intercommunalité et le quart restant à un Pays ou un équivalent régional, quatre répondants provenant d'une commune ou œuvrant à un schéma de cohérence territoriale (ScoT) (figure 10.1).

-
- 8 L'anonymat de la collectivité et des personnes interrogées a été préservé volontairement dans le présent chapitre.
- 9 La Politique de la Ville correspond à une modalité particulière d'intervention de l'État et des collectivités locales dans les zones urbaines et en difficulté, notamment dans le but de réduire les inégalités entre les territoires. Reposant sur une logique de zonage prioritaire, elle concentre des moyens sur ces quartiers. Elle se veut transversale et repose très souvent sur une logique de contractualisation. Elle correspond également à une institutionnalisation depuis la fin des années 1970 des dynamiques militantes de «développement social urbain».

FIGURE 10.1 / Répartition des 330 répondants, selon les structures qui les emploient



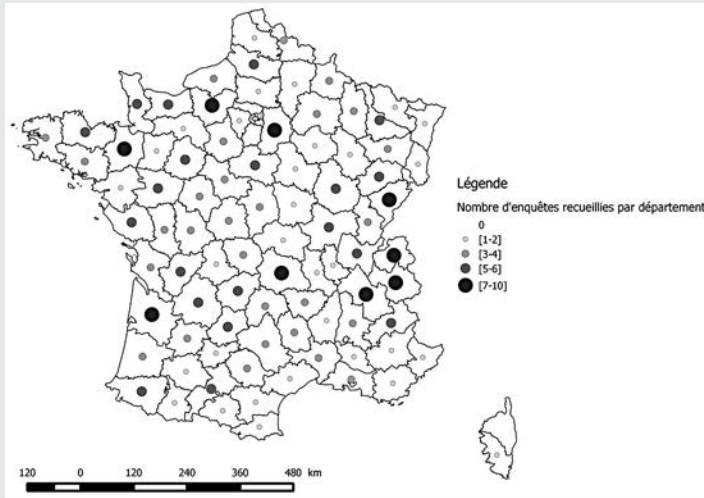
Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 146).

Quant à la répartition spatiale des répondants à notre enquête en ligne, par département administratif, la figure 10.2 démontre que c'est l'ensemble des territoires métropolitains français qui est concerné.

Par ailleurs, nous retrouvons dans notre échantillon une majorité de Bac+5¹⁰ (79,3%) associée à une grande majorité de diplômés universitaires (77,5%). Quant au profil disciplinaire des personnes interrogées, il est assez varié, mais comporte une bonne part d'anciens étudiants en géographie, en urbanisme ou en développement territorial (figure 10.3).

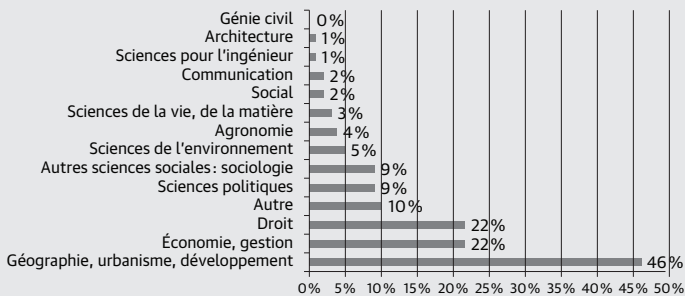
10 Au Québec, l'équivalence d'un Bac+5 serait une maîtrise, alors que le Bac+4 français correspondrait à un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS).

FIGURE 10.2 / Répartition des répondants à l'enquête, par département administratif français



Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 147).

FIGURE 10.3 / Formation disciplinaire des répondants (plusieurs choix possibles)



Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 148).

Quant aux postes occupés par les personnes interrogées, ils recourent ceux décrits précédemment comme une catégorie floue des « développeurs territoriaux », et ce, même si la répartition laisse apparaître une forte participation de directeurs généraux des services des intercommunalités (tableau 10.2). Les caractéristiques descriptives des répondants (relatives à leur personne et à leur parcours) discriminent relativement peu les pratiques et postures vis-à-vis du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche.

TABLEAU 10.2 / Intitulé du poste occupé par les 286 répondants à cette question

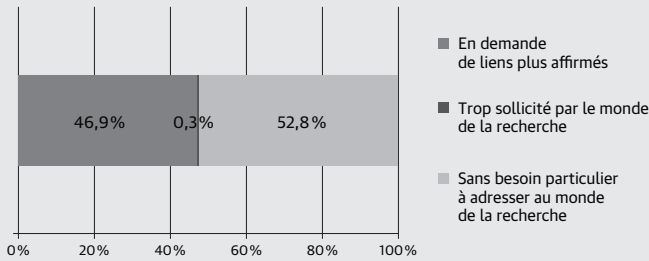
Poste	Nombre de répondants	Fréquence
Animateur généraliste	44	15,4%
Chargé de mission thématique	40	14,0%
Directeur général de l'administration	1	0,3%
Directeur général des services	121	42,3%
Direction Pays	46	16,1%
Direction thématique	28	9,8%
Direction des ressources humaines (DRH)	6	2,1%
TOTAL	286	100,0%

Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 149).

L'intérêt d'avoir travaillé avec des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR): condition d'une posture ouverte vis-à-vis de l'université

Le panel de notre enquête témoigne d'une forte dichotomie dans les représentations que se font les professionnels territoriaux des processus de coopération avec l'université. En effet, si une partie des répondants concernés (46,9%) se déclare en demande de liens plus affirmés avec le monde de la recherche, une faible majorité des professionnels territoriaux (52,8%) se dit cependant sans besoin particulier à soumettre au monde de la recherche (figure 10.4).

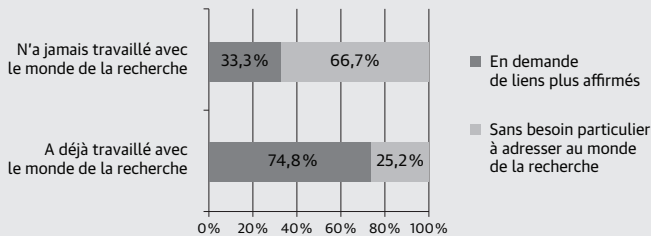
FIGURE 10.4 / Posture des professionnels territoriaux enquêtés vis-à-vis du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche (question fermée à choix unique)



Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 150).

Ce constat s'accompagne d'un deuxième fait renforçant cette dichotomie. L'enquête nous révèle que ce sont principalement les professionnels territoriaux répondants ayant déjà collaboré avec le monde de la recherche qui se déclarent en demande de liens plus affirmés et donc de nouvelles coopérations (figure 10.5).

FIGURE 10.5 / Position des professionnels territoriaux vis-à-vis du monde de la recherche, en fonction de la préexistence (ou non) d'une expérience de collaboration



Source: Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 151).

Le même type de constat se vérifie relativement à l'accueil de stagiaires et, plus généralement, aux collaborations impliquant des étudiants. La préexistence de collaborations entre professionnels des collectivités et

acteurs universitaires semble donc conditionner, au moins en partie, la possibilité d'en voir émerger de nouvelles. Les entretiens nous ont permis d'affiner ce constat et de le mettre en discussion. Mais arrêtons-nous tout d'abord sur les professionnels territoriaux enquêtés se déclarant sans besoin particulier à adresser au monde de la recherche.

L'université perçue comme un partenaire de peu d'intérêt pour l'action publique locale

Parmi les professionnels territoriaux enquêtés, une petite majorité de répondants (52,8%) témoignait de son peu d'intérêt à l'égard de coopérations avec le monde universitaire. Pour illustrer cette position, présentons l'extrait suivant :

Tous sympathiques qu'ils soient, les chercheurs et universitaires sont trop loin du réel: incapables d'être réactifs, de faire concis et précis, de parler simple et non dans un charabia intello, [...] et au final d'apporter des solutions simples à des points précis [...] pensant éclairer l'avenir, on s'aperçoit souvent qu'ils sont en retard dans la connaissance et l'explication du réel! (Entretien n° 293, Homme, 40-50 ans, Bac+5 Aménagement, Direction de Pays)

De très nombreuses citations de ce genre, parfois assez virulentes, sont présentes dans les réponses recueillies¹¹. Elles traduisent surtout des représentations négatives portées à l'endroit de l'université ou plus particulièrement de la recherche et des chercheurs universitaires. Certains participants soulignent l'incapacité de l'université de tenir compte de «la réalité du terrain»; bien qu'assez abstraite, cette réalité est relevée dans de nombreuses citations. À la lecture de l'ensemble des témoignages, elle apparaît même comme un amalgame des perceptions et constats suivants: bonne compréhension du fonctionnement des collectivités territoriales, du contexte territorial, des projets à l'œuvre, des jeux d'acteurs et de leur historicité, du statut particulier du monde rural, mais aussi opposition entre travail opérationnel conduit par les collectivités et productions théoriques de la recherche, incluant cette idée d'une organisation trop disciplinaire de la recherche. On retrouve donc dans ces perceptions et constats cette opposition traditionnelle

11 Réponses obtenues à la suite de la question : «Pensez-vous que le monde de la recherche soit un interlocuteur important pour la conduite de l'action publique locale et/ou l'élaboration de projets de territoire?»

entre le terrain du chercheur («le terrain», comme outil et composante de l'abstraction) et celui de l'acteur («mon terrain», considéré comme une réalité matérielle unique).

Nous nous intéresserons dans les pages à venir aux répondants s'étant déclarés en demande de liens plus affirmés ou ayant déjà collaboré avec le monde universitaire en sciences humaines et sociales (SHS).

Les collectivités rurales et périurbaines dans la coopération avec la recherche

Le tableau 10.3 fait état de la position des professionnels territoriaux quant à la préexistence ou non de coopérations avec le monde de la recherche, et ce, en fonction du type de territoire d'exercice. Il illustre un double phénomène.

D'une part, les représentants des structures de type Pays sont généralement plus nombreux à se déclarer «en demande de liens plus affirmés» avec l'université (68,1% des répondants de cette catégorie) que ceux des intercommunalités (une moyenne de 40,4%), hormis celles qualifiées d'urbaines et métropolitaines (69,6%). Cela tient notamment à leur mission, à leur statut et à leur mode de fonctionnement. Construite sur la logique de «projet», et sans compétences obligatoires associées à ce type de territoire, l'action des Pays en faveur du développement territorial favorise davantage les dynamiques d'expérimentation. D'autre part, les intercommunalités «rurales» sont bien moins en demande de liens avec le monde universitaire (31,5% des répondants de cette catégorie) que les intercommunalités urbaines et métropolitaines (69,6%), voire périurbaines (50%).

Ce genre de constat est également valable en ce qui concerne la préexistence ou non de collaborations avec la recherche (32% vs 68%). Cela semble donc inviter à une prise en compte particulière des relations entre enseignement supérieur, recherche et territoires, là où aucune université ou structure de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) n'est implantée physiquement.

TABLEAU 10.3 / Position des professionnels territoriaux quant à la préexistence ou non de coopérations avec le monde de la recherche, en fonction du type de territoire d'exercice

Type de collectivité	Préexistence ou non de coopérations avec la recherche		Position vis-à-vis du monde de la recherche	
	Oui	Non	En demande de liens plus affirmés	Sans besoin particulier à adresser au monde de la recherche
Intercommunalité rurale	23,7% (32)	76,3% (103)	31,5% (39)	68,5% (85)
Intercommunalité périurbaine	25,5% (12)	74,5% (35)	50,0% (22)	50,0% (22)
Intercommunalité urbaine et métropolitaine	66,7% (16)	33,3% (8)	69,6% (16)	30,4% (7)
Sous-total Intercommunalité	28,5% (69)	71,5% (173)	40,4% (90)	59,6% (133)
Pays ou équivalents régionaux	42,5% (34)	57,5% (46)	68,1% (49)	31,9% (23)
TOTAL	32,0% (103)	68,0% (219)	47,1% (139)	52,9% (156)

Source : Données tirées d'une enquête en ligne et de Morin (2016, p. 160).

La réflexivité professionnelle et l'instrumentation de l'action publique locale

Les résultats de notre enquête ont montré qu'il existe un certain nombre de facteurs ayant une incidence sur l'existence de coopérations entre professionnels des territoires et acteurs universitaires. Nous allons à présent entrer dans l'analyse des coopérations existantes afin de comprendre le rôle que leur attribuent les professionnels des territoires interrogés. Nous allons notamment défendre l'idée selon laquelle ce type de collaborations leur permet de se jouer du flou qui caractérise leur métier et de défendre l'ancrage de leurs pratiques quotidiennes au sein de l'action collective sur les territoires. En s'appuyant sur les instruments de connaissances déployés dans le cadre de l'action publique territoriale, ils construisent des collaborations avec des acteurs universitaires leur permettant de défendre cet ancrage particulier.

Notre analyse propose donc de lire ces coopérations comme des stratégies d'«entrepreneuriat institutionnel» qui tiennent une place conséquente au sein de l'instrumentation de l'action publique locale.

Des pratiques qui se cristallisent autour d'instruments de connaissances «classiques» du pilotage des territoires

La stratégie des questions ouvertes lors de notre enquête nous a fourni un matériel riche. L'une des dernières questions de l'enquête devait permettre aux personnes interrogées de décrire en détail une ou plusieurs coopérations avec le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le principal constat est que les expériences de collaboration sont très souvent accompagnées d'un des outils classiques d'une démarche de projet de développement territorial : diagnostic, évaluation, observatoire, charte. Voici des exemples :

- «Commande d'un diagnostic sur la situation de l'insécurité sur notre territoire en partenariat avec l'IEP [Institut d'études politiques]»¹²;
- «Participation des chercheurs à l'élaboration de la charte de territoire (2002)»;
- «Réponse à l'appel à projet santé et territoire (DATAR 2003) [Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale]»;
- «Élaboration d'une charte de territoire pour le compte d'un EPCI [établissement public de coopération intercommunale] adhérent au pays»;
- «Travail avec l'INRA [Institut national de la recherche agronomique] et le CEMAGREF [Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts] sur les questions forestières...»;
- «Commandes en cours auprès de l'IGARUN [Institut de géographie et d'aménagement régional de l'Université de Nantes] de Nantes : création d'un observatoire du littoral, analyse des comportements commerciaux dans le cadre de l'élaboration d'un SCoT [schéma de cohérence territoriale]»;

12 Pour le détail des extraits d'enquêtes et d'entretiens, notamment le profil des personnes interrogées, voir Morin (2016).

- «Évaluation des retombées socioéconomiques des manifestations sportives et culturelles organisées sur le territoire communal (qui doit déboucher sur des préconisations)»;
- «Étude sociologique du monde associatif»;
- «Des travaux et études thématiques réalisés par des stagiaires qui ont souvent été embauchés par la suite: diagnostic agricole, profil des nouveaux arrivants...» (Morin, 2016, p. 159).

Nous retrouvons ici un ensemble d'instruments de connaissances déployés dans le cadre de «politiques procédurales» (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) du développement territorial. Nous remarquons également au sein de ces exemples que le vocabulaire employé renvoie très largement à celui de la prestation de services. Les coopérations avec l'enseignement supérieur et la recherche pourraient alors ressembler à cette pratique (somme toute classique) du recours des collectivités à des bureaux d'étude ou de consultance, où les attentes concernent souvent l'aide à la décision. De nombreuses réponses s'en approchent d'ailleurs, que ce soit dans l'enquête ou au sein des entretiens.

Nous avons aussi remarqué que les pratiques de coopération avec l'université s'apparentent, chez de nombreux professionnels interrogés, à une posture de *réflexivité*¹³, dans le sens défini par Alter (2000), vis-à-vis de leur métier. À ce propos, attardons-nous dans la section suivante à ces coopérations qui peuvent se concevoir comme des dynamiques d'*entrepreneuriat institutionnel*, contribuant ainsi à une instrumentation locale de l'action publique.

Des coopérations qui révèlent une volonté de mise en réflexivité des pratiques professionnelles des «développeurs territoriaux»

Nous avons pu remarquer que l'université et, plus largement, l'enseignement supérieur et la recherche étaient abondamment mobilisés, notamment pour des apports de connaissances plus ou moins «opérationnalisables» et comparables à ceux, par exemple, des bureaux d'études. Néanmoins, les attentes exprimées par une partie des acteurs territoriaux intègrent, voire dépassent ce critère d'«apport de connaissances» pourtant directement lié aux missions des universitaires.

13 Voir note de bas de page n° 4.

Un premier constat est que l'université et la recherche ne sont que très peu considérées comme partenaires potentiels de l'accompagnement de l'action publique locale et de l'innovation territoriale. De fait, elles ne sont envisagées comme partenaire potentiel que par 36% des répondants. Un second constat est que de très nombreux témoignages soulignent les apports envisagés en évoquant le «regard extérieur, décalé, renouvelé». Ces attentes peuvent sembler peu précises, voire anodines, tant il est courant d'entendre ce genre d'expressions lors de rencontres entre universitaires et professionnels territoriaux. Néanmoins, leur mention courante, voire abondante invite à réfléchir sur la portée et la signification réelles de ces expressions dans la pratique professionnelle des personnes interrogées. Voici quelques extraits de verbatim illustrant leur emploi¹⁴:

- *«Apport d'une vision globale, moins "sentimentale" ou moins sujette aux perceptions, parfois vieillissante des acteurs locaux»;*
- *«De par une connaissance plus large des territoires, un regard plus distancié et moins autocensuré...»;*
- *«Grand avantage de la recherche pour offrir une vision d'ensemble, conceptuelle et indépendante»;*
- *«Le monde de la recherche est souvent plus à l'écoute et saura poser plus d'objectivité dans son analyse. Ils [les universitaires] sortiront plus facilement du cadre de travail habituel»;*
- *«Faire progresser la démarche des élus souvent sclérosés dans la routine de plusieurs mandats»;*
- *«Exemples de collaboration, vision extérieure permet d'avoir un regard extérieur sur des problématiques de territoire complexes»;*
- *«Par la prise de recul»;*
- *«Regard nouveau sur le territoire et surtout sans a priori»;*
- *«Permet de prendre de la hauteur et de sortir de la vision quotidienne du territoire, des partenaires...»;*
- *«Apports théoriques, prise de recul et approfondissement des réflexions»;*
- *«Prise de recul, idées et visions innovantes ou simplement différentes»;*
- *«La collaboration avec les labos permet d'avoir des apports méthodes et un apport extérieur du territoire (pas déformée par la vision élus ou locale)» (Morin, 2016, p. 216).*

14 Réponses obtenues à la question: «Pensez-vous que le monde de la recherche soit un interlocuteur important pour la conduite de l'action publique locale et/ou l'élaboration de projets de territoire? Si Oui/Non pourquoi?»

On relèvera, dans ces différents extraits, les nombreuses allusions à la vision du territoire dont les élus et, plus largement, l'ensemble des acteurs du territoire peuvent être porteurs. Ces visions sont qualifiées de « sentimentale », de « déformée », d'« autocensurée », de « vieillissante », de « sclérosée »... Quant aux attentes exprimées en termes de « prise de recul », de « prise de distance » des acteurs universitaires, chercheurs comme étudiants, elles sont centrales pour les professionnels territoriaux enquêtés. La recherche et les chercheurs sont vus comme des acteurs aidant « à la définition des réalités et des problèmes ». Les acteurs territoriaux les voient comme des partenaires qui sont à même de leur faire « sortir la tête du guidon ». On note donc que les attentes exprimées à l'égard de l'université et de la recherche dépassent les activités d'expertise conçues comme « production d'une connaissance spécifique pour l'action ».

La présente section nous a permis de mettre en relief deux des principaux constats de notre recherche : d'une part, les coopérations entre professionnels territoriaux et acteurs universitaires se cristallisent bien souvent autour d'instruments de connaissances traditionnels du pilotage des territoires et, d'autre part, une importante partie de ces acteurs en attendent une montée en réflexivité sur leurs pratiques quotidiennes. Nous allons maintenant tenter de démontrer en quoi ces constats constituent des témoins de la pratique professionnelle des acteurs territoriaux (et notamment chez ceux se qualifiant de « développeurs territoriaux ») et des différentes « logiques institutionnelles » qui, par ailleurs, y sont en tension.

Des pratiques professionnelles en tension au sein des logiques institutionnelles du développement territorial

La notion de logique institutionnelle s'inscrit dans le prolongement de la théorie néo-institutionnaliste en sociologie des organisations, théorie qui a subi avec le temps un ensemble d'ajustements et d'enrichissements. Certains auteurs ont ainsi proposé une réflexion sur le pluralisme et la diversité des logiques institutionnelles qui peuvent y être mobilisées dans les organisations (Seo et Creed, 2002). L'idée de cette entrée en matière et dans les propos qui vont suivre est de démontrer la diversité des formes, des modèles, des pratiques et des registres de légitimation qui ont cours au sein de l'organisation.

Pour Reay et Hinings (2009, p. 629), les logiques institutionnelles constituent

les principes d'organisation qui façonnent le comportement des participants sur le terrain. Ces principes renvoient à un ensemble de systèmes de croyances et de pratiques associées, tout en définissant le contenu et la signification des institutions, c'est-à-dire ce qui est institué, tenu pour acquis [*taken for granted*]. Les logiques institutionnelles traduisent des liens entre les institutions et l'action et, ce faisant, sont un concept important pour comprendre et analyser les champs organisationnels (traduction libre).

La notion de logique institutionnelle insiste également sur les groupes qui les portent et sur la façon dont les logiques s'articulent entre elles, sont en compétition ou encore permettent une coopération. Elle implique donc une réflexion sur les compétitions, complémentarités et possibilités de changement liées à la coexistence de logiques différentes¹⁵.

Un auteur comme Stark (2009) invite ainsi à tenir compte des «réalité[s] ambiguë[s]» où plusieurs logiques coexistent et entrent en tension :

[tensions] rendue[s] possible[s] précisément en raison de l'incertitude qui règn[e] au sujet de l'identification de l'ordre de grandeur mobilisé. De plus, certains acteurs essayaient de tirer des bénéfices pour leur action, non pas en faisant valoir ou en fixant leur grandeur au sein d'un seul ordre, mais en maintenant une ambiguïté constante entre les différents principes coexistants et mobilisés. Ce conflit permanent et volontaire produi[t] ainsi une réflexivité organisationnelle [...] naissante qui soulignait les possibilités d'une véritable activité entrepreneuriale de recombinaison (*ibid.*, p. xiii; traduction libre).

Dans son travail, Stark propose donc de s'intéresser aux situations où plusieurs logiques institutionnelles peuvent entrer en tension. Il a dans ce sens développé la notion de dissonance qu'il relie à celle d'entrepreneuriat institutionnel.

15 Les travaux relatifs aux «logiques institutionnelles» peuvent être rapprochés de ceux de la sociologie de la justification (voir notamment Boltanski et Thévenot, 1991). Dans son ouvrage, Stark différencie bien ces deux groupes de travaux.

Pour Reverdy (2013, p. 147), la recherche «autour des concepts d’«entrepreneuriat institutionnel» ou de «travail institutionnel» consiste à examiner à quelles conditions et par quelles activités concrètes des propositions nouvelles prennent une forme institutionnalisée, sous la forme de croyances établies ou de règles formalisées» au sein de l’organisation. Les recherches et réflexions sur le travail institutionnel ou l’entrepreneuriat institutionnel considèrent que «les institutions se façonnent intentionnellement», souligne Reverdy, ce qui implique donc de considérer «la part d’action individuelle et stratégique investie dans ces dynamiques» et d’«expliquer comment un changement institutionnel peut provenir de l’action d’individus pourtant soumis aux institutions existantes» (*ibid.*).

C’est là tout l’enjeu de l’analyse que nous allons produire. Il s’agira en effet d’essayer de voir en quoi l’action publique de développement et ses «metteurs en œuvre» (les professionnels des territoires, en tant que champs organisés), sont habités par différentes logiques institutionnelles qui entrent en tension. Nous verrons ensuite comment les professionnels territoriaux, par la coopération avec des acteurs universitaires, entrent en situation d’«entrepreneuriat institutionnel» et nous décrirons le sens de leur posture stratégique. Nous proposerons alors d’envisager ces processus d’entrepreneuriat institutionnel comme participant à l’instrumentation locale de l’action publique.

Il est possible de considérer l’action publique de développement comme un champ organisationnel au sens où Scott (2004) le propose. Selon cet auteur, «un champ organisationnel fonctionnel est un ensemble d’organisations, semblables ou dissemblables, interdépendantes et opérant dans une arène spécifique réunissant des partenaires d’échange, des sources de financement et des régulateurs [...] opérant dans le même domaine, identifiables par la similitude de leurs services, produits ou fonctions» (*ibid.*, p. 9; traduction libre). Ce faisant, nous entendons décrire ici rapidement les différentes logiques institutionnelles à l’œuvre au sein de l’action publique de développement.

Pour qualifier ces «logiques institutionnelles», nous nous appuyons sur différents travaux qui proposent une analyse ou une qualification des mutations et ambiguïtés d’une action publique locale, dite de développement. Cette action publique est caractérisée par les attributs suivants : «participation, animation, mise en réseau, projets, évaluation» (Ségas, 2004, p. 26). On peut rapprocher cette qualification des travaux de Landel (2007) ou encore de Lapostolle (2013) qui ont montré comment cette forme d’action publique, qui valorise les processus de

construction collective de l'action publique, résulte d'une institutionnalisation des processus de développement local, à base militante, mais sous la forme de « politiques publiques procédurales ». Selon Landel et Lapostolle, ces politiques procédurales contribuent à bureaucratiser les formes de construction locale de l'action collective. Pour illustrer son propos, Landel parle même du passage des « projets de territoire » aux « territoires de projets » (*ibid.*, p. 45). Pour Ségas (2004), c'est le terme même de « projet » qui porte en lui toute « une série d'ambiguïtés ».

Dans une perspective de sociologie de la justification, Ségas a démontré dans sa thèse de doctorat qu'il était possible de définir une « grammaire du développement territorial » à rapprocher de la « cité du projet » et de ses ambiguïtés. En effet, très largement utilisé pour qualifier les différents processus ou procédures du développement territorial, le terme de « projet » cristallise les tensions relatives aux différents registres de légitimation de l'action publique qui peuvent être associés à cette notion. La justification du projet peut en effet être d'ordre industriel, dans un univers gouverné par des objectifs à atteindre et une recherche d'efficacité soutenue par un travail d'expert, civique, lorsque le projet renvoie à la mobilisation collective, ou marchand, quand l'action publique entre dans un fonctionnement concurrentiel (Ségas, 2004).

À la croisée entre grandeur civique et grandeur industrielle et marchande, la notion de projet porte donc une « ambiguïté fondamentale » qui « permet de relier entre eux les différents niveaux de justification et les différents régimes d'engagement qui composent l'action publique d'aménagement contemporain » (Pinson, 2004, p. 53). Par extension, les « instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisés *a priori* » - et qui contribuent « à produire un "intérêt général" territorialisé », tels que décrits par Lascoumes et Le Bourhis (1998, p. 39) dans la définition d'une politique procédurale - agissent au sein de différents modèles de gestion publique qui s'interpénètrent.

En qualifiant cette interpénétration de différents modèles de gestion publique de l'après Seconde Guerre mondiale¹⁶, Epstein (2013) montre comment la « méthodologie systémique articulant diagnostic territorial, projet transversal et contrat global » est aussi active dans le

16 Depuis le jacobinisme apprivoisé, caractérisé par une « régulation croisée » entre territoires et État tutélaire, jusqu'au gouvernement à distance, où les territoires agissent en apparence « autonomie dans un cadre contraint (appels à projets et concurrence) » en passant par le modèle dit de la gouvernance par la figure du « projet » qui « institutionnalise l'action collective » (Epstein, 2013).

modèle de la «gouvernance» que dans le régime du «gouvernement à distance». Pour un auteur comme Pesqueux (2006), le gouvernement à distance et, plus généralement, les préceptes du nouveau management public provoquent

une collision entre culture professionnelle du secteur public et instruments fonctionnalistes [et ainsi des] tensions entre la dimension institutionnelle de l'administration (missions indiscutables et permanentes de service public) et sa dimension managériale (qui questionne le fonctionnement des services publics en fonction d'enjeux de flexibilité et d'efficacité) (*ibid.*, p. 8).

En synthèse, les différentes logiques institutionnelles actives dans la pratique professionnelle des «développeurs territoriaux» peuvent être résumées comme suit:

- une logique «militante», basée sur les principes de l'animation et de la mobilisation collective qui renvoie aux origines du développement local;
- une logique «civique», basée sur les principes et les valeurs du service public, de sa continuité et de sa bonne gestion;
- enfin, une logique néomanagériale, basée sur des valeurs plus associées à l'entreprise, comme la compétitivité, l'efficacité et la mesure.

Les instruments de connaissances (diagnostic, charte, prospective, évaluation), actifs dans ces modèles de gestion que décrit Epstein (2013), (trans)portent en eux ces tensions entre logiques institutionnelles. Ce sont les représentations et les usages des «metteurs en œuvre» de ces instruments, et donc principalement les professionnels de la fonction publique territoriale que nous souhaitons interroger.

Les coopérations entre professionnels territoriaux et acteurs universitaires: l'entrepreneuriat institutionnel comme forme particulière d'instrumentation de l'action publique

Dans la présente section, nous allons revenir sur notre hypothèse posée en introduction selon laquelle les coopérations avec les acteurs universitaires constitueraient des stratégies d'entrepreneuriat institutionnel de la part des «développeurs» ou professionnels territoriaux, et dont les pratiques s'inscrivent très souvent dans un cadre en tension entre différentes logiques institutionnelles. Mais auparavant, et en complément

des données fournies par la démarche d'enquête et d'entretiens, attardons-nous à un cas particulier portant sur l'évaluation d'une série de politiques publiques de la Ville, politiques qui ont fait intervenir différents acteurs universitaires (voir partie méthodologique).

Un exemple illustratif de détournement du jeu évaluatif classique

Au sein de notre cas sous étude, soit la commune rhônalpine de 35 000 habitants mentionnée précédemment, il est intéressant de remarquer que l'une des principales motivations du travail avec les universitaires, évoquée tout à la fois par le responsable du service de la Politique de la Ville et par l'élu qui en a la charge, concerne le statut des évaluations entreprises avec ces acteurs et les objectifs qui y sont associés. Le responsable du service susmentionné souligne ce qui suit :

L'ANRU [Agence nationale de rénovation urbaine] a des attentes sur des éléments d'évaluation formels qui sont suivis chaque année [et sont récoltés] de manière très automatisée, comme [dans] la plupart des administrations d'État. Ils travaillent sur des indicateurs qu'ils font collecter par les services déconcentrés [...] Par exemple, pour la réussite éducative, le cabinet [X] envoie chaque année une étude sur des typologies prédéterminées... Mais ça aussi, j'avais proposé aux élus de ne pas partir là-dessus, parce que le problème des cabinets, c'est que par souci d'optimisation financière, ils ont des grilles de méthode et d'analyse qui sont « type ». Ils arrivent sur le territoire avec une grille de lecture et un regard qui sont très orientés, pour pouvoir optimiser leur travail, et ça me semblait de nature à complètement gauchir le regard qui serait porté sur le territoire [...] Et c'est typique de l'évaluation des politiques publiques [...], les collectivités sont soumises à de nombreuses évaluations, on est quand même beaucoup évalué, on a des examens de gestion par les chambres régionales des comptes, et à chaque fois il y est question de cadres réglementaires, d'éléments de finances publiques, mais il n'y est jamais question de la manière de conduire des politiques publiques et d'envisager leurs impacts [...] C'est souvent comme si on disait à une usine « vous coûtez trop cher », mais sans regarder ce qui en sort (Morin, 2016, p. 243).

On distingue donc deux éléments au sein de ce long extrait : la volonté de mettre en place une évaluation qui dépasse les critères réglementaires ou budgétaires et, pour y parvenir, la décision de sortir du traditionnel recours aux bureaux d'études. Même son de cloche du côté de l'élu en charge du service Politique de la Ville :

De mon point de vue, après 13 ans comme élu et beaucoup plus comme militant, les politiques d'évaluation, les évaluations, on les fait parce qu'il faut les faire et parce qu'il faut rendre compte, essentiellement à des financeurs et sous le volet financier. Et non pas pour amener de l'intelligence collective à l'ANRU et à d'autres [quoi? intervenants?] pour montrer ce qui a marché, ce qui n'a pas marché, et finalement imaginer avec 80-100 quartiers d'avoir quelque chose d'intéressant. Donc quand même, on est encore à un niveau très faible, alors que ça fait 30 ans qu'on parle d'évaluation, c'est assez extraordinaire. Et l'ANRU pêche elle aussi là-dessus. Alors oui on parle d'évaluation, mais on ne met pas dans les tâches premières de dire qu'on fait un point zéro et qu'on démarre, sur une situation, un état des lieux partagé, collectif, et sur lequel on pourra se baser pour dire des choses dans 2, 4, 6, 8 ans [...] (Morin, 2016, p. 243).

Dans la citation ci-dessus, nous remarquons que le vocabulaire employé est clairement celui qui est traditionnellement associé à l'évaluation. Les deux personnes déjà citées, soit le responsable du service de la Politique de la Ville et l'élu concerné, vont ainsi parler de «préconisation», de «réorientation», d'«observation», d'«indicateur», d'«état initial». Néanmoins, comme le souligne l'extrait suivant, les finalités sont largement distinguées de celles attribuées au travail évaluatif traditionnel, notamment quand il est confié à des mandataires extérieurs, issus de l'entreprise privée :

La raison principale de notre appel à l'université, c'est je pense le caractère innovant de la démarche et quelque part au sens plein du terme, c'est-à-dire que l'université n'a aucun intérêt à nous vendre un truc tout fait, une grille toute faite, ils ont intérêt à innover. Par principe, ils [les universitaires] sont sur des logiques de recherche, et le propre de la recherche c'est qu'on ne veut pas reproduire le même raisonnement partout [...] Il y a une composante quasi essentielle de l'innovation et il y a une composante qui est liée à la temporalité. On est sur des temps et des postures qui permettent la prise en compte de la réalité de ce que sont les territoires. Et non pas de

la duplication de méthodologies de travail qui sont intéressantes, mais qui sont avant tout des méthodologies d'optimisation de temps (Morin, 2016, p. 243).

Plus avant, l'élu en charge du service Politique de la Ville indique vouloir

sortir de l'évaluation pour rendre des comptes et se diriger vers une démarche d'intelligence collective [...] où les universités doivent faire avec les collectivités. Se sentir en responsabilité d'élargir l'horizon des élus, de les former, de leur donner des regards, des points d'appui différents, de les bousculer[,] de permettre plutôt une réflexion croisée, mais où chacun apporte le meilleur et le plus spécifique de ce qu'il a (Morin, 2016, p. 245).

Bref, tout en continuant à jouer le jeu «évaluatif», ces acteurs intègrent, à travers leur coopération avec des acteurs universitaires, d'autres objectifs au pilotage de cet instrument d'action publique. Selon leurs dires, cela leur permet de réussir à mobiliser en interne des acteurs qui pourraient être réfractaires à la mobilisation d'universitaires et de se plier, au moins sémantiquement, aux attentes des financeurs. Ce faisant, ils intègrent tous deux à ces dynamiques leur volonté de redynamiser la construction de l'action publique et la mobilisation d'acteurs diversifiés.

Cet aspect lié à l'animation territoriale ressortait également des éléments recueillis lors de notre enquête. Le travail coopératif avec les universitaires était ainsi envisagé comme le moyen de (ré)intégrer différents acteurs dans les dynamiques locales. Voici quelques exemples :

- *«Les stages n'ont pas donné lieu à des réalisations concrètes, cependant ils ont permis des échanges nombreux et variés entre étudiants et habitants, étudiants et élus, élus et habitants»;*
- *«Le dernier stagiaire accueilli a clairement permis une mise en réseau d'acteurs qui sont rarement amenés à se rencontrer (associations de maintien à domicile/hébergeurs touristiques)»;*
- *«Le travail avec les chercheurs a permis une prise de conscience de l'intérêt à mutualiser une opération (signalétique cyclable) à l'échelle de plusieurs communautés de communes»;*
- *«Certains stagiaires ont permis de développer de manière plus approfondie certains projets, ont développé des actions plus en relation avec les acteurs locaux»;*

- «*Meilleure ouverture sur des expériences et des collaborations avec des acteurs du territoire*»;
- «*Meilleure implication des acteurs locaux dans le projet*»;
- «*Décloisonnement et mobilisation transversale des acteurs locaux*» (Morin, 2016, p. 234).

Chose certaine, les différents projets analysés dans notre étude (Morin, 2016) – et dont nous avons fait part de quelques éléments centraux dans ce chapitre – semblent confirmer, ou du moins s'apparenter à des dynamiques d'«*entrepreneuriat institutionnel*». En effet, et à l'instar de la définition de Stark (2009) présentée précédemment, les acteurs rencontrés et cités dans notre étude semblent maintenir une certaine «*ambiguïté entre les différents principes coexistants et mobilisés*». Dans le cadre du cas particulier rapidement exposé, des acteurs maintiennent le principe de l'évaluation en vue d'une meilleure efficacité, jouent le jeu sémantique d'un instrument à vocation plus fonctionnelle pour les financeurs des projets concernés, comme pour certains acteurs en interne (notamment les élus de la collectivité), mais envisagent aussi de redynamiser l'action collective par une telle démarche. L'instrument et ses normes semblent donc devenir une opportunité d'instrumentation (au sens processuel) particulière de l'action publique.

Bref, si les instruments de connaissances traditionnels, associés aux politiques procédurales du développement territorial, permettent ce genre de détournement, c'est notamment en raison de leur caractère frontière entre action territoriale et outil permettant d'élaborer des connaissances.

L'entrepreneuriat institutionnel autour du caractère «frontière» des instruments de connaissances du développement territorial

Les chercheurs en sciences humaines et sociales, appartenant à des disciplines variées, ne font pas qu'analyser et déconstruire les instruments de connaissances du développement territorial. Ils participent activement, dans certains cas, à leur calibrage opérationnel, notamment lorsque ces instruments sont enseignés dans des formations «*professionnalisantes*» ou normées dans des publications scientifiques. Prenons ici l'exemple du «*diagnostic territorial*». De nombreuses publications scientifiques proposent, au-delà d'une mise en perspective analytique du déploiement des diagnostics territoriaux, un calibrage normatif et méthodologique de cet instrument. Citons, pour illustrer ce propos, l'éditorial d'un numéro spécial de la revue *Géocarrefour*, classée Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), et

qui est consacré au diagnostic territorial : « L'objet de ce numéro thématique est de faire le point sur les avancées récentes en méthodologie pour le diagnostic de territoire. L'analyse montre la diversité des méthodologies employées et amorce la constitution d'un référentiel pour les expériences à venir » (Lardon, Piveteau et Lelli, 2005, p. 1).

Les instruments de connaissances du développement territorial peuvent donc tout à la fois être considérés comme outil de l'action publique, forme de coordination entre acteurs et instrument de production de connaissances. Il pourrait donc être intéressant dans le prolongement de cette contribution et de cette analyse de les envisager comme *objets-frontières* entre le monde universitaire et le monde de l'action publique territoriale. Ces instruments intègrent en effet, à notre sens, les dimensions essentielles de l'objet-frontière, tel que décrit théoriquement par Trompette et Vinck (2009). Les objets-frontières, comme tout objet, ont une propriété de « flexibilité interprétative » (*ibid.*, p. 5), leur interprétation dépend du monde social auquel appartient l'acteur qui les mobilise. Mais outre de détenir la propriété classique de « flexibilité interprétative », ces objets incorporent une infrastructure invisible et « transportent un ensemble de conventions, de standards, de normes indexées à une communauté de pratiques » (*ibid.*, p. 5).

Concernant les instruments de connaissances du développement territorial, et sans développer plus avant, nous considérons cette « infrastructure » comme étant composée tout à la fois des éléments qui sous-tendent leur mise en œuvre (systèmes d'indicateurs, définition d'un état initial, systèmes de scénarios...) et des aspects opérationnels et méthodologiques liés à leur déploiement. Ce système d'organisation et de normes, cette infrastructure peuvent faire sens commun aussi bien du côté de la pratique que du côté universitaire et soulignent ainsi l'opportunité des différentes collaborations que nous avons pu décrire.

Conclusion

Dans la récente conclusion d'un ouvrage codirigé par les principaux auteurs ayant travaillé en France sur l'instrumentation de l'action publique (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), deux auteurs introduisent la notion de « résistance aux instruments » (Le Bourhis et Lascoumes, 2014). Ils y proposent d'analyser et de typologiser « l'ensemble de ces situations de tensions », dans une perspective focaldienne, « considérant résistance et pouvoir indissociable » (*ibid.*, p. 497).

Cette proposition relative à la «résistance aux instruments» peut surprendre par rapport à sa place dans l'ensemble des récents écrits théoriques relatifs aux IAP (instruments de l'action publique), et notamment dans les travaux français qui invitent très largement à considérer le caractère «processuel», fait de «choix», de l'instrumentation de l'action publique. Les situations de tension autour de ces instruments et de leur choix peuvent ainsi très bien être considérées comme contribuant à l'«ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale» (*ibid.*, p. 12).

Cette notion de résistance apparaît également quelque peu décalée par rapport à l'ensemble des travaux de Lascoumes sur l'action publique¹⁷. Quant à Le Bourhis et Lascoumes (2014), ils mentionnent avoir développé leur chapitre en réponse à certaines critiques adressées aux travaux sur les IAP et concernant la non-prise en compte «des phénomènes de résistance, de conflits, d'opposition aux instruments». Leur réflexion visait donc à rendre plus explicite la proposition de lecture processuelle de la conception et de la mise en œuvre des IAP. Par ailleurs, le recours à la notion de résistance dans l'analyse des instruments nous semble avoir une autre vertu, celle de montrer comment l'analyse par les instruments est tout à fait compatible avec une entrée plus centrée sur les jeux d'acteurs. En ce sens, la proposition développée dans ce chapitre relève davantage d'une analyse résistancielle de la conduite de l'action publique locale de développement, c'est-à-dire *par* les résistances aux instruments. Nous avons emprunté l'idée d'analyse résistancielle à un travail en sciences de l'éducation de Monceau (2009), consacré à l'étude des pratiques de coopération entre parents d'élèves et enseignants en école primaire. L'auteur y montre comment l'analyse «par les résistances» peut constituer un «outil d'analyse de l'évolution institutionnelle».

Dans notre cas, l'étude des «usages intelligents» (Le Bourhis et Lascoumes, 2014) des instruments de connaissances du développement territorial nous a permis de qualifier les coopérations entre professionnels des territoires et acteurs universitaires comme des stratégies d'«entrepreneuriat institutionnel» actives dans la construction de l'action collective sur les territoires.

17 Voir notamment ses travaux autour du «recyclage», du «transcodage» (Lascoumes, 1994) et du «bien commun territorial» (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

Bibliographie

- ALTER, NORBERT (2000). *L'innovation ordinaire*. Paris, Presses universitaires de France, coll. «Sociologies».
- BESSON, RAPHAEL (2012). *Les systèmes urbains cognitifs. Des supports privilégiés de production et de diffusion d'innovations? Étude des cas de 22@Barcelona (Barcelone), GIANT/ Presqu'île (Grenoble), Distrito tecnológico et Distrito de diseño (Buenos Aires)*. Thèse de doctorat. Grenoble, Université Joseph-Fourier - Grenoble 1.
- BOLTANSKI, LUC et LAURENT THÉVENOT (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, coll. «NRF Essais».
- EPSTEIN, RENAUD (2013). *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'État*. Paris, Presses de Sciences Po.
- FRIEDLAND, ROGER et ROBERT R. ALFORD (1991). «Bringing society back in: Symbols, practices and institutional», dans Walter W. Powell et Paul J. DiMaggio (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press, 232-263.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.
- JANIN, CLAUDE, ÉRIC GRASSET, DANY LAPOSTOLLE et ÉLISE TURQUIN (2011). *L'ingénierie, signe d'intelligence territoriale?* Paris, Economica.
- JEANNOT, GILLES (2005). «Les métiers flous du développement rural», *Sociologie du travail*, 47(1), 17-35.
- LANDEL, PIERRE-ANTOINE (2007). «Entre politique publique et action publique: l'ingénierie territoriale», dans Alain Faure et Emmanuel Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale: Critiques de la territorialisation*. Paris, L'Harmattan, coll. «Questions contemporaines», 117-122.
- LAPOSTOLLE, DANY (2013). «La recomposition des formes bureaucratiques dans le développement territorial. Ingénierie territoriale et intermédiaires dans les territoires de projet», *Revue Interventions économiques*, 48, 1-15.
- LARDON, SYLVIE, VINCENT PIVETEAU et LAURENT LELLI (2005). «Le diagnostic des territoires», *Géocarrefour*, 80(2), 71-74.
- LASCOUMES, PIERRE (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. Paris, La Découverte.
- LASCOUMES, PIERRE (2005). *Expertise et action publique*. Paris, La Documentation française, coll. «Problèmes politiques et sociaux», n° 912.
- LASCOUMES, PIERRE et JEAN-PIERRE LE BOURHIS (1998). «Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures», *Politix*, 42, 37-66.
- LE BOURHIS, JEAN-PIERRE et PIERRE LASCOUMES (2014). «Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques», dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 493-520.
- LEVY, LISA (2013). *L'improvisation en aménagement du territoire: d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action? Enquête sur un projet interdépartemental (le Pôle d'Orly)*. Thèse de doctorat en géographie. Grenoble, École doctorale sciences de l'homme, du politique et du territoire.
- MONCEAU, GILLES (2009). «L'usage du concept de résistance pour analyser la coopération des parents d'élèves avec les enseignants dans l'institution scolaire», *Nouvelle revue de psychosociologie*, 7(1), 151-165.

- MORIN, YOANN (2016). *L'université en ses territoires : l'enseignement supérieur et la recherche comme opérateur territorial*. Thèse de doctorat. Grenoble, Université Grenoble Alpes.
- PESQUEUX, YVON (2006). « Le "nouveau management public" (ou *New Public Management*) ». Prépublication, Document de travail, <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878/document>>, consulté le 2 septembre 2016.
- PINSON, GILLES (2004). « Le projet urbain comme instrument d'action publique », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 199-236.
- REAY, TRISH et C. R. (Bob) HININGS (2009). « Managing the rivalry of competing institutional logics », *Organization Studies*, 30(6), 629-652.
- REVERDY, THOMAS (2013). *Sociologie des organisations*. Master. Sociologie des organisations. Grenoble, Grenoble-INP, <<https://cel.archives-ouvertes.fr/cel-00918864v2/document>>, consulté le 2 septembre 2016.
- SCOTT, W. RICHARD (2004). « Reflections on a half-century of organizational sociology », *Annual Review of Sociology*, 30, 1-21.
- SÉGAS, SÉBASTIEN (2004). *La grammaire du territoire : action publique de développement et lutte politique dans les « Pays »*. Thèse de doctorat. Pessac, Université Montesquieu - Bordeaux IV.
- SEO, MYEONG-GU et W.E. DOUGLAS CREED (2002). « Institutional contradictions, and institutional change: A dialectical », *Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.
- STARK, DAVID (2009). *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*. Princeton, Princeton University Press.
- THORNTON, PATRICIA H. et WILLIAM OCASIO (1999). « Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry, 1958-1990 », *American Journal of Sociology*, 105(3), 801-843.
- TROGNON, LAURENT, PATRICE CAYRE, SYLVIE LARDON et CAROLINE MAURY (2012). « Ingénierie territoriale: de quoi parle-t-on? », *Revue d'Auvergne*, 1-2(602-603), 321-342.
- TROMPETTE, PASCALE et DOMINIQUE VINCK (2009). « Retour sur la notion d'objet-frontière », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3(1), 5-27.
- VANIER, MARTIN (2008). *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris, Economica-Anthropos.

PARTIE 4

PILOTER LES TERRITOIRES PAR LA CULTURE

Culture, langue et diversité culturelle de nations minoritaires

Les cas du Québec et de la Catalogne,
des territoires... *en partage?*

Diane Saint-Pierre et Alexandre Couture Gagnon

Résumé

Depuis l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO de 2005, la diversité culturelle serait devenue un objectif central dans les politiques publiques de nombre d'États signataires. Mais, alors que des différences entre situations nationales ont été constatées quant à sa reconnaissance, qu'en est-il pour ces nations minoritaires qui œuvrent depuis des décennies à développer une « culture sociétale » légitimée par la valeur de leur appartenance culturelle et linguistique? Y observe-t-on un décalage par rapport aux instruments de l'action publique mis en œuvre au fil des décennies pour assurer l'épanouissement d'une culture et d'une langue particulières? Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux politiques de la culture et à d'autres domaines connexes (langue, éducation et immigration notamment) qui sont aussi étroitement liés à la question de la diversité culturelle au Québec et en Catalogne, deux nations minoritaires qui, comme sociétés démocratiques dotées d'une autonomie parlementaire et gouvernementale, ont aussi l'obligation de protéger, de valoriser et de soutenir les minorités et groupes ethnoculturels habitant sur leur territoire.

À l'instar de bien des pays occidentaux qui ont enclenché ces dernières années des réflexions et, dans certains cas, des recadrages de leurs actions culturelles publiques (Saint-Pierre et Audet, 2010), nous nous intéressons aux politiques de la culture et de la langue du Québec et de la Catalogne, mais aussi à la place (ou non-place) faite à la diversité culturelle dans les politiques de ces deux nations minoritaires. Deux nations, il importe de le mentionner, qui évoluent dans des contextes nationaux majoritaires. Comme nous le verrons, cela n'est pas sans entraîner des dynamiques particulières au Canada et en Espagne. Rappelons que la *Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle* de 2001 définit cette notion, qui est au cœur de notre propos, dans son article premier¹, tout en la liant directement «à la préservation de la précieuse identité culturelle des nations ou ethnies, des minorités linguistiques et religieuses et des peuples autochtones» (UNESCO, 2002, p. 24).

Depuis l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de l'UNESCO de 2005 - dont le Québec a assumé le leadership avec le Canada et la France (Atkinson, 2001; FICDC, 2011) -, la diversité serait devenue un objectif central dans les mesures et les programmes mis en place par les politiques culturelles nationales². Dans nombre de pays européens, par contre, des différences entre situations nationales (ou pays) ont été constatées quant à sa reconnaissance dans ces politiques (Bonet et Négrier, 2008; voir aussi Saez et Saez, 2012). Faut-il s'en étonner puisque, comme l'écrit Ramel dans «La diversité culturelle est-elle une valeur européenne?», cette notion illustre deux courants: «une réponse à la mondialisation, à la logique toute-puissante du marché et de la création de nouvelles formes d'inégalités (nationales, locales et individuelles) et aussi une affirmation identitaire» (Ramel, 2009, s. p.). Ce faisant, il est donc approprié de se demander ce qu'il en est de ces nations minoritaires qui, en contexte majoritaire³, œuvrent depuis des décennies à développer une «culture sociétale» légitimée par la valeur de leur appartenance culturelle et

-
- 1 «Article 1 - La culture prend des formes diverses à travers le temps et l'espace. Cette diversité s'incarne dans l'originalité et la pluralité des identités qui caractérisent les groupes et les sociétés composant l'humanité. [Elle] constitue le patrimoine commun de l'humanité et elle doit être reconnue et affirmée au bénéfice des générations présentes et des générations futures» (UNESCO, 2002, p. 4).
 - 2 Rappelons que l'enjeu fondamental à l'origine de la Convention, toujours d'actualité, est que les États préservent leur capacité d'élaborer et de mettre en œuvre leurs politiques culturelles.
 - 3 Pour une réflexion sur le nationalisme des «nations minoritaires» et les limites de la comparaison en ce domaine, consulter Cardinal et Papillon (2011), mais aussi Boucher et Thériault (2005) et Paquin (2001).

linguistique particulière (Gagnon et Requejo, 2011; Kymlicka, 1996⁴). Y observe-t-on un décalage entre le discours en faveur de cette diversité culturelle - avec en trame de fond cette idée d'un « territoire... *en partage*⁵ » - et les instruments de l'action publique (IAP) qui lui sont éventuellement consacrés?

Notre intuition initiale - ou hypothèse de départ - est la suivante: les instruments ou dispositifs mis en place au fil du temps pour aménager les rapports culturels et linguistiques entre la puissance publique et les communautés - ici, le Québec et la Catalogne et leurs propres groupes minoritaires, mais aussi avec leur majorité nationale respective (le Canada et l'Espagne) - s'organisent en fonction non seulement de l'évolution des représentations et valeurs dont ils sont porteurs, mais aussi des problèmes, défis et opportunités que présentent des environnements changeants.

Dès lors, une question apparaît centrale pour ces nations minoritaires: comment à la fois assurer la poursuite de la valorisation et de la protection d'une culture et d'une langue nationales (toujours menacées) et s'inscrire dans cette mouvance en faveur de la diversité culturelle sur leur propre territoire infranational? Plus précisément, comment le Québec, qui a assumé un leadership depuis la fin des années 1990 en cette matière, et la Catalogne, qui a multiplié ses interventions pour valoriser une culture et une langue longtemps interdites, s'inscrivent-ils dans cette mouvance? Enjeux de longue date pour des territoires infranationaux, les politiques concernées et les structures, programmes et mesures en découlant sont les instruments (Hood, 1983; Pal, 2009) par lesquels nous analysons et comparons l'action publique du Québec et de la Catalogne en matière de culture, de langue et de diversité culturelle⁶. S'appuyant sur une recherche documentaire⁷ et sur la méthodologie de l'étude de cas, notre chapitre comporte deux grandes parties.

-
- 4 Will Kymlicka entend par culture sociétale « une culture qui offre à ses membres des modes de vie, porteurs de sens, qui modulent l'ensemble des activités humaines » (extrait tiré de l'édition française de *Multicultural Citizenship* [1996], 2001, p. 115).
 - 5 Cette « expression » est souvent utilisée dans la littérature pour illustrer des problématiques de cohabitation et des dynamiques d'enrichissement mutuel.
 - 6 D'autres chercheurs ont d'ailleurs étudié la représentation de la diversité au sein de politiques sectorielles de nations minoritaires, en confondant toutefois celles-ci avec les « petites nations » (celles ayant le statut de pays), faisant ainsi fi des enjeux politiques de nations minoritaires comme le Québec et la Catalogne (voir notamment Hjort et Petrie, 2007; Hand et Traynor, 2012).
 - 7 Les auteurs remercient Maude Marquis-Bissonnette, Geneviève Dupuis et Simon Lavoie (étudiants de l'ENAP) et Hela Zahar (doctorante à l'INRS) qui ont travaillé à la collecte de la documentation.

Dans la première partie, nous faisons une brève présentation des deux cas à l'étude et nous définissons ce qu'il faut entendre par «instruments de l'action publique» voués à la culture, à la langue et à la diversité culturelle. Puis, nous retraçons les fondements des politiques en ce domaine au Québec et en Catalogne, deux sociétés démocratiques dotées d'une autonomie parlementaire et gouvernementale, et qui ont l'obligation de protéger, de valoriser et de soutenir les minorités et groupes ethnoculturels habitant sur leur territoire. Dans la deuxième partie, nous nous intéressons au rapport que ces instruments ont avec la diversité culturelle. Comment cette notion devenue centrale pour nombre d'États se décline-t-elle au Québec et en Catalogne? Est-ce une préoccupation «nouvelle» ou, au contraire, n'était-elle pas déjà au cœur de leurs premières interventions «culturelles», constituant ainsi un exemple de cette notion de «dépendance au sentier⁸»? Enfin, en guise de conclusion, nous mettrons en évidence des éléments de convergence et de divergence, tout en cherchant à comprendre la portée des changements initiés et des mesures mises en œuvre par le Québec et la Catalogne.

Culture, langue et diversité culturelle: quelles politiques pour le Québec et la Catalogne?

Cette première partie a pour objectif de souligner les principaux fondements des politiques culturelles et linguistiques du Québec et de la Catalogne, afin de rappeler leur héritage et leur statut respectifs. Elle fait aussi état des principales mesures et actions visant à promouvoir et à développer leur culture et leur langue nationales, et ce, dans un contexte où la notion de diversité culturelle devient de plus en plus prégnante à compter des années 1990. Cette partie met donc en évidence les logiques historiques qui, dans chaque cas étudié, ont présidé à l'élaboration des principes et des modalités des politiques sous étude et les programmes et autres instruments publics en découlant. Mais auparavant, il convient de présenter, même brièvement, les grands paramètres politiques, sociodémographiques et économiques du Québec et de la Catalogne.

8 Introduite en science politique dans les années 1990 (Pierson, 1994), cette notion de dépendance au sentier ou de sentier de dépendance (*path dependancy*) a été développée pour expliquer comment des décisions prises dans le passé et le poids des institutions politiques influencent les décisions présentes et peut-être futures.

Une brève présentation des deux cas à l'étude: le Québec et la Catalogne

Démocratie parlementaire basée sur le système de Westminster, le Québec est la plus grande des 10 provinces qui forment le Canada, un État fédéral fondé en 1867, et la deuxième, après l'Ontario, pour la population et l'économie. Le Québec compte aujourd'hui près de 8,3 millions d'habitants (soit 23% de la population canadienne), dont plus de 80% vivent en milieu urbain. À lui seul, le Grand Montréal (82 municipalités) concentre près de la moitié de la population du Québec et au-delà de 50% de son PIB (CMM, 2015).

En matière de répartition constitutionnelle des pouvoirs, la culture et la question linguistique sont des compétences partagées, mais aussi des domaines traditionnellement concurrents entre le gouvernement fédéral canadien et le gouvernement du Québec (Saint-Pierre, 2003, 2011). Le français est d'ailleurs la seule langue officielle du Québec, alors qu'elle est la langue maternelle de 79% des Québécois. Ces francophones de langue maternelle ne forment cependant que 18,4% de la population du Canada, très majoritairement anglophone, et seulement 2% de la population canado-étatsunienne. Quant à l'anglais, elle est la langue maternelle de 8,3% des Québécois, alors que les allophones représentent 12,3% de la population (ISQ, 2013). On dénombre aussi 142 000 Autochtones, et ce, en incluant les 12 570 Inuits répartis dans 14 villages situés au nord du 55^e parallèle (le Nunavik). D'ailleurs, si la diversité est présente au sein des Autochtones, avec trois grandes familles linguistiques et culturelles (algonquienne, iroquoise et eskaléoute), elle l'est aussi dans la région de Montréal où sont concentrées les communautés culturelles et la plupart des nouveaux arrivants.

La Catalogne, l'une des 17 communautés autonomes de l'Espagne (Constitution de 1978), est intégrée à un « régime quasi fédéral » (Griffith, 2005), doté d'un système parlementaire. La Constitution reconnaît des pouvoirs spéciaux au gouvernement catalan - la *Generalitat de Catalunya* - dans plus d'une vingtaine de domaines, notamment certains biens culturels, la langue catalane, le tourisme et l'organisation municipale. Dotée d'une forte volonté autonomiste, voire séparatiste la communauté catalane compte 7,5 millions d'habitants en 2015, soit environ 16% de la population espagnole. La région urbaine de Barcelone concentre à elle seule 5,5 millions d'habitants ou 73% des Catalans (IDESCAT, 2015). Région reconnue pour son dynamisme économique, avec une industrie forte, des exportations importantes et un potentiel

touristique élevé, la Catalogne se situe au quatrième rang des régions espagnoles en ce qui a trait à son PIB par habitant, dépassant la moyenne nationale et même celle de l'Union européenne (*Le Point international*, 2012; *Europe 1*, 2012).

Enfin, soulignons qu'il y a trois langues reconnues en Catalogne: l'arabanais (dans la région du val d'Aran), le castillan (ou l'espagnol) et le catalan, qui a un statut officiellement égal au castillan depuis l'approbation du Statut d'autonomie de la Catalogne de 1979⁹. En 2013, seulement 31% des Catalans ont le catalan comme langue maternelle (IDESCAT, 2014). Quant aux immigrants, ils représentent, en 2014, près de 15% de la population de la Catalogne (IDESCAT, 2014); c'est la communauté autonome qui reçoit le plus grand nombre d'immigrants.

Les instruments d'action (culturelle) publique (IACP)

Dans la présente section, nous définissons brièvement ce qu'il faut entendre par «instruments d'action (culturelle) publique», et ce, en nous inspirant d'écrits sur les IAP. Rappelons qu'il revient d'abord au politologue Harold D. Lasswell, avec son œuvre maîtresse *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), d'avoir été une source d'inspiration pour plusieurs chercheurs qui se sont intéressés depuis aux IAP, soit pour les décrire, soit pour en proposer des classifications, soit encore pour étudier les motivations derrière le choix et l'utilisation des instruments par un gouvernement¹⁰. Nous adhérons à cette définition de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) qui leur accordent une dimension cognitive importante:

Un instrument d'action publique constitue un dispositif, à la fois technique et social, qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. [Les instruments] ne sont pas des outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé (*ibid.*, p. 13).

9 Le catalan et le castillan sont «co-officiels» en Catalogne, mais le jugement du Tribunal constitutionnel de 2010 a refusé que le catalan soit la langue «prépondérante» de la communauté autonome, comme le prévoyait le nouveau Statut d'autonomie de la Catalogne de 2006 (Tribunal Constitucional, 2010).

10 Pour une synthèse des écrits en ce domaine, consulter Lascoumes et Simard (2011).

Le tableau 11.1 résume ce que nous entendons par « instruments d'action (culturelle) publique » (IACP), et ce, en nous inspirant de la proposition initiale de Hood (1983) et des adaptations de Howlett (1991) et de Pal (2009). Également, il fait état d'exemples d'instruments du Québec et de la Catalogne afin d'illustrer les quatre ressources étatiques qui permettent leur mise en œuvre: *Nodalité* (réseau informationnel et social), *Autorité* (pouvoirs légaux), *Organisation* (ressources organisationnelles), *Trésor* (financier, budgétaire, etc.).

TABLEAU 11.1 / Instruments d'action «culturelle» publique au Québec et en Catalogne: définitions et exemples de ressources

Ressources des IACP	Nodalité	Instruments permettant d'être au cœur d'un réseau informationnel et social et qui procurent cette capacité de recueillir et de diffuser des informations, voire d'orienter les valeurs et préférences des citoyens et, éventuellement, les choix publics en matière de culture(s), de langue(s) et de diversité culturelle
		(Exemples/Québec) : Commissions d'enquête/d'étude (p.ex.: rapports Tremblay, Parent), groupes-conseils et groupes de travail; livres blancs (Laporte, 1965; Laurin 1978), livre vert (L'Allier, 1976) et autres documents d'orientation gouvernementaux; participations à des organismes internationaux (OIF, UNESCO, Groupe franco-québécois sur la diversité culturelle).
		(Exemples/Catalogne) : <i>Congrés de Cultura Catalana</i> (1976-1977), initié par des organisations de la société civile, et le <i>Manifeste de la culture catalane</i> (1977), <i>Rapport de Girona</i> (1992), <i>Livre blanc sur les industries culturelles</i> (2002).
	Autorité	Instruments découlant de pouvoirs légaux de l'État et permettant d'imposer, de contraindre, d'appuyer et de soutenir tout acteur de la société civile au regard de toute décision politique (ou action publique) en matière de culture(s), de langue(s) et de diversité culturelle
(Exemples/Québec) : Loi sur le Ministère des Affaires culturelles (1961) qui confère au ministre le mandat de «favoriser l'épanouissement et le rayonnement de l'identité et du dynamisme culturels du Québec», doctrine Gérin-Lajoie (1965), Charte de la langue française (1977), Politique de développement culturel (1978), Politique de l'interculturalisme (1981), Politique de développement culturel en milieu autochtone (1990), Politique culturelle du Québec (1992).		
(Exemples/Catalogne) : Fin de la dictature (1975) et transition démocratique vers un pays de communautés autonomes (1975-1978), Constitution espagnole (1978), Statuts d'autonomie (1979, révisé: 2006), Pacte culturel (1985), Loi de normalisation linguistique (1983), traités européens (Schengen en 1991, Maastricht en 1993), jugements du Tribunal constitutionnel (2010).		

(suite)

TABLEAU 11.1 / Instruments d'action « culturelle » publique au Québec et en Catalogne: définitions et exemples de ressources (suite)

Ressources des IACP	Organisation	Instruments permettant d'établir, d'aménager et de disposer de ressources organisationnelles en matière de culture(s), de langue(s) et de diversité culturelle: fonctionnaires, infrastructures, institutions, etc.
		(Exemples/Québec): Ministère des Affaires culturelles (MAC, puis MCC) et ses divers plans d'action, Service du Canada français d'outre-frontières et Office de la langue française (1961), ministère de l'Immigration du Québec (1968), ministère d'État au développement culturel (1977), Secrétariat gouvernemental à la diversité culturelle du MCC.
		(Exemples/Catalogne): Association des voisins (années 1960), Òmnium Cultural (1961), <i>Congrés de Cultura Catalana</i> (1976-1977), initié par des organisations de la société civile, ministère de la Culture (1980), secrétariat à l'Immigration (2000).
	Trésor	Instruments (financiers) procurant la capacité d'agir, de mettre en œuvre des politiques culturelles, linguistiques et de diversité culturelle (budgets, crédits, taxes, transferts entre paliers de gouvernement, etc.)
		(Exemples/Québec): Crédits et budgets annuels accordés aux ministères et organismes voués à la culture, à la langue et à la diversité culturelle; dépenses du portefeuille Culture et Communications en 2014-2015: 635,1 millions \$CA (<i>RA de gestion MCC, 2014-2015</i>).
		(Exemples/Catalogne): Crédits et budgets annuels accordés aux ministères et organismes d'État voués aux cultures et langues castillane, catalane et aranais; budget du ministère de la Culture en 2014: 215 millions d'euros (ou 365 millions \$CA) (<i>Catalunya, 2014</i>).

Source: Adapté des écrits et propositions de Hood (1983), de Howlett (1991) et de Pal (2009).

Il convient maintenant de présenter ci-après, même brièvement, les principaux fondements des politiques culturelles et linguistiques du Québec et de la Catalogne, et ce, afin de rappeler leur héritage et leur statut respectifs.

Le Québec et les principaux fondements des IACP

En matière de culture, le Québec se démarque des autres provinces et territoires canadiens par son approche « nationale ». De fait, contrairement aux autres gouvernements provinciaux et territoriaux du Canada qui concèdent généralement un rôle central au gouvernement fédéral, comme définisseur et promoteur de la culture canadienne (Gattinger et Saint-Pierre, 2011), le gouvernement du Québec s'impose dès les années 1960 comme le maître d'œuvre du développement culturel sur son territoire, tout en dénonçant à l'occasion les « empiètements » du fédéral en ce domaine (Saint-Pierre, 2003, 2011).

D'ailleurs, des considérations liées à ses compétences constitutionnelles, largement défendues à travers ce principe désormais connu comme la « doctrine Gérin-Lajoie » (*instrument d'autorité*), font que depuis plus d'un demi-siècle, les gouvernements successifs du Québec ont accordé une grande importance aux actions publiques en matière de culture et de langue, mais aussi à leur rayonnement sur la scène internationale¹¹. Il s'agit là d'un premier grand fondement sur lequel prendront appui, au fil du temps, les divers instruments de l'action publique mis en œuvre dans les domaines de la culture, de la langue et de la diversité culturelle (IACP).

Relativement aux particularités culturelles et linguistiques de la société québécoise, elles seront de plus en plus reconnues, et ce, d'abord dans les travaux des différentes commissions d'enquêtes fédérales et du Québec qui se multiplient dans les années 1950-1970 (*instruments nodaux* ou *d'information fondamentaux*). Ces commissions, mais aussi divers comités et groupes de travail, permettent aux acteurs politiques d'être au cœur d'un réseau informationnel et social qui contribue non seulement à recueillir, mais aussi à diffuser des informations sur la situation, alors peu enviable, de la société canadienne-française¹². Les caractéristiques de cette société, une fois mises au jour, constitueront un autre fondement des politiques culturelle et linguistique du Québec, tout en contribuant aux premiers jalons de sa politique de l'immigration (fin des années 1960) et bientôt de celle de l'interculturalisme (1981) (*instruments d'autorité*). Entre-temps, un discours émerge quant à ce constat « de retard » du Québec qui deviendra un leitmotiv au cœur des actions gouvernementales des années 1960.

En effet, pour le premier ministre libéral Jean Lesage et son gouvernement élu en 1960, la solution réside dans la modernisation de l'État québécois à travers une multitude d'instruments : comités et commissions d'études diverses (*instruments nodaux*), lois et politiques fondatrices (*d'autorité*), création de ministères et d'organismes publics (*organisationnels*), le tout s'accompagnant d'un accroissement sans

11 Retenons à ce propos ce passage clé d'un discours prononcé en 1965 par Paul Gérin-Lajoie, vice-premier ministre et ministre de l'Éducation : « Le Québec n'est pas souverain dans tous les domaines : il est membre d'une fédération. Mais il forme, au point de vue politique, un État. Il en possède tous les éléments : territoire, population, gouvernement autonome. Il est, en outre, l'expression politique d'un peuple qui se distingue, à nombre d'égards, des communautés anglophones habitant l'Amérique du Nord. Le Québec a, sur ce continent, sa vocation propre. [...] Il est l'instrument politique d'un groupe culturel distinct et unique dans la grande Amérique du Nord » (extrait du discours de Paul Gérin-Lajoie cité dans SAIC, 1999, p. 16).

12 Voir notamment le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme (1963-1969) à l'origine de la *Loi canadienne sur les langues officielles* (1969).

précédent en ressources humaines et financières (développement important d'une fonction publique). Dans le domaine plus particulier de la culture, il en est ainsi du ministère des Affaires culturelles (MAC), une première au sein des Amériques, et de l'Office québécois de la langue française (OQLF), créés en 1961, de la Délégation générale du Québec à Paris en 1962, du Département du Canada français d'outre-frontières en 1963. Ils sont bientôt suivis par la création du ministère de l'Éducation en 1964, de celui de l'Immigration et de Radio-Québec (télévision publique) en 1968, du ministère des Communications en 1969¹³, pour ne nommer que ceux-là.

À compter de la seconde moitié des années 1970, avec l'élection du Parti québécois, un parti politique indépendantiste, le gouvernement du Québec et son MAC œuvrent à l'affirmation de l'identité nationale et culturelle des Québécois, troisième fondement des IAcP. Le français, qui devient la langue officielle au Québec à la suite de l'adoption de la Charte de la langue française en 1977¹⁴ (*instrument d'autorité*), est au cœur de cette affirmation nationale. Puis, dans cette optique de faire concurrence au gouvernement fédéral, Québec regroupe, en 1978, dans un superministère d'État ses ministères à vocation culturelle (Affaires culturelles, Éducation, Communications, Loisir, Immigration). Sous la responsabilité du ministre Camille Laurin, ce superministère est conçu dans le but d'assister le Conseil exécutif (ou Conseil des ministres) dans l'élaboration des grandes politiques gouvernementales, souvent de nature nationaliste (*instruments nodal, d'autorité et organisationnel*). Après avoir fait de la question linguistique sa priorité, c'est l'époque où le gouvernement péquiste prépare le premier référendum sur la souveraineté du Québec, lequel se tiendra en 1980, alors qu'un second aura lieu en 1995¹⁵.

En bref, les décennies 1960-1970 sont caractérisées par d'intenses activités politiques et nationalistes. Les IAcP mis en œuvre ont pour objectifs de valoriser et de promouvoir une culture et une langue considérées comme menacées. Ils interviennent également sur des sujets et

13 Dès le début des années 1970, le ministre des Communications du Québec, Jean-Paul L'Allier, souligne le côté indissociable de la communication de ces secteurs de compétence provinciale que sont la culture et l'éducation.

14 Cette loi va beaucoup plus loin que la « Loi 22 » adoptée en 1974 qui faisait du français la langue de l'administration, des services et du travail.

15 Lors du référendum de 1980, avec un taux de participation atteignant 85 %, le *non* l'emporte (59,5 % des votants) ; en 1995, avec cette fois-ci plus de 4,7 millions de votes exprimés, soit un taux de participation de 93,5 %, le projet de souveraineté est rejeté, par une infime majorité : 50,58 % des votants se prononcent contre, alors que 49,42 % se déclarent favorables.

des objets aussi majeurs et connexes pour une nation minoritaire que la diplomatie internationale, l'immigration et l'interculturalisme. Ce faisant, ils préparent la voie à cette problématique alors naissante, mais qui deviendra de plus en plus prégnante à compter des années 1990, de la fragilisation de la diversité des cultures à l'échelle planétaire (Bernier et Atkinson, 2000). Mais n'anticipons pas et attardons-nous plutôt, pour l'instant, au cas catalan.

La Catalogne et les principaux fondements des IAcP

Le Statut d'autonomie de la Catalogne est l'instrument d'action publique (IAP) central de cette communauté autonome, créée en 1979. Il définit ses relations avec le gouvernement espagnol (*instruments d'autorité*) et établit les principaux fondements de la politique culturelle catalane. Ces derniers sont, certes, d'abord de nature constitutionnelle et législative, mais ils s'entremêlent aussi avec les décisions en matière de langue, d'éducation et d'immigration. Dans la présente section, nous traiterons tour à tour de leurs liens avec la politique culturelle catalane.

Précisons dès maintenant que l'intervention du gouvernement espagnol en matière de politique culturelle se limite aux musées, au patrimoine et aux beaux-arts (Espagne, 2016), imitant en quelque sorte le modèle états-unien (Négrier, 2010); il s'agit ici d'un premier fondement aux IAcP catalans. Ce faisant, le gouvernement fédéral ne confronte pas vraiment les démarches de la communauté autonome catalane; cela a du moins été le cas jusqu'à ce que cette dernière en arrive à demander plus de pouvoirs dans de nombreux domaines de politique publique, dans les années 1990 et 2000 (Rius Ulldemolins et Zamorano, 2015a, 2015b).

Un deuxième fondement des IAcP en Catalogne a trait à la langue. Grâce au Statut de 1979, le catalan est reconnu comme la langue co-officielle de la Catalogne, aux côtés du castillan, qui est la langue officielle de l'Espagne (Constitution de 1978) (Mar-Molinero, 2000) (*instruments d'autorité*). Qui plus est, alors que l'Espagne effectue sa transition vers l'État des communautés autonomes au sortir de la dictature de Franco, chacune des communautés autonomes y établissant son propre Statut d'autonomie, la population espagnole appuie le développement et la promotion des langues jusqu'alors prohibées (dont le catalan) et cherche à montrer son côté démocratique, respectueuse des droits humains au reste du monde; la reconnaissance du catalan comme langue co-officielle ne pose donc pas problème.

Les liens entre la politique linguistique et la politique culturelle sont également présents en Catalogne dès la création, en 1980, du ministère de la Culture qui, dès lors, partage ses actions avec les municipalités¹⁶, mais aussi les nombreuses associations de la société civile (Rius Ulldemolins, Morató et Martínez Illa, 2012). C'est le cas de l'Association des voisins. Gagnant en membres à cette époque de grands bouleversements - alors que le pays sort d'une dictature et que l'économie va mal -, elle devient une organisation phare de la société civile (*instruments organisationnels*). Son omniprésence constitue un troisième fondement des IACP catalans¹⁷. Chose certaine, parce que la culture comme la langue catalane se trouvent en « péril national », le premier rapport du ministère de la Culture, publié en septembre 1982, décrit la « récupération culturelle » comme l'un des objectifs centraux du ministère (Catalunya, 1982). Pour résumer, au début des années 1980, à cette « récupération culturelle » importante, voire primordiale pour la communauté catalane s'ajoute la « normalisation linguistique » qui devient un objectif pour rétablir l'identité culturelle catalane (*ibid.*).

Un quatrième fondement des IACP est lié à l'éducation. L'instrument le plus important dans ce domaine est certainement le Décret qui établit la structure de l'éducation obligatoire en Catalogne de 1992. Celui-ci rend désormais obligatoire l'enseignement en catalan, et ce, jusqu'à l'obtention du diplôme d'études secondaires. Il met aussi en place des programmes d'immersion en catalan (*instrument d'autorité*). Ce décret attire rapidement les foudres de la population du reste de l'Espagne. L'un des principaux quotidiens du pays, *ABC* (12 septembre 1993, p. A1), titre alors en première page : « *Igual que Franco, pero al revés: persecución del castellano en Cataluña* » (« Comme sous Franco, mais à l'envers : persécution du castillan en Catalogne »).

Enfin, un cinquième fondement des IACP concerne l'immigration. La préoccupation à l'égard de l'immigration fait cependant son apparition tardivement dans l'histoire de la communauté autonome. Comme le souligne Zapata-Barrero (2006), les « [...] premières années de l'Espagne démocratique sont en Catalogne une période d'*immigration* externe réduite et ne suscitent donc pas grand intérêt. L'inflexion se produit au début des années 1990 » (*ibid.*, p. 195, italique de l'auteur). À cet égard, il

16 D'ailleurs, bien qu'il soit généralement admis que la politique linguistique doit être gérée et encadrée par la *Generalitat* de la Catalogne, les politiques culturelles demeurent d'abord sous la gouverne des gouvernements locaux (Couture Gagnon, 2013).

17 Relativement aux activités de cette Association et à son omniprésence dans la sphère publique, consulter Balcells (2006).

faut rappeler l'application de l'Accord de Schengen de 1991 (*instrument d'autorité*) qui permet la libre circulation des gens dans les pays signataires; combinée à la croissance économique, l'immigration prend alors de l'ampleur en Catalogne. Pour y faire face, le gouvernement catalan établit un comité interministériel et adopte un «Plan d'immigration» en 1993. Ce dernier s'appuie sur une vaste consultation auprès des organisations de la société civile (*instruments informationnel et organisationnel*). Quelque sept ans plus tard, la Catalogne reprend l'exercice et met à jour son «Plan d'immigration», alors que des voix réclament une politique culturelle plus inclusive, notamment envers les immigrants (Busquet, 2001; Morató, 2001).

Pour conclure, en 2015, l'autorité du gouvernement catalan sur les politiques linguistique, éducative et d'immigration de la Catalogne n'est toujours pas entièrement reconnue (voire acceptée) par le gouvernement fédéral espagnol. Malgré son nouveau Statut d'autonomie de 2006, approuvé par référendum par la population catalane, de même que par le Parlement catalan et le Parlement espagnol, la Catalogne a vu ses demandes les plus importantes en matière de langue et d'immigration être rejetées à la suite d'un jugement du plus haut tribunal du pays¹⁸, le Tribunal constitutionnel, en 2010 (*instrument d'autorité*). De fait, et contrairement au Québec, la Catalogne ne possède toujours pas de pouvoir en matière d'immigration: bien sûr, elle peut appliquer la réglementation émise par Madrid, mais sans moyen financier depuis 2012 (Couture Gagnon, 2013). Et puis, en matière de langue, elle ne peut espérer faire du catalan la langue «prédominante» de la communauté autonome. Plus récemment, le Parti populaire (présent sur la scène fédérale, mais aussi en Catalogne) menaçait même de renforcer le caractère espagnol et castillan, plutôt que catalan, de l'instruction des élèves. En revanche, la renommée culturelle et identitaire de la Catalogne compte sur de nombreuses organisations civiles et sur sa reconnaissance internationale, notamment acquise lors des Jeux olympiques de Barcelone de 1992 (*instruments organisationnel et nodal*).

18 Relativement à ce jugement du Tribunal constitutionnel et pour plus de détails, voir Couture Gagnon (2013).

Le Québec et la Catalogne face à la question de la diversité culturelle

Dans cette deuxième partie, nous nous intéresserons au rapport que le Québec et la Catalogne ont avec la diversité culturelle et leur affirmation identitaire. Longtemps maintenue en marge, la diversité culturelle a d'abord fait son entrée dans les grandes instances internationales (*instruments nodal et d'autorité*) pour finalement se concrétiser à travers une convention internationale adoptée en octobre 2005. Le gouvernement du Québec et des associations et organismes culturels issus de la société civile ont d'ailleurs contribué de façon importante à son élaboration à partir de la fin des années 1990¹⁹.

Chose certaine, devenue centrale pour nombre d'États nationaux, cette notion et son application suscitent diverses questions dans le cadre de la présente réflexion: comment se décline-t-elle dans les actions publiques du Québec et de la Catalogne? Quelle place occupe-t-elle dans leurs politiques de la culture et de la langue? Va-t-elle initier des changements importants? Bref, cette notion de diversité culturelle n'illustre-t-elle pas - outre cette réponse plus récente à la mondialisation culturelle et économique - une valeur centrale au Québec et en Catalogne, eux qui œuvrent déjà à leur propre affirmation identitaire?

Pour le Québec: de l'affirmation identitaire à la promotion de la diversité culturelle

Depuis les années 1960, le gouvernement du Québec n'a eu de cesse de promouvoir l'affirmation identitaire de la nation québécoise, et ce, comme une richesse des nations. Cette promotion fait alors écho à des acceptions centrales de cette notion de diversité culturelle, aujourd'hui prégnante, mais qui reposait surtout, dans les années 1960 et 1970, sur la valorisation des identités nationales et de leur patrimoine culturel. Au Québec, on se consacre alors à l'affirmation de l'espace culturel et sociopolitique de la majorité francophone, les politiques en matière de

19 Rappelons qu'au Canada, la Convention de l'UNESCO de 2005 trouve sa source dans les débats sur la libéralisation des échanges qui ont cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à la fin des années 1990, et plus particulièrement à l'occasion du différend commercial avec les États-Unis au sujet des périodiques (Gattinger, 2003). À cette époque, le Québec se montre également de plus en plus préoccupé face aux négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui pourrait mettre en péril les industries culturelles québécoises (Bernier, 2000; Atkinson, 2001). De fait, dès les débuts de ce débat sur la diversité culturelle, le Québec en défend la cause au sein de divers forums nationaux et internationaux, comme l'Organisation internationale de la francophonie, le Réseau international sur la politique culturelle, la Coalition (canadienne) pour la diversité culturelle et l'UNESCO.

culture et de langue ainsi que d'éducation et d'immigration y contribuant directement. Puis, à compter des années 1980, la notion de démocratie culturelle se traduit par une défense et une valorisation de toutes les cultures – dénonçant la supériorité de l'une sur les autres –, alors que celle de diversité culturelle va graduellement émerger dans les années 1990 pour finalement s'imposer dans les années 2000. Cette dernière met alors en évidence la nécessité de protéger et de promouvoir les cultures et les langues de l'humanité menacées par la mondialisation et la libéralisation du commerce. Au Québec, elle va notamment se manifester à travers cette volonté de se présenter comme une société d'accueil inclusive et ouverte, tout en œuvrant à la reconnaissance des droits des premiers peuples de son territoire.

Cela étant dit, revenons brièvement sur ces décennies 1960 et 1970 qui sont importantes pour comprendre l'action culturelle de l'État québécois jusqu'à nos jours. Rappelons d'abord que c'est dans le *Livre blanc sur la culture* (1965) du ministre des Affaires culturelles, Pierre Laporte, que l'on retrouve les « Postulats d'une politique culturelle » visant à surmonter, y écrit-on, la « désagrégation de l'identité culturelle des Canadiens français » : « [N]ous posons en principe que l'État québécois, plus encore que d'autres, par suite des nécessités impérieuses que nous avons évoquées [notamment en ce qui a trait à la sauvegarde de l'identité nationale des Canadiens français et de leur langue], doit se préoccuper de tout ce qui touche à la culture au sens anthropologique » (MAC, 1965, p. 35²⁰).

Le *Livre blanc* du ministre Laporte consacre également tout un chapitre à la question de l'immigration et à l'importance d'une meilleure intégration. Pour le Ministre, « [on] ne peut négliger un fait aussi important que l'acculturation des vingt ou trente mille immigrants qui, chaque année, s'installent au Québec. D'où la nécessité d'une politique d'immigration qui, par les objectifs qu'elle s'est fixée, relève pour l'essentiel du ministère des Affaires culturelles » (*ibid.*, p. 216). C'est aussi à cette époque que le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province du Québec* (Commission Parent, 1965-1966) réalise « l'une des premières analyses de la diversité ethnoculturelle et de ses incidences pour l'avenir du Québec » (Rocher *et al.*, 2007, p. 3). Bref, dès 1966, une direction de l'immigration voit le jour, suivie deux ans plus tard de la création d'un ministère propre, alors que les travaux de la Commission d'enquête sur la situation de la langue

20 Pour une réflexion récente sur le *Livre blanc* de Pierre Laporte, consulter Harvey (2015).

française et des droits linguistiques au Québec (Commission Gendron) (1972) reconnaissent que l'immigration doit être considérée comme un volet important du devenir du Québec.

Toujours intimement lié à la question de l'intégration des nouveaux immigrants, mais aussi au débat linguistique qui a cours depuis plus d'une décennie, le français devient la langue officielle du Québec à la suite de la sanction, en 1974, de la Loi sur la langue officielle («loi 22»). Trois ans plus tard, sous le gouvernement péquiste de René Lévesque, cette loi est abrogée et la Charte de la langue française («loi 101»), qui va beaucoup plus loin, est adoptée. Cet instrument culturel et politique majeur constitue à l'époque un véritable exploit puisque le Québec décide de protéger «sa langue» aux dépens de la langue anglaise, majoritaire à l'échelle nationale canadienne. Langue de l'État québécois et du travail, langue de l'enseignement et des communications, langue du commerce et des affaires (Préambule de la Charte), tout immigrant reçu et qui s'établit au Québec y devient assujéti et se voit dans l'obligation de parler ou d'apprendre le français, mais aussi d'inscrire ses enfants à l'école française²¹.

Un autre instrument majeur de cette époque est le livre blanc du ministre péquiste Camille Laurin: *La politique québécoise du développement culturel* (1978). Outre de préciser que la «culture de tradition française [...], comme pour la langue, devrait servir de *foyer de convergence* pour les diverses communautés qui continueront par ailleurs de manifester ici leur présence et leurs valeurs propres» (MEDC, vol. I, 1978, p. 46), un chapitre est consacré aux minorités du Québec, soit les Anglo-Québécois et les néo-Québécois, mais aussi aux Autochtones: «Jusqu'à ces dernières années [y écrit-on], l'État du Québec n'a pu se donner une politique d'ensemble cohérente envers les Autochtones: sauf à l'égard des Inuits, la responsabilité en revenait au fédéral. Des malentendus se sont accumulés, des barrières ont été édifiées. L'heure est venue de les aborder avec fermeté et franchise» (*ibid.*, p. 90). Un pas important est alors franchi avec la création, en 1978, au sein du Conseil exécutif, du Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit. Quant à cette reconnaissance de ce droit que les Autochtones ont «de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine», le Préambule de la Charte de la langue de française en fait

21 Un autre document juridique fondamental pour le Québec est la Charte des droits et libertés de la personne au Québec, adoptée en 1975. Elle stipule notamment que «les personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe» (art. 43).

état; il faudra cependant attendre encore quelques années pour ce qui est de la reconnaissance de ce droit de déterminer le développement de leur identité propre.

De fait, au lendemain du rapatriement de la Loi constitutionnelle de 1982 - qui se fait par contre sans l'accord du Québec -, le Conseil des ministres du gouvernement du Québec reconnaît, en février 1983, « que les peuples autochtones du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre » au sein de la société québécoise (extrait cité par Morin, s. d.)²². Moins de deux ans plus tard, en mars 1985, et à la fin de son second mandat à la tête de l'État, le gouvernement péquiste fait adopter par l'Assemblée nationale du Québec une résolution portant sur la reconnaissance des droits des Autochtones²³.

Quant aux communautés ethnoculturelles, issues de l'immigration, le gouvernement du Québec procède à l'adoption du premier plan d'action à leur intention en 1981, *Autant de façon d'être québécois*, lequel constitue un premier jalon à la politique de l'interculturalisme du Québec²⁴. Ce plan sera suivi en 1990 de l'énoncé du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration de 1990: *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*. Si d'autres documents gouvernementaux suivront²⁵, ces deux premiers traduisent dès lors les fondements de l'approche de l'État québécois en matière d'aménagement de la diversité (Rocher *et al.*, 2007).

Le début des années 1990 est aussi caractérisé par des changements importants dans les interventions culturelles du Québec, dont l'un des principaux demeure l'adoption de la *Politique culturelle du Québec: Notre culture, notre avenir*, en 1992. Élaborée et mise en œuvre dans

-
- 22 Cette reconnaissance comme « nation distincte » avait alors été refusée pour les Québécois, du moins jusqu'à l'adoption, quelques deux décennies plus tard, d'une motion proposée par le gouvernement conservateur du Canada.
 - 23 En 1990, le gouvernement du Québec lance sa *Politique ministérielle de développement culturel en milieu autochtone* puis, en 2005, il donne un nouvel élan à ses relations avec les Autochtones du Québec en adoptant de nouvelles orientations qui mènent à la signature de plusieurs ententes-cadres dans les domaines de la justice, de la sécurité publique, des transports et de la faune, mais aussi dans ceux de la santé, de la culture et de l'éducation.
 - 24 Cette politique met l'accent sur l'intégration des immigrants à une langue publique commune, le français, et à une culture partagées par la majorité, et ce, dans le respect des institutions et des valeurs de la société d'accueil. Pour une réflexion intéressante, consulter Rocher *et al.* (2007).
 - 25 Par exemple, du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI, 2001): *Le Québec une société ouverte. Contrat moral entre le Québec et les personnes qui désirent y immigrer*.

un contexte fort particulier, celui du débat constitutionnel déchirant²⁶, cette politique a des visées précises. Elle se propose d'abord de dépasser le champ sectoriel du seul ministère des Affaires culturelles (MAC) afin d'associer plus d'une vingtaine de ministères et de sociétés d'État, une ambition caressée depuis les années 1970. Dans le même ordre d'idées, cette politique voulait réviser en profondeur les modes d'intervention publique dans le domaine de la culture en transformant la vocation du MAC, jusque-là axée sur la gestion, en un ministère désormais responsable des grandes orientations en culture du gouvernement du Québec. Enfin, elle engage les actions de l'État sur trois axes : l'affirmation de l'identité culturelle des Québécois avec, en tout premier lieu, la valorisation de la langue française, mais qui fait aussi une place à cette diversité ethnoculturelle qui la façonne ; le soutien aux créateurs et à la création, laquelle va s'affirmer dans toutes les sphères d'activité ; enfin, l'accès et la participation de tous les citoyens à la vie culturelle, notamment grâce aux municipalités qui prennent davantage conscience de cette nécessité de mieux soutenir les services culturels de proximité²⁷.

On ne peut clore cette section sur le Québec et sur ses actions pour promouvoir la diversité culturelle sans traiter de la problématique de « l'internationalisation de la culture », expression désormais consacrée, mais qui a trouvé ses appuis dans les débats récurrents autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), négocié entre 1995 et 1997, mais abandonné en 1998. Il en va de même au sujet de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), au cœur des discussions du Sommet des Amériques, tenu à Québec, en novembre 2001, puis à Mar Del Plata, en Argentine, en 2005. Outre le fait d'être âprement critiqués par différents pays et par de nombreux acteurs de la société civile, ces accords suscitent la crainte d'une uniformisation culturelle, d'où l'émergence de débats autour de la diversité culturelle mais surtout sur la nécessité d'élaborer « un instrument international comme solution aux menaces que fait peser la mondialisation sur la diversité culturelle » (Atkinson, 2001, p. 939). Promu dès le tournant des années 1990-2000 par le Québec, à travers son ministère de la Culture, cet instrument sera finalement adopté par l'UNESCO en octobre 2005²⁸. Depuis, la Convention

26 Rapatriement de la Constitution en 1982, sans l'accord du Québec, suivi des échecs des accords du lac Meech (1990) et de Charlottetown (1992).

27 Relativement à la *Politique culturelle du Québec* de 1992, consulter Saint-Pierre (2003).

28 Le Québec sera le « premier État au monde à sanctionner la Convention par un vote unanime de l'Assemblée nationale le 10 novembre 2005 », alors que le Canada est le premier pays membre de l'UNESCO à la ratifier, le 28 novembre 2005, avec l'appui à la Chambre des communes de tous les partis politiques (FICDC, 2011, p. 5).

sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles a été ratifiée par l'Union européenne et 141 États membres, dont le Canada, comme le tout premier signataire, et le Ghana, actuellement le dernier pays à l'avoir ratifié, soit le 20 janvier 2016.

Pour la Catalogne: une politique culturelle ouverte et politisée

Il existe trois caractéristiques importantes de la diversité culturelle en Catalogne. D'abord, elle est intrinsèquement liée aux relations entre Barcelone et Madrid et, ensuite, à l'implication de l'Espagne - et donc de la Catalogne - dans l'Union européenne. Puis, la politique culturelle s'affiche comme corollaire de la politique linguistique catalane: sans la langue catalane, difficile d'avoir une culture catalane et non castillane (espagnole). Enfin, la politique culturelle a été soutenue, avant la dictature militaire de Franco (1939-1975), par la société civile et non par le gouvernement. C'est encore le cas de nos jours.

Sous la dictature, rappelons-le, il était interdit d'utiliser le catalan. Les langues dites régionales menaçaient l'unicité du pays que le régime souhaitait bâtir ou du moins l'image qu'il voulait en projeter. Malgré un régime de répression, la communauté catalane comme sa diaspora maintinrent la langue vivante et, à partir des années 1960, elle fut même enseignée, paradoxalement, comme langue «étrangère» à l'Université de Barcelone. À la mort de Franco en 1975, l'Espagne effectue sa transition vers un État d'autonomies où les communautés autonomes, d'abord «historiques», obtiennent des pouvoirs autrefois centralisés à Madrid. La Catalogne et le Pays basque sont d'ailleurs parmi les premières communautés autonomes à réclamer ces pouvoirs, lesquels seront ensuite attribués à toutes les autres communautés autonomes du pays sous le slogan «*El café para todos*» (Du café pour tous). Autrement dit, les communautés autonomes seraient désormais traitées de manière égale, sans reconnaissance que des identités particulières (telle l'identité catalane) méritent des pouvoirs particuliers (Mar-Molinero, 2000).

Sur un autre aspect, mais toujours en lien avec la question de la diversité culturelle, la Loi sur la normalisation linguistique de 1983 fait du catalan la langue de l'administration de la communauté autonome et du Parlement. Elle rend également obligatoire sa connaissance dans le domaine de l'éducation, notamment pour l'obtention du diplôme d'études secondaires. Cette loi officialise aussi la protection de l'ararnais (l'occitan), une langue parlée par quelques milliers de Catalans du val d'Aran. Dans le reste de l'Espagne, cette loi est alors bien reçue. Elle

ne force personne à utiliser le catalan et les étudiants peuvent toujours choisir l'instruction en castillan (Couture Gagnon, 2013). L'accueil est cependant différent pour le Décret linguistique de 1992. Celui-ci rend désormais obligatoire l'instruction en catalan. Plusieurs Espagnols s'insurgent, faisant valoir que la langue du pays est le castillan et que leurs enfants n'apprendront donc pas cette langue utile dans le pays. La même année, l'Espagne signe la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²⁹, s'engageant ainsi à promouvoir les langues non immigrantes sur son territoire, incluant l'aranais et le catalan.

Parallèlement à cette valorisation croissante de la langue catalane par le gouvernement catalan, diverses institutions culturelles sont établies après la transition, et ce, en appui au développement d'une culture et d'une identité catalanes (Bouzada Fernández, 2007). La politique culturelle espagnole de 1986 à 1996 contribue d'ailleurs à ce qui a été qualifié depuis d'« explosion culturelle » en raison des nombreuses institutions créées sur le territoire catalan, dont le Musée d'art contemporain de Barcelone en 1996. De grandes activités soutenues par le gouvernement central et, dans une certaine mesure, par la Communauté européenne³⁰, dont les Jeux olympiques à Barcelone en 1992 (Villarroya et Ateca-Amestoy, 2004), profitent largement à cette communauté autonome et à son rayonnement en Espagne, en Europe et à l'international. Dans la même veine, mais une décennie plus tard, l'Institut catalan des industries culturelles publie un livre blanc dans lequel l'organisation vante la créativité qui peut émaner d'une plus grande diversité dans la société catalane. Cet énoncé recommande également une meilleure promotion de la culture catalane sur la scène internationale (Cramer, 2003, p. 177).

Chose certaine, alors que la réussite économique de la Catalogne commence à attirer des immigrants, la communauté autonome œuvre à les accueillir elle-même à partir des années 1990. Elle se charge de leur « accueil » (santé, éducation, services sociaux, etc.), et ce, même si elle n'a pas comme telle la responsabilité de l'immigration, notamment pour la sélection des immigrants. Président de la *Generalitat* de 1980 à 2003, Jordi Pujol encourage et soutient la venue des immigrants en Catalogne, témoignant ainsi de l'ouverture de la communauté autonome à ses nouveaux « citoyens ». Une phrase emblématique, reprise par

29 Cette Charte est entrée en vigueur après sa ratification par l'Espagne en 2001.

30 L'Espagne a intégré la Communauté européenne (CE) le 1^{er} janvier 1986. Le pays devint ainsi assujéti à la législation de cette organisation supranationale et put profiter de divers programmes de soutien financier. Le but de la CE était d'établir une union économique et monétaire.

plusieurs politiciens catalans, traduit cet esprit d'ouverture et d'accueil: «Est catalan celui qui vit et travaille en Catalogne, et qui désire être catalan» (Triadú i Vila-Abadal, 2003).

Entre-temps, en 1991, l'Espagne est entrée dans la zone de Schengen, dont la Convention (la première date de 1985) ouvre les frontières et permet la libre circulation entre les pays européens signataires. Puis, en 1992, la Commission des associations et des ONG de Girona, l'une des grandes villes de la Catalogne et de l'Espagne, publie un rapport intitulé «50 propositions sur l'immigration». En réponse, la *Generalitat* met sur pied, un an plus tard, un comité interministériel sur l'immigration ainsi qu'un Plan d'immigration, après consultation avec de nombreuses organisations. L'instruction de tous les enfants immigrants constituait la principale revendication. En tout, 40 programmes liés à l'immigration ont été mis sur pied à la suite de l'adoption de ce Plan, lequel sera mis à jour en 2000.

Dans leur analyse de ce plan catalan, Fontanella et García Jorba (2008) concluent que ce dernier «critique expressément le “modèle assimilationniste” français et “l’insertion des communautés” à l’anglo-saxonne comme des modèles à éviter» (*ibid.*, p. 148). Sans le mentionner explicitement, les deux auteurs décrivent la politique d'immigration de la Catalogne comme s'inspirant de l'interculturalisme québécois.

En 2006, la Catalogne révisé son Statut d'autonomie et demande davantage de pouvoirs au gouvernement de Madrid. En attendant le jugement du Tribunal constitutionnel quant à la validité du nouveau Statut, la Catalogne conclut des ententes avec de nombreux groupes représentant la société civile. Il s'agit de l'Entente nationale sur l'immigration, signée en 2008, et du Plan de citoyenneté et d'immigration, entériné en 2009. L'Entente et le Plan ont pour objectif de développer et de renforcer un sentiment de communauté en Catalogne, avec la langue catalane comme objet central, mais aussi de diversifier sa fonction publique afin qu'elle reflète la population de la communauté autonome. Ces objectifs reposent alors sur le Statut d'autonomie révisé, lequel accorde davantage de pouvoir en matière d'immigration à la Catalogne.

Alors que nous écrivons ces lignes, la Catalogne vient de tenir des élections qualifiées d'historiques par des observateurs et par la presse nationale et internationale. Depuis le refus de Madrid d'accepter le nouveau Statut d'autonomie de 2006, les sondages montrent une ferveur croissante des Catalans envers l'indépendance de la Catalogne. Le 27 septembre 2015, la liste électorale «Ensemble pour le Oui» a gagné

une majorité de sièges, prenant ainsi le contrôle du Parlement catalan. Bref, cette victoire par les partis politiques favorables à l'indépendance permet de mettre en œuvre cet engagement politique d'enclencher le processus d'indépendance, et ce, même si l'Espagne avait alors confirmé qu'elle ne reconnaîtrait pas ce référendum. C'est donc une page d'histoire majeure qui se vit et s'écrit actuellement pour la Catalogne et pour l'Espagne, mais aussi pour l'Europe³¹.

Conclusion

Les instruments ou dispositifs mis en place au fil du temps pour aménager, voire agencer les rapports culturels et linguistiques entre la puissance publique et les communautés sous étude, le Québec et la Catalogne, ont été développés en fonction non seulement de l'évolution des représentations et des valeurs dont ces communautés sont porteuses, mais aussi des problèmes et défis posés par leurs environnements changeants. Ces rapports ont aussi conduit, à des degrés divers selon les époques, à des aménagements particuliers de la diversité ethnoculturelle propre à ces deux sociétés d'accueil.

Pour bien comparer nos deux cas et faire ressortir les éléments de convergence ou de divergence, revenons à nos questions de départ. D'abord, a-t-on observé des différences entre les instruments de l'action publique (IAP) mis en œuvre pour assurer l'épanouissement de la culture et de la langue propres au Québec et à la Catalogne? Puis, comment ces deux nations minoritaires font-elles pour, d'une part, assurer la poursuite de la valorisation et de la protection de leur culture et langue nationales (toujours menacées) et, d'autre part, s'inscrire dans cette mouvance en faveur de la diversité culturelle sur leur propre territoire infranational?

De fait, tant au Québec qu'en Catalogne, mais avec un décalage de deux décennies, on a observé la prédominance d'*instruments d'autorité* (lois, règlements, politiques, conventions) pour formaliser leur reconnaissance et renforcer leur identité nationale, dont les fondements sont en tout premier lieu une langue et une culture propres. Si ces instruments voient le jour dès les années 1960 au Québec, le plus important

31 Soulignons que les élections législatives du 20 décembre 2015 ont été particulièrement éprouvantes pour les Espagnols qui, au moment de finaliser ce chapitre, n'avaient toujours pas de gouvernement dûment formé (Morel, dans *Le Monde*, édition du 25 février 2016).

IACP de la Catalogne est sans contredit le Statut d'autonomie de 1979, dans lequel la *Generalitat* de la communauté autonome obtient les pouvoirs en matière de culture et de langue. Ainsi, à peu près au même moment où, au Québec, le français est reconnu comme la seule langue officielle, la langue catalane est reconnue dans le Statut comme co-officielle, avec le castillan. Toutefois, dans la Constitution espagnole de 1978, la langue castillane demeure la seule langue officielle du pays. Cette dichotomie contribue à la cristallisation des débats futurs entre Barcelone et Madrid quant au statut du catalan et constitue le nœud du conflit ouvert actuel.

Le Québec se démarque aussi de la Catalogne par un usage plus répandu des *instruments nodaux* (commissions d'études, groupes de travail, participations à des organisations internationales, etc.). Cette stratégie consultative et participative l'amène ainsi à faire valoir ses valeurs et préférences, mais aussi à accroître ses revendications politiques et nationalistes sur les scènes canadiennes et internationales. Une stratégie qui porte ses fruits si l'on considère le rôle joué par le Québec dans le débat sur la diversité culturelle à compter de la fin des années 1990. Un débat qui va mener à l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Précisons que cette Convention a été élaborée sous l'égide de l'UNESCO et que le Québec sera le premier gouvernement au monde à l'adopter en 2005. Quant à la Catalogne, elle tente de s'inscrire officiellement dans la reconnaissance de la diversité par l'entremise de son Statut d'autonomie révisé de 2006, et ce, même si la portée de ses IACP a été considérablement diminuée par le jugement du Tribunal constitutionnel d'Espagne, en 2010.

À la lumière des observations de Lascoumes et Le Galès (2004), qui accordent aux IAP une dimension cognitive importante, ces *instruments d'autorité* et *nodaux* vont contribuer à la reconnaissance politique et culturelle des gouvernements du Québec et de la Catalogne dans leur pays respectif (le Canada et l'Espagne) et à l'international, tout en renforçant leur identité et leur culture nationales. Très rapidement, ces instruments vont favoriser l'organisation des rapports sociaux, culturels et linguistiques non seulement entre les juridictions infranationales et nationales (Québec et Canada; Catalogne et Espagne), mais aussi entre les gouvernements du Québec et de la Catalogne, qui élaborent et adoptent ces IACP, et leurs destinataires. Ces instruments, comme le soulignent Lascoumes et Le Galès (2004, p. 13), ne sont donc pas « des

outils axiologiquement neutres et indifféremment disponibles. Ils sont, au contraire, porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation [alors] envisagé».

Une autre différence entre les deux cas étudiés tient à l'ampleur et à la portée des *instruments organisationnels* lesquels, rappelons-le, permettent d'établir, d'aménager et de disposer de ressources organisationnelles. Dès le début des années 1960, dans la foulée de ce qui sera appelé plus tard la « Révolution tranquille », l'État québécois devient le « maître d'œuvre » du développement culturel. Au Québec, ces ressources organisationnelles se multiplient, alors que le ministère des Affaires culturelles du Québec, même alors modeste eu égard à son budget, devient le catalyseur, le chef d'orchestre de la politique culturelle du Québec. Divers énoncés de politique et documents d'orientation (livres blancs de 1965 et de 1978, livre vert de 1976), mais aussi des initiatives majeures, comme l'adoption de la Charte de la langue française (« loi 101 ») en 1977, orientent, redéfinissent et renforcent l'action culturelle de l'État québécois.

En Catalogne, les IACP sont initialement créés par les organisations de la société civile et encore de nos jours cette dernière est omniprésente. De fait, sous la dictature de Franco, les Catalans ont mis sur pied des organisations pour protéger leur langue et leur culture, la diaspora catalane y jouant un rôle particulièrement central. Entre autres, l'*Òmnium Cultural* met en place un « instrument privé » à finalité publique en soutenant la culture catalane dès le début des années 1960. Toujours active, cette organisation est importante dans la politique culturelle catalane. En 1977, deux ans après la mort du dictateur Franco, le *Manifeste de la culture catalane* est publié. Issu d'un « vaste mouvement culturel » de la société civile et des activités du « Congrès de Cultura Catalana » (1976-1977), ce document ou « instrument nodal privé », mais à finalités publiques, constitue alors l'une des premières étapes de la politique culturelle catalane. À l'époque où l'on promulgue la Charte de la langue française au Québec, est proclamée « comme nécessaire »

l'extension totale de l'usage public, officiel et social de la langue propre aux Pays Catalans, en tant que facteur fondamental de cohérence culturelle et d'identification nationale, sans préjudice de la réalité que constituent les citoyens encore non intégrés linguistiquement et les régions ayant une personnalité culturelle différenciée (Extrait du *Manifeste* cité par Camprubi, 1978).

Un autre aspect observé concerne les actions en faveur de la diversité culturelle et les instruments qui les rendent possibles. Comme nous l'avons vu, cette dernière ne concerne pas seulement ces deux nations minoritaires, mais aussi leurs propres groupes minoritaires. Au Québec, l'idée d'un «territoire... *en partage*» semble de plus en plus présente au fil des décennies, non seulement avec les communautés culturelles, mais également avec les Autochtones. Dès les années 1960, des IACP nodaux couvrent d'ailleurs les thèmes de la diversité culturelle à travers des préoccupations concernant l'immigration³². On y observe donc la mise en place de divers instruments - politiques d'immigration et de l'interculturalisme, ententes, énoncés et plans d'action, notamment - voués à encourager la cohabitation des Québécois de toutes provenances, qu'ils soient de souche ou nouveaux immigrants ou encore issus des communautés ethnoculturelles et des Autochtones. Bref, si à travers ses diverses actions et mesures, l'État québécois obtient des pouvoirs en matière d'immigration dès les années 1960, la Catalogne, de son côté, voit ses velléités en cette matière anéanties par un jugement du Tribunal constitutionnel d'Espagne, en 2010.

Entre-temps, l'économie se porte mieux au début des années 1990 en Catalogne et, conséquemment, l'immigration tend désormais à remplacer l'émigration, comme réalité migratoire. Là aussi, les associations civiles, plus que l'État catalan, y jouent un rôle majeur. En juillet 1992, plusieurs associations joignent leurs forces et publient le *Rapport de Girona*, lequel comporte 50 propositions suggérant au gouvernement local et catalan de se soucier de l'immigration et propose des mesures pour inclure les nouveaux arrivants dans la société catalane. Quelque huit ans plus tard, le gouvernement catalan donne finalement suite à cette initiative en publiant un *Plan interministériel d'immigration*. Enfin, plus récemment, et à l'instar du Québec dans les années 1980 et 1990, le *Pacte national sur l'immigration* (2008), rédigé avec les acteurs de la société civile, et le *Plan de citoyenneté et d'immigration* (2009) reconnaissent l'importance de gérer la main-d'œuvre et d'adapter les services publics aux nouveaux arrivants.

32 Le rapport Parent (1966), rappelons-le, a réalisé «l'une des premières analyses de la diversité ethnoculturelle et de ses incidences pour l'avenir du Québec» (Rocher et al., 2007, p. 3).

Bibliographie

- ATKINSON, DAVE (2001). «De l'exception à la diversité culturelle. Un enjeu au cœur d'une bataille planétaire», *Annuaire français de relations internationales*, II, <<http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/atkinson2001.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- BALCELLS, ALBERT (dir.) (2006). *Historia de Cataluña*. Madrid, La Esfera de los Libros.
- BERNIER, IVAN (2000). *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les enjeux pour le Québec. Document de réflexion*. Document de réflexion préparé pour la Commission de la culture. Québec, Assemblée nationale du Québec.
- BERNIER, IVAN et DAVE ATKINSON (2000). *Mondialisation de l'économie et diversité culturelle: les arguments en faveur de la préservation de la diversité culturelle*. Document de réflexion préparé pour la deuxième concertation intergouvernementale de la francophonie. Paris, Agence intergouvernementale de la francophonie, 12 décembre 2000, <http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Mondialisation_economie_et_div_cult.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BONET, LLUIS et EMMANUEL NÉGRER (dir.) (2008). *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*. Paris, La Découverte.
- BOUCHER, JACQUES L. et JOSEPH YVON THÉRIAL (dir.) (2005). *Petites sociétés et minorités nationales*. Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- BOUZADA FERNÁNDEZ, XAN (2007). «La gouvernance de la culture en Espagne», dans Lluis Bonet (dir.), *La politique culturelle en Espagne*. Paris, Éditions Khartala, 15-34.
- BUSQUET, JORDI (2001). «El foment de la participació cultural a Catalunya. Els reptes de les polítiques de democratització cultural», *Àmbits de Política i Societat*, 49-51.
- CAMPRUBI, MICHEL (1978). «Congrès de cultura catalana, Barcelona 1978», *Cahiers du monde hispanique et luso-brésilien*, 36(1981), 215-217.
- CARDINAL, LINDA et MARTIN PAPILLON (2011). «Le Québec et l'analyse comparée des petites nations», *Politique et Sociétés*, 30(1), 75-93.
- CATALUNYA, DEPARTAMENT DE CULTURA (1982). *Memòria 1980-1982*, <http://cultura.gencat.cat/ca/departament/publicacions/departament/memories/memoria_1980_-_1982/>, consulté le 2 septembre 2016.
- COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL – CMM (2015). «Données et territoire», <<http://cmm.qc.ca/donnees-et-territoire/observatoire-grand-montreal/produits-statistiques/grand-montreal-en-statistiques/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- COUTURE GAGNON, ALEXANDRE (2013). *Competing States: The Use of Public Policy by Minority and Majority Nations*. Thèse de doctorat. Ottawa, Université Carleton.
- CRAMERI, KATHRYN (2003). *Catalonia. National Identity and Cultural Policy*. Cardiff, University of Wales Press.
- ESPAGNE, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2016). «Funciones y competencias», <<http://www.mecd.gob.es/ministerio-mecd/organizacion/funciones-y-competencias.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- EUROPE 1 (2012). «Et si la Catalogne était indépendante...», 23 novembre, <<http://www.europe1.fr/international/et-si-la-catalogne-etait-independante-1323061>>, consulté le 2 septembre 2016.

- FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES COALITIONS POUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE - FICDC (2011). *La Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles: le leadership du Québec et du Canada*. Montréal, FICDC, 6 juin, <http://www.cdc-ccd.org/IMG/pdf/Leadership_du_Quebec_et_du_Canada_ACNU_6_juin_2011_.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- FONTANELLA, JORDI CAÏS et JOAN M. GARCÍA JORBA (2008). «Immigration et politique culturelle en Catalogne», dans Lluís Bonet et Emmanuel Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales? Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*. Paris, La Découverte, 141-155.
- GAGNON, ALAIN-G. et FERRAN REQUEJO (2011). *Nations en quête de reconnaissance. Regards croisés Québec-Catalogne*. Bruxelles, Peter Lang.
- GATTINGER, MONICA (2003). *Trading Interests: Trade Policy Consultations with the Cultural Industries Sector*. Thèse de doctorat. Ottawa, Université Carleton.
- GATTINGER, MONICA et DIANE SAINT-PIERRE (dir.) (2011). *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- GRIFFITH, ANN L. (dir.) (2005). *Guide des pays fédéraux, 2005*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- HAND, RICHARD J. et MARY TRAYNOR (dir.) (2012). *Radio in Small Nations: Production, Programmes, Audiences*. Cardiff, University of Wales Press.
- HARVEY, FERNAND (2015). «Le ministère des Affaires culturelles et le Livre blanc de Pierre Laporte, 1964-1966», *Les Cahiers des Dix*, 69, 49-103.
- HJORT, METTE et DUNCAN PETRIE (dir.) (2007). *The Cinema of Small Nations*. Édimbourg, Edinburgh University Press.
- HOOD, CHRISTOPHER C. (1983). *The Tools of Government*. Londres, Macmillan.
- HOWLETT, MICHAEL (1991). «Policy instruments, policy styles, and policy implementation», *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC - ISQ (2013). «Population selon la langue maternelle, municipalités, MRC et TE de la Capitale-Nationale et ensemble du Québec, 2011», *Statistiques et publications*. Québec, Gouvernement du Québec, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/recensement/2011/recens2011_03/langue_logement/lan_mat03.htm>, consulté le 2 septembre 2016.
- INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA - IDESCAT (2013). «Usos lingüístics de la població. 2013». Barcelone, Idescat y Departament de Cultura. Direcció general de política lingüística, <<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=804>>, consulté le 2 septembre 2016.
- INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA - IDESCAT (2014). «Estrangers amb autorització de residència. 2014. Per país de nacionalitat. Províncies». Barcelone, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, <<http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=272&t=2014>>, consulté le 2 septembre 2016.
- INSTITUT D'ESTADÍSTICA DE CATALUNYA - IDESCAT (2015). «Indicators of the day», *Official Statistics Website of Catalonia*, <<http://www.idescat.cat/en/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- KYMLICKA, WILL (1996). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Clarendon Press.
- LASCOUMES, PIERRE et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po.

- LASCOUMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). «L'action publique au prisme de ses instruments». Introduction, *Revue française de science politique*, 1(61), 5-22, <<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-p-5.htm>>, consulté le 2 septembre 2016.
- LASSWELL, HAROLD D. (1936). *Who Gets What, When, How*. New York, McGraw-Hill.
- LE POINT INTERNATIONAL (2012). «Espagne: La Catalogne serait la septième puissance d'Europe». *Le Point international*, 23 novembre, <http://www.lepoint.fr/monde/espagne-la-catalogne-serait-la-septieme-puissance-d-europe-23-11-2012-1532718_24.php>, consulté le 2 septembre 2016.
- MAR-MOLINERO, CLARE (2000). *The Politics of Language in the Spanish-Speaking World: From Colonisation to Globalisation*. Londres, Routledge.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES CULTURELLES - MAC (1965). *Livre blanc sur la culture*. Québec, Ministère des Affaires culturelles.
- MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC - MCCI (1990). *Au Québec peur bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, MCCI, <<http://www.midi.gouv.qc.ca/publication/fr/Enonce-politique-immigration-integration-Quebec-1991.pdf>>, consulté le 10 janvier 2017.
- MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION - MRCI (2001). *Le Québec, une société ouverte. Contrat moral entre le Québec et les personnes qui désirent y immigrer*. Québec, Gouvernement du Québec.
- MINISTÈRE D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT CULTUREL - MEDC (1978). *La politique québécoise du développement culturel* (Livre blanc de Camille Laurin, ministre d'État au développement culturel). Québec, Éditeur officiel du Québec, 2 volumes.
- MORATÓ, ARTURO RODRÍGUEZ (2001). «Política cultural i dinamisme artístic a la societat actual», *Àmbits de Política i Societat*, (19-20), 40-44.
- MOREL, SANDRINE (2016). «Dans l'impasse, l'Espagne apprend à se passer de gouvernement», *Le Monde*, 25 février, <http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/02/25/l-espagne-en-route-vers-de-nouvelles-elections_4871146_3214.html>, consulté le 2 septembre 2016.
- MORIN, JACQUES-YVAN (s. d.). «René Lévesque et les droits fondamentaux des Autochtones du Québec». Québec, Fondation René-Lévesque, 2009-2015, <<http://fondationrene-levesque.org/rene-levesque/ecrits-sur-rene-levesque/jacques-yvan-morin-rene-levesque-et-les-droits-fondamentaux-des-autochtones-du-quebec/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- NÉGRIER, EMMANUEL (2010). «La politique culturelle vue d'Espagne», dans Diane Saint-Pierre et Claudine Audet (dir.), *Tendances et défis des politiques culturelles: Cas nationaux en perspective*. Québec, Presses de l'Université Laval, 157-177.
- PAL, LESLIE (2009). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough, Nelson Education.
- PAQUIN, STÉPHANE (2001). *La revanche des petites nations. Le Québec, l'Écosse et la Catalogne face à la mondialisation*. Montréal, VLB éditeur.
- PIERSON, PAUL (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York, Cambridge University Press.
- RAMEL, CHRISTINE (2009). «La diversité culturelle est-elle une valeur européenne?», dans *Systèmes culturels et esthétiques en Europe et Mythe imaginaire société*. Sites de recherches animés par Renaud Zuppingier, professeur émérite, <<http://www2.univ-paris8.fr/scee/articles/ramel.html>>, consulté le 2 septembre 2016.

- ROCHER, FRANÇOIS, MICHELINE LABELLE, ANN-MARIE FIELD et JEAN-CLAUDE ICART (2007). *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois: généalogie d'un néologisme*. Rapport présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles (CCPARDC), 21 décembre 2007. Ottawa/Montréal, Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté, Université d'Ottawa/Université du Québec à Montréal, <<https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-3-rocher-francois.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- RIUS ULLDEMOLINS, JOAQUIM, ARTURO RODRÍGUEZ MORATÓ et SANTI MARTÍNEZ ILLA (2012). «El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización», *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 11(3), 173-204.
- RIUS ULLDEMOLINS, JOAQUIM et MARIANO M. ZAMORANO (2015a). «Spain's nation branding project *Marca España* and its cultural policy: The economic and political instrumentalization of a homogeneous and simplified cultural image», *International Journal of Cultural Policy*, 21(1), 20-40.
- RIUS ULLDEMOLINS, JOAQUIM et MARIANO M. ZAMORANO (2015b). «Federalism, cultural policies, and identity pluralism: Cooperation and conflict in the Spanish quasi-federal system», *Publius: The Journal of Federalism*, 45(2), 167-188.
- SAEZ, JEAN-PIERRE et GUY SAEZ (2012). *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*. Paris, La Découverte.
- SAINT-PIERRE, DIANE (2003). *La politique culturelle du Québec de 1992: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- SAINT-PIERRE, DIANE (2011). «Le Québec et ses politiques culturelles: l'affirmation d'une identité nationale et d'une culture distincte, créative et ouverte sur le monde», dans Monica Gattinger et Diane Saint-Pierre (dir.), *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre*. Québec, Presses de l'Université Laval, 183-245.
- SAINT-PIERRE, DIANE et CLAUDINE AUDET (2010). *Tendances et défis des politiques culturelles: Cas nationaux en perspective - France - Angleterre - États-Unis - Allemagne - Espagne - Belgique - Suisse - Suède - Québec - Pays de Galles et Écosse - Les organisations internationales*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- SECRETARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES - SAIC (1999). *Le statut politique et constitutionnel du Québec. Historique et évolution*. Québec, SAIC.
- TRIADÚ I VILA-ABADAL, JOAQUIM (2003). «Identidad para vivir la globalidad», dans Xavier Antich, Angel Castiñeira et Joaquim Colominas (dir.), *Cataluña-España. Relaciones políticas y culturales*. Barcelone, Icaria, 110-119.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2010). «Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010», <<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670>>, consulté le 2 septembre 2016.
- UNESCO (2002). *Déclaration universelle sur la diversité culturelle. Une vision. Une plateforme conceptuelle. Une boîte à idées. Un nouveau paradigme. Document établi pour le Sommet mondial sur le développement durable, Johannesburg, 26 août-4 septembre 2002*. Paris, UNESCO, Série Diversité culturelle, n° 1, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127162f.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- VILLARROYA, ANNA, AVEC LA COLLABORATION DE VICTORIA ATECA-AMESTOY (2004). «Spain/ 1. Historical perspective: Cultural policies and instruments», *Compendium. Cultural Policies and Trends*, <<http://www.culturalpolicies.net/web/spain.php>>, consulté le 2 septembre 2016.
- ZAPATA-BARRERO, RICARD (2006). «Immigration, autonomie politique et gestion de l'identité: le cas de la Catalogne», *Outre-Terre*, 4(17), 189-209.

La culture et les territoires locaux

Le développement d'une typologie locale
au sein du champ culturel

Stéphane Labbé et Christian Poirier

Résumé

Fernand Harvey et Andrée Fortin ont proposé, durant les années 1990, une typologie des régions culturelles du Québec, contribuant ainsi à l'élaboration d'une analyse fine des relations entre le champ culturel et les territoires, plus précisément les instruments de mesures statistiques concernant l'offre culturelle. Ce chapitre propose un approfondissement de cette typologie des villes, lesquelles sont devenues des acteurs clés sur le plan culturel. Trois parties sont développées. La première présente et discute la typologie régionale élaborée par Harvey et Fortin, traitant également des développements concernant l'élaboration d'outils typologiques de mesure. La deuxième explique et précise le modèle proposé de typologie culturelle locale. Une troisième partie décrit une étude de cas associée au secteur des bibliothèques publiques au Québec. Nous entendons ainsi contribuer au développement des statistiques culturelles et des instruments de l'action publique en matière de culture.

Les instruments de mesure mobilisés concernant les relations entre le champ culturel et les territoires ont connu des évolutions notables durant les dernières décennies. Le cas québécois est à cet égard particulièrement illustratif. Alors que les statistiques culturelles se sont d'abord concentrées sur le développement du volet « national » durant

les années 1970 et 1980, la prise en compte des aspects régionaux a gagné en importance à compter des années 1990. La politique culturelle adoptée par le gouvernement québécois, en 1992, positionne d'ailleurs les régions comme un acteur de premier plan. C'est dans un tel contexte que Harvey et Fortin (Harvey, 1994 ; Harvey et Fortin, 1995) ont proposé une typologie des régions culturelles, laquelle a, depuis, été adoptée par le ministère de la Culture et des Communications du Québec (MCCQ) ainsi que par de nombreuses organisations et institutions.

L'objectif d'une typologie régionale est de proposer une analyse plus fine et détaillée des phénomènes, notamment sociaux, culturels et économiques, selon les types de territoires. L'ambition est également de mieux outiller les différents acteurs organisationnels et institutionnels concernant leurs actions culturelles. Les catégories instituées par de telles typologies permettent d'effectuer des comparaisons entre les différents types de territoires, tout en ouvrant la possibilité d'une étude des caractéristiques et des dynamiques d'organisations et d'institutions situées au sein d'un même type de territoire.

Or, le palier local est devenu, depuis plusieurs années, un échelon territorial incontournable. En témoignent le développement d'ententes provinciales-municipales concernant la culture, l'Agenda 21 de la culture du Québec ainsi que la mobilisation de nombreux acteurs locaux, qu'il s'agisse de Culture Montréal ou du réseau Les Arts et la Ville. Dans un tel contexte, nous proposons d'approfondir cette typologie et de la préciser au regard des municipalités afin d'améliorer les instruments de mesure et de compréhension de la culture sur le plan local.

Harvey et Fortin ont identifié quatre types de régions : centrales, satellites, intermédiaires et périphériques. Cette échelle territoriale pourrait cependant être affinée, les régions administratives regroupant notamment des municipalités de différentes tailles. Il y a en effet, potentiellement, des déclinaisons importantes entre l'offre culturelle (ainsi que la consommation/fréquentation) dans une région donnée et ce qui correspond aux différentes municipalités qui en font partie. Les régions administratives telles qu'elles sont utilisées dans la typologie de Harvey et Fortin sont composées de municipalités aux réalités fort différenciées, ce qui a pour effet de faire converger les statistiques vers des moyennes qui ne traduisent que peu les nombreuses particularités potentielles. Ainsi, la typologie actuelle rend plutôt difficile l'analyse de l'offre culturelle (au regard des équipements culturels, des institutions, etc.) et de la consommation/fréquentation au sein de différentes régions, et leur comparaison, de même qu'entre les mêmes types de région.

Si, de façon extrêmement pertinente, Harvey et Fortin ont ajouté un niveau méso (les régions) à un niveau macro (le Québec), nous proposons l'ajout d'une perspective micro (les municipalités).

Trois parties structurent ce texte. La première présente et discute la typologie régionale développée par Harvey et Fortin de même que son utilisation par les organisations culturelles ainsi que par les institutions publiques, notamment le ministère de la Culture et des Communications du Québec. Elle traite également, de façon générale, des développements concernant l'élaboration d'outils typologiques de mesure des relations entre culture et territoires. Soulignons à ce titre que notre proposition concerne essentiellement l'offre culturelle, mais qu'elle pourrait éventuellement être déployée en lien avec la consommation culturelle et permettre l'analyse des relations entre l'offre culturelle et sa consommation. La deuxième partie présente et détaille le modèle proposé de typologie culturelle locale ainsi que son cadre méthodologique. Si la typologie avancée concerne l'ensemble du champ culturel, une troisième partie propose une application propre, bien que sommaire, au secteur des bibliothèques publiques du Québec.

Précisons, en outre, que notre proposition s'inscrit dans la perspective de l'approche communicationnelle de l'étude des faits culturels, laquelle propose d'étudier « les publics, les organisations ou les dispositifs techniques [...] dans leur contexte d'échanges » (Luckerhoff et Jacobi, 2014, p. 56). Ainsi, « l'usage que font les publics d'objets culturels [...] est donc central dans l'approche communicationnelle. C'est sous l'angle de la communication, de la socialisation et de la médiation que les institutions, les productions, les pratiques, les publics (et à l'inverse celles des non-publics) sont étudiés » (*ibid.*, p. 59-60). Le déploiement géographique des institutions culturelles, des productions, des pratiques et des publics de la culture constitue une forme de médiation, nommément une médiation territoriale (Leriche *et al.*, 2008, p. 187), et c'est donc la relation s'établissant entre ces phénomènes culturels et le territoire qui constitue l'objet de notre réflexion. Dit autrement, notre proposition de typologie locale entend constituer un outil pouvant contribuer à une meilleure compréhension des relations entre la culture et le territoire à l'échelle locale.

La typologie régionale, les échelles et les indicateurs

Cette première section présente la typologie territoriale élaborée par Harvey et Fortin, laquelle mobilise notamment l'échelle des régions administratives du Québec. Cette présentation est suivie d'une synthèse des développements en matière d'outils de mesure des relations entre culture et territoires, nommément sur les plans de l'échelle et des indicateurs participant à la catégorisation des territoires.

La proposition de Fernand Harvey et Andrée Fortin

Dès 1994, Harvey posait la question de la région culturelle, en se demandant « dans quelle mesure il est possible d'appréhender l'étude différenciée de l'espace en fonction de certains modèles de comportement identifiables à des lieux spécifiques et présentant une structure d'organisation relativement distincte des espaces voisins » (Harvey, 1994, p. 11). Cette notion de région culturelle avait d'ailleurs fait l'objet, en 1993, d'un colloque interdisciplinaire d'où ont émergé quatre voies d'analyse, bien résumées par Harvey (2002, p. 137-138) :

La première fait référence à la région ethnologique et suppose l'existence de traditions spécifiques à des espaces régionaux [...] Une seconde approche consiste à considérer les régions comme des espaces structurant un ensemble d'activités économiques, sociales et culturelles issues d'une production historique [...] Une troisième complémentaire à la précédente appréhende la région comme une construction identitaire, au même titre que la nation ou les classes sociales [...] On peut regrouper ces trois premières approches autour de la notion de région culturelle. Enfin, une quatrième voie d'analyse traite de la culture *en* région, c'est-à-dire de l'ensemble des activités culturelles plus ou moins rattachées à la culture instituée. On y retrouve, régionalisés, les différents secteurs de la vie littéraire et artistique, de même que les institutions qui encadrent ces activités à l'échelle régionale.

La typologie régionale de Harvey et Fortin relève à cet égard davantage de la quatrième voie d'analyse qui s'intéresse aux faits culturels tels qu'observables à une échelle régionale donnée. De la même manière, « [t]here are many characteristics that could define a region. Classical theories of regions distinguish among homogeneous, nodal (functional or polarized) and administrative (planning or programming) regions »

(Richardson, 1979; Markusen, 1987, cité dans Casellas et Galley, 1999, p. 552). Les premières sont catégorisées selon des caractéristiques qui leur sont communes, celles-ci pouvant être d'ordre physique, social, politique ou économique. Les secondes sont définies selon des relations fonctionnelles¹, tandis que les troisièmes constituent des unités territoriales définies par les pouvoirs publics à des fins administratives (Casellas et Galley, 1999). La typologie régionale des espaces culturels de Harvey et Fortin a été développée sur la base de l'entité territoriale des régions administratives, lesquelles servent notamment «de cadre pour la compilation de statistiques par les spécialistes du développement régional et de l'aménagement du territoire» (Harvey, 1994, p. 14).

Les relations fonctionnelles entre les différentes régions ont cependant constitué, pour Harvey et Fortin, une base essentielle de catégorisation dans le développement de la typologie des espaces culturels régionaux. Il était ainsi nécessaire de rendre compte «des caractéristiques géohistoriques du peuplement et du développement de la vie culturelle au Québec et au Canada français [et] de la dynamique des rapports sociaux en cause» (Harvey et Fortin, 1995, p. 29).

Dans les sociétés modernes issues de l'industrialisation et de l'urbanisation, on a pu voir se développer des villes qui ont tôt fait de polariser autour d'elles ressources humaines et financières, et qui sont devenues, avec le temps, des centres d'activités économique et culturelle appelés métropoles [...] Au Québec, il existe donc deux pôles urbains qui ordonnent l'ensemble de la vie culturelle (*ibid.*, p. 29-30).

Ces deux pôles urbains sont Montréal et Québec (Capitale-Nationale), et c'est autour et en fonction de la situation géographique des régions par rapport à ces deux pôles, lesquels constituent les régions centrales dans la typologie des espaces culturels régionaux, que sont catégorisées les régions administratives du Québec et les régions du Canada francophone². À cet égard, il importe de mentionner que la typologie des espaces culturels régionaux semble se rapprocher de la théorie des places centrales de Christaller (1933) et Lösch (1954). En effet, les catégories de la typologie de Harvey et Fortin (1995) sous-tendent une influence des

1 Celles-ci peuvent s'exprimer notamment par l'association des lieux d'emploi et de résidence, des lieux de commerce et de résidence, des lieux de loisir et de résidence, etc.

2 Précisons que les régions du Canada francophone n'ont pas été catégorisées sur la base de l'échelle territoriale des régions administratives du Québec.

régions centrales sur les régions qui leur sont satellites, intermédiaires ou périphériques. Harvey et Fortin (1995, p. 30) proposent les définitions suivantes pour chacun de ces types de régions :

Régions centrales (concentration de la création/production/diffusion et/ou l'appareil d'État) [...] Régions satellites (à proximité des grands centres et sans infrastructures culturelles complètes) [...] Régions intermédiaires (situées entre deux pôles urbains d'importance et disposant de ressources et d'infrastructures variées) [...] Régions périphériques (excentriques aux grands centres et disposant de ressources et d'infrastructures variées) [...] Régions du Canada français (liens culturels variables avec le Québec).

On constate ainsi que le critère principal de catégorisation de chaque région administrative demeure sa situation géographique par rapport aux deux régions centrales que sont Montréal et Québec. Autour de celles-ci s'articulent des régions dites satellites, « dans la mesure où la gamme de leurs activités culturelles est limitée, compte tenu du fait que ces régions se situent à proximité d'une région centrale où l'on retrouve une multiplicité d'activités et d'infrastructures » (Harvey et Fortin, 1995, p. 31)³. Les régions intermédiaires sont de leur côté « assez éloignées de ces centres pour bénéficier d'une grande diversité au niveau des activités et des infrastructures » (*ibid.*). On identifie enfin les régions périphériques dont « l'éloignement des grands centres a favorisé une certaine autonomie culturelle qu'on retrouve plus difficilement dans les régions satellites ou dans les régions intermédiaires » (*ibid.*, p. 32). Précisons ici que ce critère principal de situation géographique des régions par rapport aux régions centrales que sont Montréal et Québec a été reconnu comme constituant une limite à la perspective avancée : « La typologie des régions culturelles, telle que proposée, mériterait évidemment d'être nuancée par d'autres critères que ceux de la localisation géographique par rapport à Montréal et Québec » (*ibid.*).

La typologie des espaces culturels régionaux de Harvey et Fortin fait l'objet d'une utilisation fort répandue. Elle sert d'outil d'analyse régionale de la culture notamment pour la réalisation des *Portraits statistiques régionaux en culture* du MCCQ, l'*Enquête quinquennale sur les pratiques culturelles des Québécois* du MCCQ, pour de nombreux rapports et diverses publications statistiques portant sur les multiples

3 Cela a toutefois considérablement évolué depuis 1995.

secteurs culturels de l'Observatoire de la culture et des communications du Québec, et l'*Enquête annuelle sur les bibliothèques publiques* de Bibliothèque et Archives nationales du Québec (BANQ). Des chercheurs utilisent également cette typologie.

Cette approche n'échappe toutefois pas aux contraintes qu'impose toute typologie territoriale, notamment celles liées aux spécificités territoriales. Citons notamment que « [l]es rapports que les citoyens entretiennent avec les dimensions artistiques, industrielles et citoyennes de la culture varient selon les régions, et même à l'intérieur de régions, comme c'est le cas à Montréal » (Dalphond, 2006, p. 62), et que l'échelle régionale ne permet pas de rendre totalement compte de la diversité des réalités locales de l'offre culturelle et de sa consommation. Qui plus est, en agrégeant les statistiques de ces multiples réalités, l'échelle régionale engendre des moyennes qui peuvent masquer des variations significatives des faits culturels à plus petite échelle. Notons également qu'« au sein du même environnement [géographique, historique et culturel], les gens diffèrent quant à leurs goûts, à leurs expériences antérieures, à leur éducation artistique et esthétique et à leurs valeurs » (Belk, 1987, p. 138). Ainsi, dans le cadre d'une typologie, le choix d'une échelle territoriale a des conséquences sur les analyses et les interprétations réalisées, tout comme d'ailleurs l'approche adoptée et les critères utilisés afin de catégoriser les unités territoriales.

Harvey (2002) a, à cet égard, proposé une synthèse de l'évolution des approches québécoises en matière d'analyse territoriale. Il identifie trois perspectives différentes, à savoir l'approche morphologique, qui utilise des critères de catégorisation émanant principalement du milieu naturel, la géographie historique, qui met « l'accent sur les réseaux d'échange plutôt que sur le cadre régional en tant que tel » (Harvey, 2002, p. 138), et l'histoire régionale⁴, qui recourt aux régions administratives du Québec « lorsqu'[elles] correspond[ent] à une certaine cohérence historique ou culturelle; dans le cas contraire, des sous-régions [sont] délimitées » (*ibid.*).

On retrouve également dans la littérature l'approche dite comparative, qui « permet de déterminer les caractéristiques d'une région par rapport à une autre et [...] de différents ensembles régionaux partageant une réalité commune » (Dalphond, 2006, p. 2), ainsi que celle du *mapping*

4 « Une nouvelle tentative d'analyser de façon systématique l'évolution des régions du Québec prend la forme d'un vaste projet d'histoires régionales lancé au début des années 1980 par l'Institut québécois de recherche sur la culture » (Harvey, 2002, p. 138-139).

culturel, une « approche privilégiée au niveau national par les gouvernements qui cherchent à identifier leurs industries créatives [en repérant] toutes les activités économiques pertinentes » (Bourgeon-Renault, 2009, p. 19).

Les échelles territoriales

Les échelles territoriales permettant l'analyse des variations au sein des phénomènes sociaux, culturels et économiques sont nombreuses et diversifiées, et ce, en taille comme en délimitations. Ainsi, comme le suggère Clermont Dugas (1986, p. 190),

[s]elon les finalités poursuivies et les intervenants en cause, le territoire québécois est découpé en une multiplicité de régions qui se superposent les unes aux autres, se chevauchent, s'emboîtent et s'articulent en regard de logiques administratives, de contraintes géographiques, de considérations politiques, d'éléments méthodologiques, d'approches conceptuelles, etc. La multiplicité des découpages reflète en quelque sorte le sens imprécis et indéterminé du terme, de même qu'une grande polyvalence quant à son utilisation⁵.

Parmi les différentes échelles territoriales utilisées au Québec et au Canada, on retrouve, entre autres, la municipalité régionale de comté (MRC), la région métropolitaine de recensement (RMR) utilisée par Statistique Canada, laquelle est définie comme un « territoire formé d'une ou de plusieurs municipalités voisines les unes des autres qui sont situées autour d'un grand noyau urbain » (Cambon et Ladouceur, 2013, p. 17), la région administrative et sa sous-région (par exemple, « pour la Montérégie (Haut-Saint-Laurent, Piémont des Appalaches, Richelieu-Yamaska-Rive-Sud), pour la Chaudière-Appalaches (Côte-du-Sud, Lévis-Lotbinière, Beauce-Etchemin-Amiante) et pour la région de Québec (Québec, Charlevoix) » (Harvey, 2002, p. 138-139), la municipalité, les grandes régions canadiennes (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies, Colombie-Britannique) (Ben Gera, 1980), ainsi que les diocèses (Harvey, 2002, p. 138-139).

5 D'ailleurs, Renaud Dugas (1986) a mis au jour de façon éloquente cette multiplicité des découpages territoriaux en dénombant, au sein de 65 organismes publics et parapublics, minimalement 650 régions différentes.

Le choix d'une échelle donnée ou d'un certain type de découpage peut s'effectuer, comme nous le verrons plus loin, selon différents critères, mais «la détermination d'une région et de son étendue dépend des problèmes à étudier et ne peut pas être valable pour la solution de tous les problèmes du territoire délimité» (Gagnon, 1967, p. VI). Qui plus est, «[L]e choix de l'échelle territoriale de mesure a des impacts importants sur les résultats de l'analyse, car il détermine son niveau de précision et, dans une certaine mesure, son degré d'utilité. Il a aussi des implications sur la nature des variables et sur les méthodes d'analyse» (Dugas, 2014, p. 279).

Enfin, et en particulier pour le domaine culturel, la géographie de l'offre culturelle pourrait être différente selon qu'il s'agit de produits mobiles ou immobiliers. En effet, on retrouve dans la littérature le concept de *produits mobiles*, qui renvoie à un «produit culturel final [...] fabriqué (tout ou partie) dans un territoire donné avant d'être commercialisé sur les marchés domestique et étranger» (Lerichie *et al.*, 2008, p. 20) et celui de *produits immobiliers*, qui renvoie à un «produit final fai[sant] partie intégrante des caractéristiques ou aménités du lieu et [devant] être consommé sur place» (*ibid.*). Les musées, les bibliothèques et les salles de spectacles, notamment, relèvent ainsi des produits immobiliers, tandis que les livres et les DVD correspondent à des produits mobiles. L'échelle territoriale adéquate pourrait ainsi être potentiellement différente selon que l'analyse porte sur des produits mobiles ou immobiliers; cela demeure toutefois à démontrer.

Les catégories de territoires: indicateurs et variables

Les indicateurs et variables utilisés dans le cadre de la catégorisation des territoires, en vue ou non d'établir une typologie, sont nombreux. Ils peuvent notamment se traduire par des caractéristiques économiques, sociales, physiques et politiques (Casellas et Galley, 1999). On peut aussi utiliser un certain degré d'agrégation (un critère d'échelle territoriale selon la problématique étudiée), des critères de proximité physique et historique ainsi que des critères exposant les degrés d'homogénéité⁶ au sein d'un même territoire, notamment à l'aide des caractéristiques de la structure sociale (Burton *et al.*, 1996, p. 88-89).

6 Il s'agit ici de catégoriser les territoires présentant des caractéristiques homogènes, c'est-à-dire similaires. On pourrait, par exemple, catégoriser les municipalités du Québec selon le niveau de revenu personnel des individus en regroupant les municipalités présentant les plus faibles revenus (caractéristique homogène) en une même catégorie.

Il est également possible de croiser ces différentes variables afin d'obtenir des valeurs synthèses (Dugas, 2014) ou encore des indices (Ependa, 2014)⁷. On peut aussi distinguer les indicateurs quantitatifs de situation (indicateurs d'état, telle la taille de la population à une date donnée) et les indicateurs quantitatifs cinétiques (indicateurs d'évolution tels que l'évolution démographique ou les flux migratoires) (Dumont, 2012).

S'il dépend de toute évidence de l'objet de la recherche, le choix des variables doit également prendre en considération la disponibilité et l'homogénéité des données pour l'échelle territoriale sélectionnée (Burton *et al.*, 1996; Casellas et Galley, 1999; Gagnon, 1967). Les données des variables retenues doivent également être hiérarchisées, non pas à l'aide des méthodes des effectifs égaux (centile, décile, quartile, médiane, etc.), puisqu'elles « ne tiennent pas compte des valeurs extrêmes qui sont tantôt trompeuses, tantôt révélatrices de grandes disparités » (Ependa, 2014, p. 302), mais de la méthode des seuils naturels ou de celle des amplitudes⁸. Enfin, on rappelle que « [q]uelle que soit la dimension de la base territoriale de référence, les variables statistiques utilisées sont généralement des moyennes et ne fournissent qu'une abstraction des réalités analysées » (Dugas, 2014, p. 280).

Examinons de plus près les indicateurs et variables pouvant être utiles dans le cadre d'une catégorisation territoriale; ils sont nombreux et nous présentons ici un portrait non exhaustif. Les variables concernant la population représentent des indicateurs abondamment utilisés afin de catégoriser un territoire. Il peut s'agir de la taille de la population (Allaire, 2010; Ben Gera, 1980; Cambon et Ladouceur, 2013; Dalphond, 2006; Harvey, 2003; Gagnon, 1967; Gagnon et Garon, 1995; Hoffert, 2012; Korcelli, 2008; OLP, 2010; Roy, 2013), laquelle a d'ailleurs été considérée comme « déterminante sur l'activité des bibliothèques publiques [du Québec] » (Allaire, 2010, p. 18). Qui plus est, on peut préciser avec Roy (2013, p. 4) ceci:

-
- 7 Les concepts de valeur synthèse et d'indice renvoient ici à des indicateurs élaborés à l'aide de nombreuses variables. Il s'agirait, par exemple, de catégoriser des territoires selon un indicateur conjuguant les variables du revenu personnel, du dernier diplôme obtenu et de la catégorie socioprofessionnelle des individus.
- 8 La méthode des seuils naturels consiste à identifier les classes (catégories) par le repérage des zones de discontinuité dans une distribution de données. La méthode des amplitudes équivalentes consiste à subdiviser l'étendue des données distribuées en classes d'amplitude égale. Voir Ependa (2014, p. 311-314) pour plus de précisions.

[L]a population d'une municipalité détermine le montant des subventions reçues de même que les contributions des citoyens. D'ailleurs, soulignons que les citoyens des municipalités du Québec financent plus de 90% de leurs services culturels à partir des impôts fonciers, des taxes municipales et de la tarification des différents services culturels (OCCQ, 2012). Ainsi, la taille d'une municipalité implique une certaine offre culturelle, ce qui a nécessairement une influence sur la participation culturelle elle-même.

Il peut également s'agir de la densité de la population (Ben Gera, 1980; Dalphond, 2006; Dijkstra et Poelman, 2008; Dumont, 2012; Zickuhr *et al.*, 2012), du taux de croissance de celle-ci (Dalphond, 2006; Dijkstra et Poelman, 2008; Korcelli, 2008), du pourcentage de la population régionale vivant dans des communautés urbaines ou rurales (Brezzi, Dijkstra et Ruiz, 2011; Dijkstra et Poelman, 2008), et du poids relatif de la population d'une ville au sein de sa région administrative (Harvey, 2003), cet indicateur ayant d'ailleurs donné lieu à des analyses portant sur l'éventuelle existence de métropoles régionales (Harvey, 2003; Roy, 2013).

Si les variables relatives à la population demeurent fort utilisées, celles ayant trait à la situation géographique d'un territoire, souvent par rapport à un autre territoire, représentent des indicateurs très répandus. Ces derniers ont pour prémisse l'influence d'un territoire sur un autre; il s'agit donc des relations fonctionnelles entre différents territoires. Leur pertinence tient en partie à la première loi de la géographie (Tobler, 1970, p. 236), stipulant qu'«*everything is related to everything else, but near things are more related than distant things*» (cité dans Dubé et Devaux, 2014, p. 77), mais également à «la théorie des places centrales de Christaller (1933) et de Lösch (1954), selon laquelle les avantages économiques du regroupement des activités engendrent la formation de centres (villes), dont les zones d'influence s'étendent plus ou moins loin selon le rang qu'occupe une ville dans la hiérarchie urbaine» (Cambon et Ladouceur, 2013, p. 16). Notons par ailleurs que, comme évoqué plus haut, la typologie des espaces culturels régionaux de Harvey et Fortin (1995) utilise ce type d'indicateur.

L'un de ces indicateurs concerne le temps et la distance séparant le lieu de résidence et le lieu de travail (*Travel-To-Work-Areas - TTWAS*) (Coombes *et al.*, 2006, p. 3), contribuant à établir les relations entre ces deux lieux au sein d'une région donnée. Celui-ci est fort utilisé au Royaume-Uni, afin notamment de mieux comprendre les taux de

chômage (Coombes *et al.*, 2006). Un autre indicateur, similaire à ce dernier, catégorise les territoires selon leur localisation à plus ou moins cent kilomètres d'une ville de 100 000 habitants ou plus (Cambon et Ladouceur, 2013), tandis qu'un autre les classe en fonction de la possibilité de se rendre d'un point à un autre en 45 minutes ou moins (Dijkstra et Poelman, 2008). Dijkstra et Poelman ont appliqué cet indicateur en le décrivant comme suit : « *[A] region is considered close to a city if more than half of its residents can drive to the centre of a city of at least 50 000 inhabitants within 45 minutes. Conversely, if less than half its population can reach a city within 45 minutes, it is considered remote* » (*ibid.*, p. 3).

La littérature fait également état du concept de Ville-Région (*City-Region*), lequel renvoie aux « *boundaries of those areas in which a majority of the population see the core city as "their" place - in which they may work, shop for certain types of goods, visit for entertainment and leisure pursuits, and with which they identify* » (Coombes *et al.*, 2006, p. 1). À cet égard, « *[w]hy is proximity to a city relevant for rural regions? Access to a city is an indicator of access to a wide range of services and opportunities* » (Dijkstra et Poelman, 2008, p. 3). Par ailleurs, la typologie régionale proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) utilise un critère semblable afin de distinguer deux de ces quatre catégories de territoires, à savoir ceux à prédominance rurale situés près d'une ville et ceux à prédominance rurale éloignés, les deux autres catégories étant les territoires majoritairement urbains ainsi que les territoires intermédiaires (Brezzi, Dijkstra et Ruiz, 2011).

Outre les variables relatives à la population et à la situation géographique d'un territoire, la littérature fait état de variables concernant le type de territoire, c'est-à-dire des régions majoritairement urbaines, intermédiaires ou à prédominance rurale (Brezzi, Dijkstra et Ruiz, 2011), ou encore des régions rurales et des régions urbaines (OLP, 2010), et du degré d'influence urbaine sur les zones rurales (Brezzi, Dijkstra et Ruiz, 2011; Dijkstra et Poelman, 2008; Korcelli, 2008). On relève également la présence d'institutions telles que les universités et les centres de recherche (Polèse et Shearmur, 2002, cités dans Harvey, 2003), de médias écrits et électroniques et d'institutions culturelles et artistiques (Harvey, 2003) comme des éléments importants à considérer dans la catégorisation des territoires.

La langue parlée par la population, les différentes variables économiques, dont le revenu personnel moyen, et le niveau de scolarité (Dalphond, 2006), constituent aussi des variables utiles dans

l'élaboration d'une typologie territoriale. On note d'ailleurs que le revenu représente une variable de base, et ce, « en raison de ce qu'il représente en termes d'activités sociales et économiques et de ses impacts sur la qualité de vie des individus » (Dugas, 2014, p. 281).

Enfin, au Québec, un indice de richesse foncière uniformisée (RFU) a été développé, lequel constitue une valeur synthèse combinant notamment la taille de la population et l'évaluation foncière des immeubles d'un territoire donné. Cet indice est utilisé dans le secteur culturel, notamment par le ministère de la Culture et des Communications du Québec dans le cadre du calcul des subventions aux bibliothèques publiques québécoises. Incidemment, on constatait en 1995 « [u]ne très forte corrélation positive entre la richesse foncière municipale et les ressources des bibliothèques (corrélation également positive entre la richesse de la municipalité et une population plus scolarisée et de langue autre que française) [...] [et] [u]ne relation plutôt négative entre la richesse foncière de la municipalité et l'effort fiscal envers la bibliothèque » (Gagnon et Garon, 1995, p. 35).

Une proposition de typologie culturelle locale

Nous présentons et détaillons ici le modèle proposé de typologie culturelle locale ainsi que le cadre méthodologique de son développement. Cette typologie utilise une échelle locale, à savoir celle des territoires des municipalités québécoises en date de 2013. Ces unités territoriales sont abordées sous une approche résolument comparative et fonctionnelle, notamment en considérant les relations d'influence entre celles-ci.

Le recours à l'échelle territoriale des municipalités n'est certes pas nouveau, ni singulier. Plusieurs chercheurs y ont eu recours, notamment dans le cadre d'analyses statistiques des faits culturels (Allaire, 2010; Harvey, 2003; Roy, 2013). L'échelle des municipalités est d'ailleurs vue comme permettant de nuancer et de préciser d'éventuelles disparités entre des municipalités faisant partie d'un même territoire plus vaste, qu'il s'agisse des MRC ou des régions administratives (Dugas, 2014). On a également suggéré que l'échelle locale était l'un des deux pôles de la nouvelle dynamique culturelle à l'œuvre, l'autre étant celui de la globalisation des marchés culturels (Harvey, 2003). Par ailleurs, et nous l'avons évoqué en introduction, la « multiplication des politiques culturelles à l'échelle des municipalités depuis 1992 » (Harvey, 2002, p. 147) incite à privilégier des analyses microscalaires.

Sur le plan statistique, on a éloquentement démontré la pertinence de l'échelle municipale, notamment en mettant au jour des variations significatives en matière de pratiques culturelles selon la taille de la population des municipalités (Allaire, 2010; Roy, 2013).

Des critères de catégorisation

La typologie a pour assise trois critères de catégorisation, à savoir la taille de la population de la municipalité, sa densité de population ainsi que sa situation géographique. L'indice de la richesse foncière uniformisée (RFU) a également été utilisé, non pas à titre de critère de catégorisation, mais comme donnée de validation. Nous y revenons plus loin.

La taille de la population des territoires constitue la valeur principale⁹. Comme mentionné plus haut, celle-ci est une donnée fréquemment utilisée, encore plus dans le secteur culturel, étant donné que l'offre culturelle est « dépendante d'une certaine taille de municipalités puisqu'un nombre plus ou moins élevé d'habitants justifie un certain nombre d'équipements et certaines facilités d'accès » (Roy, 2013, p. 15).

Le deuxième critère de catégorisation concerne la densité de la population d'une municipalité, c'est-à-dire le nombre d'habitants par kilomètre carré. Cela est à relier au fait que deux villes, comme Chibougamau et Delson, qui présentent une taille de population similaire, évoluent dans des contextes différents, notamment parce que « plus un territoire est grand et plus sa population est de petite taille (un rapport que résume l'indicateur relatif à la densité de la population), plus le nombre d'infrastructures et les coûts d'exploitation sont susceptibles d'augmenter » (Dalphond, 2006, p. 40-42). Ce critère souligne également l'importance de distinguer les territoires selon qu'ils se situent en contexte urbain ou en contexte rural. Enfin, le choix du critère de la densité de population est inspiré de la typologie territoriale de l'OCDE, qui a recours à ce critère pour des raisons similaires (Dijkstra et Poelman, 2008).

Enfin, le troisième et dernier critère de catégorisation des territoires de la typologie se rapporte à la situation géographique d'une municipalité. À la manière de Harvey et Fortin ainsi que de l'approche fonctionnelle (*Nodal Theories*) (Casellas et Galley, 1999), nous reconnaissons l'influence qu'une grande ville peut avoir sur une ville de moindre taille, de même que celle d'un pôle culturel régional sur son environnement.

9 Ce concept renvoie à une variable importante, ou de référence, selon Dugas (2014).

Les catégories de la typologie

Prenant appui sur ces trois critères, la typologie culturelle locale est élaborée en mobilisant les municipalités québécoises de 5 000 habitants et plus, selon six catégories. Nous avons fait le choix de ne pas recourir aux données des municipalités de moins de 5 000 habitants, car leur nombre est très élevé (selon le décret de population de 2014; MAMOT, 2014: 1 040 municipalités, incluant les villages nordiques et les territoires non organisés, sur un total de 1 221 municipalités; ISQ, 2015), et qu'elles n'abritent qu'une faible partie de la population du Québec (selon le décret de population de 2014: 15,54% en 2014; ISQ, 2015). Qui plus est, ce sont dans ces municipalités de moins de 5 000 habitants que les pratiques culturelles étaient les plus faibles en 2012 (Roy, 2013). Le nombre total de municipalités de 5 000 habitants et plus était, toujours selon le décret de population de 2014, de 181 (ISQ, 2015).

1 Municipalité centrale à haute densité (MCHD) ($n = 4$)

Une MCHD est la municipalité la plus peuplée de sa région administrative. La taille minimale de la population est de 100 000 habitants et elle présente une densité de population minimale de 1 000 habitants par kilomètre carré. Municipalités concernées: Laval, Longueuil, Montréal, Québec.

2 Municipalité centrale à faible densité (MCFD) ($n = 9$)

De la même manière que pour une MCHD, une MCFD est la municipalité la plus peuplée de sa région administrative, la taille minimale de sa population étant de 50 000 habitants et présentant une densité de population maximale de 999 habitants par kilomètre carré. Exemples de municipalités: Drummondville, Gatineau, Lévis, Rimouski, Saguenay.

3 Municipalité intermédiaire (MI) ($n = 10$)

Une MI est une municipalité dont la taille de la population est de 25 000 habitants et plus et qui est située à plus de 30 minutes¹⁰ de voiture d'une ville de 50 000 habitants et plus. Exemples de municipalités: Alma, Granby, Rouyn-Noranda, Saint-Georges, Sorel-Tracy.

10 Voir la section traitant de la méthodologie pour les références.

- 4 Municipalité satellite de niveau 1 (MS1) ($n = 55$)
Une MS1 est une municipalité dont la taille maximale de sa population est de 100 000 habitants et qui est située à 30 minutes ou moins d'une MCHD. Exemples de municipalités: Brossard, L'Ancienne-Lorette, Mascouche, Pointe-Claire, Richelieu.
- 5 Municipalité satellite de niveau 2 (MS2) ($n = 47$)
Une MS2 est une municipalité dont la taille démographique maximale est de 50 000 habitants et qui est située à 30 minutes ou moins d'une MCFD ou d'une MI. Exemples de municipalités: Acton Vale, Bromont, Charlemagne, Louiseville, Mont-Joli, Prévost.
- 6 Municipalité périphérique (MP) ($n = 56$)
Une MP est une municipalité dont la taille de la population est de 25 000 habitants et moins et qui est située à plus de 30 minutes d'une municipalité de 50 000 habitants et plus. Exemples de municipalités: Amqui, Amos, Chandler, Beauceville, Rawdon, Saint-Lazare, Warwick.

La méthodologie

Nous avons, dans un premier temps, fait le choix des indicateurs selon une approche générale inductive. Cette dernière «s'appuie sur différentes stratégies utilisant prioritairement la lecture détaillée des données brutes pour faire émerger des catégories à partir des interprétations du chercheur qui s'appuie sur ces données brutes (Blais et Martineau [2006, p. 3])» (Falardeau et Perreault, 2014, p. 136-137). Il importe toutefois de préciser que «l'induction et la déduction ne sont pas propres à une démarche en particulier» (*ibid.*, p. 142-143), et que nous avons également mobilisé, comme nous l'avons vu avec notre cadre conceptuel et méthodologique, une perspective hypothéticodéductive.

Même si nous savions que plusieurs chercheurs avaient eu recours à la taille des municipalités pour analyser les variations statistiques dans le champ culturel, nous avons procédé à la collecte de différentes données statistiques reliées à l'échelle territoriale des municipalités québécoises afin de découvrir celles qui présentent des variations importantes; la taille de la population et la densité de population ont alors été cernées. Les données concernant la taille de la population datent de 2013 et proviennent de l'Institut de la statistique du Québec (2015), tandis que les données portant sur la densité de la population sont issues du recensement de la population de 2011 de Statistique Canada (2015).

Ces deux indicateurs établis, nous avons procédé aux analyses et réalisé une première catégorisation inspirée de celle de Harvey et Fortin (1995), repérant ainsi des municipalités centrales à haute densité et à faible densité, des municipalités satellites à haute, moyenne et faible densité, et des municipalités périphériques à haute, moyenne et faible densité. Précisons que, pour cette première version de la typologie, nous avons catégorisé le critère de situation géographique des municipalités en nous inspirant de la typologie de Harvey et Fortin, c'est-à-dire en comparant la situation géographique d'une ville par rapport à d'autres. En outre, lors de la présentation de cette première catégorisation lors du Congrès des milieux documentaires¹¹ de décembre 2014, certains participants ont mentionné que l'indice de richesse foncière uniformisée était couramment utilisé dans leur milieu, notamment (comme évoqué plus haut) par le ministère de la Culture et des Communications du Québec dans le cadre du calcul des subventions aux bibliothèques publiques.

Dans un deuxième temps, nous avons souhaité systématiser le critère de situation géographique. Une revue de la littérature portant sur les méthodes déployées dans le domaine des typologies territoriales a été réalisée. Nous avons notamment retenu que la distance d'une municipalité par rapport à une ville d'importance, généralement de 50 000 habitants et plus, était utilisée assez couramment pour élaborer des typologies territoriales.

Nous avons rassemblé les données relatives à la distance entre les municipalités à partir des banques de données de Transports Québec (2015) et les avons intégrées à notre fichier d'analyse. L'indice de richesse foncière uniformisée a aussi été intégré, non pas comme un quatrième indicateur mais bien comme une donnée additionnelle pouvant éventuellement nous permettre de nuancer les catégorisations de la typologie. Les données relatives à la richesse foncière uniformisée proviennent du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT, 2015).

Dans un troisième temps, nous avons procédé à un second essai de catégorisation des territoires municipaux à l'aide de la taille de la population, de la densité de la population et des distances séparant les municipalités de la ville de 50 000 habitants et plus la plus rapprochée. Une double échelle territoriale a été utilisée à cette étape; si l'échelle territoriale est résolument locale (territoire municipal), nous

11 Il s'agit d'un congrès annuel rassemblant principalement les professionnels des bibliothèques publiques québécoises.

avons analysé et catégorisé les municipalités à l'intérieur de leur région administrative respective. Nous avons ainsi trié les municipalités par région administrative d'appartenance, puis par taille de population. Cette opération a permis d'identifier les municipalités centrales à haute densité (MCHD) et les municipalités centrales à faible densité (MCFD). Les municipalités satellites de niveau 1 (MS1) et les municipalités satellites de niveau 2 (MS2) ont ensuite été repérées en considérant la distance entre les municipalités. Enfin, la combinaison des données de la taille de la population et de la distance entre les municipalités a conduit à l'identification des municipalités intermédiaires (MI) et des municipalités périphériques (MP).

Les seuils ainsi que les intervalles de taille et de densité de population utilisés ont été en partie inspirés de la revue de la littérature, et en partie de l'analyse des données à l'aide de la méthode des seuils naturels, c'est-à-dire une approche « consistant à placer les limites de classes dans les zones de discontinuité repérées dans la distribution » (Ependa, 2014, p. 302). Afin de fixer le seuil de densité de population distinguant les MCHD et les MCFD, soit 1 000 habitants au kilomètre carré, les données de densité de population par municipalité ont été triées sous la forme d'un dégressif, c'est-à-dire une liste des municipalités triées, de la municipalité présentant la plus forte densité de population à celle présentant la plus faible, produisant un graphique et faisant ressortir la principale zone de discontinuité, c'est-à-dire la zone du graphique où la continuité des données est interrompue. Cette zone de discontinuité, qui s'est révélée être une densité de population de 1 000 habitants au kilomètre carré, a départi la liste des données en deux groupes, soit les MCHD et les MCFD.

La typologie locale et les bibliothèques publiques

Nous proposons ici une application particulière, nécessairement sommaire, de la typologie proposée au secteur des bibliothèques publiques autonomes du Québec¹². Des indicateurs statistiques des bibliothèques publiques autonomes tels que déclarés dans l'enquête annuelle de 2013 (BAnQ, 2014a) ont été utilisés. Nous avons extrait de

12 On distingue au Québec les bibliothèques publiques autonomes des bibliothèques publiques affiliées, les premières étant situées dans des municipalités de 5 000 habitants et plus, les secondes dans des municipalités de moins de 5 000 habitants. Ces dernières sont affiliées à un centre régional de services aux bibliothèques publiques (CRSBP).

l'outil StatBib¹³ le nombre de prêts par habitant ainsi que les dépenses de fonctionnement par habitant pour chacune des bibliothèques autonomes et nous présentons les résultats à l'aide de la typologie culturelle locale.

Dans l'objectif de valider l'efficacité de la typologie culturelle locale, nous avons d'abord souhaité comparer l'homogénéité des catégories de la typologie, c'est-à-dire le degré de ressemblance des municipalités d'une même catégorie (tableau 12.1). Pour ce faire, nous avons considéré toutes les municipalités où nous retrouvions, en 2013, une bibliothèque publique autonome, soit 163 des 181 municipalités (Institut de la statistique du Québec, 2016) de 5 000 habitants et plus, auxquelles s'ajoutaient sept municipalités de moins de 5 000 habitants où nous retrouvions tout de même une bibliothèque publique autonome, le tout pour un total de 170 municipalités québécoises (BANQ, 2014a). Les outils statistiques que sont la moyenne arithmétique et la médiane ont été utilisés. En effet, plus une même catégorie comprend des municipalités similaires, plus la typologie est efficace et permet de proposer des comparaisons sur des bases solides. Rappelons, à cet égard, que la moyenne arithmétique est obtenue par la somme des valeurs d'un échantillon divisée par le nombre de valeurs, tandis que la médiane constitue la valeur centrale d'un groupe de valeurs. Ainsi, pour évaluer l'homogénéité d'un groupe de valeurs, l'écart entre la médiane et la moyenne pour chaque catégorie de la typologie a été calculé. En somme, plus la médiane est éloignée de la moyenne, plus la catégorie est composée de valeurs différentes et, *a contrario*, plus la médiane est près de la moyenne, plus la catégorie est composée de valeurs similaires.

À des fins de comparaison, nous avons également réalisé cette analyse au regard de la typologie des espaces culturels régionaux de Harvey et Fortin (1995) (tableau 12.2).

13 «StatBib [est] l'outil de consultation des statistiques des bibliothèques publiques du Québec, [lequel] contient les données statistiques les plus récentes à propos des bibliothèques publiques autonomes, des Centres régionaux de services aux bibliothèques publiques (CRSBP) et de BANQ, recueillies lors de l'enquête [annuelle] sur les bibliothèques publiques» (BANQ, 2014b).

TABLEAU 12.1 / Homogénéité des municipalités au sein des catégories - Typologie culturelle locale, 2013

Type de municipalité (n = 170)	Population desservie			Densité de population			Richesse foncière uniformisée (RFU)		
	Moyenne (n)	Médiane (n)	Écart médiane- moyenne en % de la moyenne	Moyenne (n)	Médiane (n)	Écart médiane- moyenne en % de la moyenne	Moyenne (\$)	Médiane (\$)	Écart médiane- moyenne en % de la moyenne
Centrales à haute densité (MCHD) (n = 4)	728 331	475 747	35	2 321	1 814	22	85 573 626 901	53 365 881 075	38
Centrales à faible densité (MCFD) (n = 9)	129 079	133 714	-4	442	437	1	10 634 062 027	9 984 134 975	6
Intermédiaires (MI) (n = 10)	38 452	34 744	10	251	231	8	3 318 547 378	2 947 050 569	11
Satellites de niveau 1 (MS1) (n = 50)	23 295	18 883	19	1 100	637	42	3 054 207 706	2 475 905 292	19
Satellites de niveau 2 (MS2) (n = 44)	13 851	9 751	30	367	92	75	1 419 374 779	1 155 253 256	19
Périphériques (MP) (n = 53)	9 216	7 499	19	204	67	67	841 934 685	748 611 853	11

Source : Adapté de BAnQ (2014a, 2014b).

TABLEAU 12.2 / Homogénéité des municipalités au sein des catégories - Typologie régionale de Harvey et Fortin (1995), 2013

Municipalités regroupées selon le type de régions (n = 170)	Population desservie			Densité de population			Richesse foncière uniformisée (RFU)		
	Moyenne (n)	Médiane (n)	Écart médiane-moyenne en % de la moyenne	Moyenne (n)	Médiane (n)	Écart médiane-moyenne en % de la moyenne	Moyenne (\$)	Médiane (\$)	Écart médiane-moyenne en % de la moyenne
Centrales (n = 24)	107 801	12 999	88	1 338	559	58	13 710 657 253	1 510 950 230	89
Satellites (n = 99)	28 023	12 947	54	589	269	54	2 977 114 290	1 259 839 481	58
Intermédiaires (n = 24)	37 310	8 557	77	239	79	67	2 872 884 413	925 569 276	68
Périphériques (n = 23)	21 298	10 360	51	65	29	54	1 744 861 364	694 309 252	60

Source : Adapté de BAuQ (2014a, 2014b).

Les résultats obtenus lors de cette première analyse sont particulièrement révélateurs. Le degré d'homogénéité des territoires d'une même catégorie apparaît plus élevé dans le cadre de la typologie culturelle locale que pour la typologie des espaces culturels régionaux. En effet, les écarts entre la moyenne et la médiane, calculés en pourcentage de la moyenne, sont majoritairement inférieurs à 30% pour la typologie locale tandis qu'ils dépassent tous 50% pour la typologie à l'échelle régionale. Cela confirme que la typologie à l'échelle locale présente des catégories plus homogènes que d'autres typologies utilisant des échelles territoriales plus vastes, ce qui devrait permettre des analyses plus fines des statistiques culturelles.

L'agrégation des statistiques des bibliothèques publiques à l'aide de la typologie culturelle locale est également très intéressante (tableau 12.3).

TABLEAU 12.3 / Nombre de prêts par habitant et dépenses de fonctionnement par habitant des bibliothèques publiques autonomes du Québec, selon le type de municipalité, 2013

Type de municipalités (n = 170)	Moyenne des prêts par habitant (nombre)	Moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant (dollars)
Centrales à haute densité (MCHD) (n = 4)	6,99	39,18
Centrales à faible densité (MCFD) (n = 9)	5,72	32,33
Intermédiaires (MI) (n = 10)	5,13	31,99
Satellites de niveau 1 (MS1) (n = 50)	6,58	46,36
Satellites de niveau 2 (MS2) (n = 44)	5,61	31,33
Périphériques (MP) (n = 53)	5,44	33,71

Source : Adapté de BAnQ (2014a, 2014b).

On remarque que la moyenne du nombre de prêts par habitant est significativement plus élevée au sein des municipalités à haute densité de population et des municipalités qui leur sont satellites (MCHD et MS1) que des autres types de municipalités. De la même manière, la moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant est significativement plus élevée pour ces mêmes municipalités (MCHD et MS1) que pour les autres

types, les MS1 présentant en outre des dépenses de fonctionnement plus élevées de près de 50% par rapport à d'autres types de municipalités, notamment les MS2. Enfin, on remarque que les municipalités intermédiaires (MI), par nature des municipalités relativement isolées (à plus de 30 minutes d'une ville de 50 000 habitants et plus), sont celles qui présentent la moyenne de prêts par habitant et la moyenne de dépenses de fonctionnement les plus faibles du tableau.

Comme mentionné en introduction, l'un des objectifs d'une typologie territoriale demeure la réalisation de comparaisons entre les différents types de territoires, tout en offrant la possibilité de faire une analyse des caractéristiques et des dynamiques d'organisations et d'institutions situées au sein d'un même type de territoire. Six municipalités, lesquelles ont été sélectionnées de façon aléatoire, sont ici examinées, soit une par catégorie de territoire, et ce, afin d'étayer la pertinence de cette typologie culturelle locale. Le tableau 12.4 présente les données des prêts par habitant et des dépenses par habitant pour les municipalités de Québec (MCHD), de Rimouski (MCFD), d'Alma (MI), de Saint-Augustin-de-Desmaures (MS1), de Nicolet (MS2) et de Rawdon (MP). Les statistiques propres à chacune de ces municipalités sont comparées à leur catégorie d'appartenance dans la typologie culturelle locale ainsi que dans la typologie des espaces culturels régionaux.

On constate que la typologie à l'échelle locale permet à certaines municipalités étudiées de mieux se comparer avec des municipalités du même type. L'exemple des dépenses de fonctionnement de la Ville de Québec est éloquent à cet égard, présentant des dépenses moyennes par habitant de 34,50\$ en 2013. Ce résultat, comparé à la moyenne des régions centrales dans la typologie relevant de cette échelle, indique que Québec présente des dépenses par habitant largement sous la moyenne, laquelle s'établissait alors à 53,82\$. Rappelons par ailleurs que les régions centrales dans la typologie des espaces culturels régionaux agrègent les statistiques de nombreuses municipalités de différents types, notamment celles de Québec et Montréal, mais également celles de Saint-Augustin-de-Desmaures, L'Ancienne-Lorette, Beauport et Shannon, notamment. Or, ces dernières municipalités sont, dans la typologie locale, des MS1 (et non des MCHD comme l'est la Ville de Québec), c'est-à-dire des municipalités dont la taille maximale de la population est de 100 000 habitants et qui sont situées à 30 minutes ou moins d'une MCHD. On remarque cependant que les MS1 présentent la plus haute moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant de

TABLEAU 12.4 | Dépenses de fonctionnement par habitant, selon la typologie utilisée, 2013

Municipalité	Type de municipalité	Type de région	Moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant		Moyenne des dépenses de fonctionnement par habitant (Type de région) (\$)	Écart - échelle locale (%)	Écart - échelle régionale (%)
			(Municipalité) (\$)	(Type de municipalité) (\$)			
Québec	Centrales à haute densité	Centrale	34,50	39,18	53,82	-12	-36
Rimouski	Centrales à faible densité	Périphérique	25,37	32,33	37,12	-22	-32
Alma	Intermédiaires	Périphérique	31,68	31,99	37,12	-1	-15
Saint-Augustin-de-Desmaures	Satellites de niveau 1	Centrale	50,93	46,36	53,82	10	-5
Nicolet	Satellites de niveau 2	Intermédiaire	12,38	31,33	30,70	-60	-60
Rawdon	Périphériques	Satellite	35,59	33,71	34,02	6	5

Source : Adapté de BAnQ (2014a, 2014b).

toutes les catégories de municipalités de la typologie culturelle locale, soit 46,36\$, comparativement à une moyenne de 39,18\$ pour les municipalités centrales à haute densité, dont fait partie la Ville de Québec.

L'agrégation des statistiques de différents types de municipalités à une échelle régionale a pour effet d'augmenter significativement la moyenne de dépenses de fonctionnement par habitant des bibliothèques, ce qui peut altérer l'interprétation des écarts relevés. On peut ainsi constater que la typologie à l'échelle locale permet de nuancer l'écart de la Ville de Québec par rapport à la typologie régionale en matière de dépenses par habitant, celle-ci affichant un écart négatif de 12% (à l'échelle locale) par rapport à un écart négatif de 36% (à l'échelle régionale).

Il importe toutefois de mentionner, comme nous pouvons le voir dans le tableau 12.4, que les écarts d'analyse entre les deux échelles (locale et régionale) ne sont pas systématiques: les moyennes calculées en agrégeant les données statistiques des municipalités d'une même région administrative (échelle régionale) demeurent le reflet d'une réalité et les statistiques de certaines de ces municipalités se retrouvent relativement proches de ces moyennes. L'échelle locale permet à cet égard d'évacuer les valeurs extrêmes des moyennes régionales en les regroupant sous de nouvelles catégories de municipalités présentant des contextes similaires.

Cette application de la typologie culturelle locale à certains indicateurs des bibliothèques publiques autonomes demeure partielle, et il serait souhaitable de procéder à une analyse systématique de l'ensemble des indicateurs statistiques des bibliothèques publiques autonomes à l'aide de cette typologie, et même d'en comparer les résultats avec ceux obtenus à l'aide d'autres typologies territoriales, notamment la typologie des espaces culturels régionaux.

Conclusion

Ce texte a voulu démontrer que l'échelle locale se révèle pertinente et adéquate pour l'analyse des relations entre l'offre culturelle et les publics de la culture. En effet, nous avons pu exposer une analyse plus fine des statistiques des bibliothèques publiques par le recours à la typologie locale. Cela devrait inciter les chercheurs à se pencher sur un ensemble plus étendu de statistiques de ce secteur en vue d'améliorer la compréhension des variations territoriales à l'échelle locale.

Sur le plan théorique, la géographie des dynamiques culturelles soulève la question de la nature même de ce champ de recherche, notamment en communication alors que cette géographie peut constituer à la fois une médiation territoriale, c'est-à-dire le développement de stratégies de mises en relation de l'offre avec les publics, et un contexte, en parallèle aux contextes social, culturel, économique, politique et technologique, au sein duquel émerge cette relation. On peut à ce propos émettre l'hypothèse que la géographie de l'offre culturelle relève davantage de la médiation territoriale, tandis que la géographie de la consommation culturelle procède du contexte.

Il serait en outre approprié d'approfondir la recherche à un niveau encore plus «micro», s'intéressant aux quartiers et arrondissements des villes. Dugas relève à cet égard que

[l]'étude effectuée à l'échelle des municipalités est valable pour le secteur rural si l'on interprète avec prudence les données pour les plus petites localités, mais elle est insatisfaisante pour bien mesurer les importantes disparités qui caractérisent la majeure partie du monde urbain. Pour mettre ces disparités en évidence, il faudrait effectuer les analyses au moins à l'échelle des arrondissements et des quartiers (Dugas, 2014, p. 279-280).

En plus des paliers «national», provincial et municipal, un quatrième niveau, inframunicipal, est venu s'ajouter à cet édifice, plusieurs quartiers et arrondissements se dotant de plans, programmes ou politiques de nature culturelle (Ville de Montréal, 2013); une telle approche permettrait surtout d'accroître la précision des statistiques culturelles, notamment au sein des villes présentant des niveaux démographiques importants, et dont les quartiers ou arrondissements peuvent être très peuplés et se caractériser par une demande ainsi qu'une offre culturelle variées.

D'autres recherches, notamment de nature empirique et selon différents secteurs culturels, devraient être entreprises afin de mieux mesurer la portée et les limites de cette typologie. Des analyses comparées sur les plans canadien et international seraient notamment pertinentes, tout comme d'ailleurs des études portant sur les dynamiques culturelles émanant de l'articulation entre les différentes échelles territoriales, qu'elles soient locale, régionale, nationale ou internationale.

S'appuyant sur les travaux fondateurs de Harvey et Fortin, lesquels se concentrent sur le niveau méso (les régions), ce texte a présenté les principales dimensions d'une typologie culturelle locale (micro), souhaitant ainsi contribuer au développement des statistiques culturelles ainsi qu'outiller les acteurs pertinents (élus, fonctionnaires, organisations et institutions culturelles, instituts de statistiques, chercheurs, citoyens, entreprises) concernant les instruments de l'action publique en matière de culture.

Bibliographie

- ALLAIRE, BENOIT (2010). «Importante progression des bibliothèques publiques du Québec entre 1995 et 2007», *Statistiques en bref*. Québec, Observatoire de la culture et des communications du Québec.
- BELK, RUSSELL W. (1987). «La consommation symbolique d'art et de culture», dans François Rouet et Xavier Dupuis (dir.), *Économie et culture: les outils de l'économiste à l'épreuve*. Paris, La Documentation française, 137-146.
- BEN GERA, MICHAL (1980). *La fréquentation des bibliothèques et des librairies au Canada*. Ottawa, Gouvernement du Canada, Secrétaire d'État.
- BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC – BANQ (2014a). *Enquête annuelle sur les bibliothèques publiques du Québec, données de 2013*. Montréal, BANQ, <https://www.banq.qc.ca/documents/services/espace_professionnel/milieux_doc/statistiques/enquete_annuelle/2015/EBP2015_Definitions_et_directives.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC – BANQ (2014b). «Consulter les statistiques: StatBib». Montréal, BANQ, <<https://www.banq.qc.ca/techno/recherche/rms.html?keyword=Consulter+les+statistiques%3A+StatBib&x=0&y=0&fonction=chercher&afficherPortail=checked&afficherIris=checked&afficherPistard=checked&afficherColNum=checked>>, consulté le 2 septembre 2016.
- BOURGEON-RENAULT, DOMINIQUE (2009). *Marketing de l'art et de la culture: spectacle vivant, patrimoine et industries culturelles*. Paris, Dunod.
- BREZZI, MONICA, LEWIS DIJKSTRA et VINCENTE RUIZ (2011). *OECD Extended Regional Typology: The Economic Performance of Remote Rural Regions*. Paris, OECD Publishing.
- BURTON, MICHAEL L., CARMELLA C. MOORE, JOHN W. M. WHITING, A. KIMBALL ROMNEY, DAVID F. ABERLE, JUAN A. BARCELO, MALCOLM M. DOW, JANE I. GUYER, DAVID B. KRONENFELD, JERROLD E. LEVY et JOCELYN LINNEKIN (1996). «Regions based on social structure», *Current Anthropology*, 37(1), 87-123.
- CAMBON, PIERRE et STÉPHANE LADOUCEUR (2013). *Panorama des régions du Québec: Édition 2013*. Québec, Institut de la statistique du Québec.
- CASELLAS, ANTONIA et CATHERINE C. GALLEY (1999). «Regional definitions in the European Union: A question of disparities?», *Regional Studies*, 33(6), 551-558.
- CHRISTALLER, WALTER (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland*. Iéna, Fischer.
- CHRISTALLER, WALTER et CARLISLE W. BASKIN (1966). *Central Places in Southern Germany*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.

- COOMBES, MICHAEL, BRIAN ROBSON, ROBERT BARR, KITTY LYMPEROPOULOU et JAMES REES (2006). *A Framework for City-Regions*. Londres, The Office of the Deputy Prime Minister.
- DALPHOND, CLAUDE EDGAR (2006). *Bilan des portraits statistiques régionaux*. Québec, Direction du lectorat, de la recherche et des politiques, Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine.
- DIJKSTRA, LEWIS et HUGO POELMAN (2008). «Remote rural regions: How proximity to a city influences the performance of rural regions», *European Union, Regional Policy*, (1), <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2008_01_rural.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.
- DUBÉ, JEAN et NICOLAS DEVAUX (2014). «L'économétrie spatiale au service de l'analyse territoriale: une approche mixte pour un système complexe», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 77-104.
- DUGAS, CLERMONT (1986). «Région et régionalisation au Québec depuis Raoul Blanchard», *Cahiers de géographie du Québec*, 30(80), 189-202.
- DUGAS, CLERMONT (2014). «La mesure et l'analyse des disparités canadiennes et québécoises», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 277-298.
- DUGAS, RENAUD (1986). «Bilan et analyse de la régionymie dans l'administration publique québécoise», Communication présentée au Premier Congrès international sur la toponymie française de l'Amérique du Nord, Québec, 11 au 15 juillet 1984.
- DUMONT, GÉRARD-FRANÇOIS (2012). *Diagnostic et gouvernance des territoires: concepts, méthodes, application*. Paris, Armand Colin.
- EPENDA, AUGUSTIN (2014). «Indice composite de la dynamique territoriale (ICDT): une méthodologie multidimensionnelle pour catégoriser les territoires», dans Martin Robitaille et Marc-Urbain Proulx (dir.), *Sciences du territoire. Tome 2: Défis méthodologiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 299-320.
- FALARDEAU, MARIE-CHANTAL et STÉPHANE PERREault (2014). «"Chantez au Seigneur un chant nouveau..." (Ps.95.1): le portrait de la musique rock chrétienne», *Approches inductives: Travail intellectuel et construction des connaissances*, 1(1), 125-148.
- GAGNON, GILBERT (1967). *Découpage du territoire québécois en régions de bibliothèques*. Québec, Service des bibliothèques publiques du Québec.
- GAGNON, GILBERT et ROSAIRE GARON (1995). *Le rendement des bibliothèques publiques autonomes: Éléments d'explication*. Québec, Ministère de la Culture et des Communications.
- HARVEY, FERNAND (1994). *La région culturelle: problématique interdisciplinaire*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- HARVEY, FERNAND (2002). «La région culturelle et la culture en région», dans Denise Lemieux (dir.), *Traité de la culture*. Québec, Éditions de l'IQRC, 135-161.
- HARVEY, FERNAND (2003). «Des métropoles culturelles régionales au Québec?», dans Bruno Jean et Danielle Lafontaine (dir.), *Territoires et fonctions. Tome 2: Des pratiques aux paradigmes: les systèmes régionaux et les dynamiques d'innovation en débat*. Rimouski, Centre de recherche sur le développement territorial et Groupe de recherche interdisciplinaire sur le développement régional de l'Est du Québec, 59-69.
- HARVEY, FERNAND et ANDRÉE FORTIN (dir.) (1995). *La nouvelle culture régionale*. Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.

- HOFFERT, BARBARA (2012). «Book buying survey 2012: Book circ takes a hit», *Library Journal*, 14 février, <<http://lj.libraryjournal.com/2012/02/library-services/book-buying-survey-2012-book-circ-takes-a-hit/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC - ISQ (2016). *Population et structure par âge et sexe. Municipalités: Population totale, 1996-2015*. Québec, ISQ, <<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/structure/index.html>>, consulté le 2 septembre 2016.
- KORCELLI, PIOTR (2008). *Review of Typologies of European Rural-urban Regions*. Varsovie, Polish Academy of Sciences. <<http://www.plurel.net/images/D211.pdf>>, consulté le 2 septembre 2016.
- LERICHE, FRÉDÉRIC, SYLVIE DAVIET, MARIETTE SIBERTIN-BLANC et JEAN-MARC ZULIANI (dir.) (2008). *L'économie culturelle et ses territoires*. Toulouse, Presses universitaires du Mirail.
- LÖSCH, AUGUST (1954). *The Economics of Location*. New Haven, Yale University Press.
- LUCKERHOFF, JASON et DANIEL JACOBI (2014). «L'étude communicationnelle de la culture: le cas des publics des musées d'art», dans Stéphane Perreault et Yvon Plante (dir.), *Introduction à la communication sociale*. Trois-Rivières, Les Éditions SMG, 47-70.
- MARKUSEN, ANN (1987). *Regions: The Economics and Politics of Territory*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE - MAMOT (2014). «Population des municipalités du Québec, décret 2014», <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/infrastructures/programme_transfert/decret_population_TECQ.xls>, consulté le 2 septembre 2016.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE - MAMOT (2015). *Richesse foncière uniformisée: Exercice financier 2013*. Québec, MAMOT, <<http://www.mamrot.gouv.qc.ca/finances-indicateurs-de-gestion-et-fiscalite/information-financiere/profil-financier-et-autres-publications/richeesse-fonciere-uniformisee/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- OBSERVATOIRE DE LA LECTURE PUBLIQUE - OLP (2010). *Bibliothèques municipales: Données d'activités 2010, synthèse nationale*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication.
- RICHARDSON, HARRY W. (1979). *Regional Economics*. Urbana, University of Illinois Press.
- ROY, ALEXANDRA (2013). «Les pratiques culturelles au Québec en 2009 selon la taille de la population des municipalités», *Surviv: Bulletin de la recherche et de la statistique*. Québec, Ministère de la Culture et des Communications.
- STATISTIQUE CANADA (2015). *Profil du recensement 2011*. Ottawa, Statistique Canada, <<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F&fpv=3867/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- TOBLER, WALTER (1970). «A computer movie simulating urban growth in the Detroit region», *Economic Geography*, 46(2), 234-240.
- TRANSPORTS QUÉBEC (2015). *Outil d'estimation des distances routières*. Québec, Ministère des Transports, <<http://www.quebec511.info/fr/distances/>>, consulté le 2 septembre 2016.
- VILLE DE MONTRÉAL (2013). *Les quartiers culturels. Réalisons ensemble nos quartiers culturels. Plan de mise en œuvre*. Montréal, Ville de Montréal, <http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/culture_fr/media/documents/plan%20de%20mise%20en%20œuvre%20des%20quartiers%20culturels.pdf>, consulté le 2 septembre 2016.

ZICKUHR, KATHRYN, LEE RAINIE, KRISTEN PURCELL, MARY MADDEN et JOANNA BRENNER (2012). *Libraries, Patrons, and E-books*. Washington, Pew Research Center's Internet & American Life Project, <<http://libraries.pewinternet.org/2012/06/22/libraries-patrons-and-e-books>>, consulté le 2 septembre 2016.

L'évaluation et la transformation des relations entre les acteurs culturels et les collectivités territoriales en France

Chloé Langeard, Françoise Liot et Sandrine Rui

Résumé

Longtemps l'apanage de l'État français, l'évaluation des théâtres publics ou soutenus par les pouvoirs publics s'est démultipliée: elle est désormais un instrument prisé par les collectivités territoriales (communes, départements, régions). Par cette instrumentation, ces dernières cherchent à rationaliser l'attribution des subventions, mais surtout à s'imposer et à s'autonomiser dans un système d'action politico-administratif. L'évaluation participe alors à une reconfiguration et à une territorialisation des politiques culturelles. Outre de contribuer à la transformation des objectifs, elle institue de nouvelles relations et de nouveaux modes de négociation entre les acteurs du secteur artistique et culturel et leurs partenaires publics. Alors que les politiques locales de la culture ont longtemps reposé sur une délégation aux associations, cette recherche, menée dans une région française, révèle que les collectivités territoriales tendent à faire des acteurs culturels des prestataires sur lesquels elles exercent une autorité légitimée par l'évaluation.

Parmi les instruments de l'action publique, l'évaluation apparaît comme un méta-instrument (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), dans le sens qu'elle porte, directement ou indirectement, un regard sur l'efficacité d'autres instruments, tout en mobilisant de façon coordonnée

divers types d'outils (normes, techniques de recueil d'information et de mesure, indicateurs, etc.). Elle accompagne ainsi, de façon réflexive, l'instrumentation de l'action publique (Lacheret, 2013). L'imposante littérature sur l'évaluation insiste d'ailleurs de longue date sur le fait que, loin d'être une pure technique d'objectivation au service d'une amélioration des politiques publiques, elle possède tous les attributs d'une institution sociale: en (ré)organisant les rapports sociaux entre la puissance publique et ses ressortissants, elle produit potentiellement des effets structurants, parfois recherchés, parfois non voulus, souvent impensés.

En matière d'évaluation, les résistances et les critiques sont d'ailleurs nombreuses (Ogien et Laugier, 2010; Hibou, 2012; Del Rey, 2013) et révèlent à quel point la conception, la mise en œuvre comme l'appropriation de tout instrument ne vont pas de soi (Le Bourhis et Lascombes, 2014). Cette problématique se révèle particulièrement aiguë lorsque l'évaluation est mise en œuvre dans des secteurs qui relèvent d'une gouvernance multiniveaux. La question est alors d'apprécier dans quelle mesure l'évaluation peut produire des effets de recomposition de l'action publique, des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi des rapports entre ces instances et les ressortissants de l'action publique, dès lors que les enjeux de l'évaluation sont diversement perçus selon les échelles territoriales.

C'est cette question que nous voudrions explorer en portant une attention à un secteur dans lequel l'évaluation s'est imposée: le secteur artistique et culturel. Extrêmement hiérarchisé, ce secteur est, bien sûr, rompu aux jugements et aux classements qui sont au fondement même de la valeur des œuvres, des artistes et des lieux de diffusion. Mais, en France, le changement récent provient d'une multiplication des instances et d'une transformation des modalités d'évaluation.

D'abord prise en charge par les administrations de l'État, l'exigence évaluative se diffuse désormais sous la forme de contrôles et d'expertises, portés par des acteurs divers (Barbier, 2010). Les politiques contractuelles et les contrats de plan État-région ont notamment conduit les collectivités territoriales à évaluer leurs programmes. Parallèlement, depuis les années 1990 et dans un contexte de territorialisation de l'action publique (Duran et Thoenig, 1996), celles-ci investissent toujours davantage le secteur artistique et culturel, en recourant à des études, diagnostics et audits, aux objectifs eux aussi démultipliés.

Si le jugement sur la valeur artistique ne disparaît pas totalement des préoccupations, il tend à être placé au second plan des évaluations (Langeard, Liot et Rui, 2012). L'examen des modes d'évaluation mis en œuvre par les collectivités territoriales qui financent ce secteur fait apparaître la complexité et la diversité des objets, des méthodes et des objectifs. Dans un contexte caractérisé par le financement croisé des partenaires publics, les démarches d'évaluation s'additionnent et se chevauchent. Principalement, on assiste au passage d'une évaluation artistique et endogène à une évaluation exogène et hétéronome. Ce changement est révélateur d'une mutation des politiques publiques de la culture et d'une crise de légitimité de l'action publique dans ce domaine ainsi que des valeurs qui l'ont fondée.

À partir d'une recherche menée dans la région Grand-Ouest¹, il s'agira dans un premier temps de montrer à quel point le secteur du spectacle vivant est saturé de dispositifs d'évaluation multiples, dont le recours sert la volonté d'autonomisation des collectivités territoriales à l'égard de l'État. Ce faisant, et comme nous le verrons dans un second temps, les collectivités territoriales trouvent dans l'évaluation une ressource pour s'imposer face aux acteurs culturels en reconfigurant les modalités sur lesquelles se sont construites leurs relations.

1 Cette contribution s'appuie sur une recherche menée entre 2009 et 2013, dans le cadre d'un appel à projets régional - le nom de la région a été transformé pour une garantie d'anonymat - portant sur les acteurs et les processus de l'évaluation dans le secteur du spectacle vivant. Au moyen de méthodes quantitatives et qualitatives, l'analyse consistait à étudier la façon dont les professionnels des théâtres affrontent et intègrent l'épreuve de l'évaluation, mais aussi la façon dont les partenaires publics, les artistes et les publics s'engagent dans des opérations de jugement à l'égard de ces structures de diffusion et de production de spectacle vivant. Cette recherche repose sur 135 entretiens individuels (auprès des professionnels des théâtres, d'acteurs du monde politico-administratif et des publics, et ce, qu'ils soient spectateurs, habitants, acteurs des territoires, artistes en création ou diffusés par ces théâtres). À cela s'ajoutent 14 séances d'intervention sociologique menées avec l'équipe d'un des théâtres et une restitution menée avec les responsables des quatre théâtres retenus pour le terrain d'enquête (relativement à cette méthode de l'intervention, consulter Touraine, 1978 ; Cousin et Rui, 2011). Ce matériau qualitatif a été complété par des observations proposées par les théâtres (présentations publiques des programmations, réunions internes, bords de scènes, ateliers, événements hors programmation, représentations théâtrales hors des murs, rencontres à travers une association de spectateurs...). Enfin, une étude quantitative a été menée auprès des spectateurs des théâtres. Ce chapitre prend appui principalement sur l'analyse des discours des acteurs politico-administratifs concernant l'évaluation et sur l'étude de la réception et des représentations du processus d'évaluation par les acteurs culturels.

L'évaluation des théâtres publics : empilement des méthodes, hétérogénéité des objectifs et concurrence des acteurs

Comme tout instrument d'action publique, l'évaluation constitue un traceur du changement (Palier, 2005 ; Lascoumes et Simard, 2011). L'hétérogénéité des méthodes, des finalités et de ceux qui les portent dans le secteur du spectacle vivant témoigne des évolutions plus générales de la gouvernance publique. Loin de se désengager, l'État élargit ses modalités de production de connaissances et de contrôle des théâtres publics, tout en étant concurrencé par des collectivités territoriales qui, par leurs propres instruments d'évaluation (Halpern et Le Galès, 2011), s'autonomisent et imposent leurs propres orientations en matière de politiques culturelles.

L'évaluation saisie par l'État : la voie de l'institutionnalisation

L'intervention publique de l'État s'est très tôt justifiée en matière culturelle et artistique par l'importance accordée à l'œuvre d'art, valorisée comme une production humaine aux caractéristiques intrinsèques exceptionnelles. L'œuvre est centrale par sa matérialité et sa capacité à s'inscrire dans la durée, à traverser les siècles, et à construire ainsi un lien entre le passé, le présent et le futur. Elle renvoie à la nécessité d'installer la société humaine dans la permanence (Arendt, 1958). La dimension patrimoniale de l'action publique dans la culture est donc essentielle.

En France, l'importance sociale de l'œuvre d'art trouve un terrain d'expression particulier avec la conception universaliste de la culture qui fait de toute œuvre un support essentiel du lien social et d'une transcendance des différences. Cette conception a été réitérée à divers moments clés de l'histoire nationale. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, elle est portée particulièrement par André Malraux et légitime la création du ministère des Affaires culturelles (MAC ; de nos jours, de la Culture et de la Communication) en 1959. Les biens culturels portent alors des sentiments universels, spécifiquement humains. Ils suscitent une émotion qui peut être ressentie par chacun et, de ce fait, ils ont la capacité à relier les hommes entre eux par-delà leurs différences. Dans le triptyque républicain (Liberté-Égalité-Fraternité), le partage des biens culturels relève de l'égalité entre les citoyens mais surtout de la fraternité, dans le sens où l'action culturelle participe à la création

d'un sentiment commun (Mathieu, 2011). Au nom du lien social et de la nation, la démocratisation de la culture, c'est-à-dire le partage du sens des biens culturels, apparaît comme un objectif central au même titre que la protection du patrimoine.

Tout en affirmant ce fort principe, l'action politique en matière culturelle a misé sur la production de connaissances dès l'amorce de son institutionnalisation. De la création de la Cellule d'études et de recherche en 1963 au Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) en 2004, différents services du ministère de la Culture ont contribué à imposer l'évaluation en poursuivant plusieurs finalités : elle a été une ressource pour la construction d'un secteur public, pour l'institutionnalisation d'une politique culturelle et, surtout, pour la légitimation d'une intervention de l'État, indispensable dans le domaine artistique particulièrement attaché à la liberté créatrice et à l'autonomie (Lacouette Fougère et Lascoumes, 2013). Désormais, comme dans bien des secteurs incluant celui de la culture, cette logique d'évaluation sectorielle coexiste avec une logique de la performance publique qui impose ses propres instruments et objectifs.

Par ailleurs, aux indicateurs quantitatifs des contrats et des conventions liant l'État aux structures labellisées (centres dramatiques nationaux, centres chorégraphiques nationaux et scènes nationales) s'ajoutent des outils de gestion, dont la matrice budgétaire appelée UNIDO, créée en 2001. Celle-ci vise l'uniformisation des budgets analytiques afin de comparer les structures entre elles à l'échelle nationale. Elle a été élaborée conjointement par le ministère de la Culture et le Syndeac (Syndicat national des entreprises artistiques et culturelles), principal syndicat d'employeurs du spectacle vivant, pour permettre une présentation normalisée des documents financiers, des budgets prévisionnels et des comptes de résultat, selon des critères semi-analytiques². Conformément aux attentes du Ministère et des partenaires sociaux, cette présentation doit permettre d'établir les marges artistiques, soit les ressources de l'activité artistique par rapport aux charges de structure et de communication. Surtout, les écarts par rapport à la cible nationale fixée pour chaque objectif doivent être justifiés par les contrôleurs de gestion des Directions régionales de l'action culturelle (DRAC) auprès

2 On trouvera une présentation détaillée de la matrice UNIDO sur le site du Syndeac : <<http://www.syndeac.org/>>, consulté le 2 septembre 2016.

de la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles (DMDTS) puis, à partir de 2010, auprès de la Direction générale de la création artistique.

Enfin, le recours aux inspections permet d'analyser la gouvernance des structures et surtout leur projet en prenant en considération toutes les dimensions d'un théâtre : son activité (étude des rapports d'activité, entretiens avec les structures culturelles locales), ses finances (analyse des budgets et de la comptabilité) et son personnel (entretiens avec les cadres de la structure). Ces inspections introduisent un jugement qualitatif afin d'apporter une vision plus fine des activités et contrebalancer les interprétations partielles, et parfois trompeuses, des approches purement quantitatives³. La fréquence des inspections diffère selon le statut des structures artistiques et culturelles. Elles sont systématiques pour les seuls centres dramatiques nationaux (CDN), tous les trois ans au terme du contrat de décentralisation qui lie le théâtre à ses partenaires publics, mais elles peuvent concerner tous les établissements subventionnés. L'évaluation des théâtres publics se déploie donc selon plusieurs méthodes qui répondent à une multiplicité d'objectifs et d'enjeux.

À ces méthodes sectorielles sont venues s'ajouter d'autres modalités d'évaluation, liées à la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁴. Sur fond de crise des dépenses publiques, la LOLF vise une meilleure gestion de l'argent public et une plus grande transparence des dépenses. Elle entame également l'autonomie des ministères en instaurant les projets annuels de performance qui présentent les actions pour l'année à venir sous la forme de 19 indicateurs quantitatifs et financiers communs à toutes les DRAC⁵. L'évaluation des objectifs se fait l'année suivante dans les rapports annuels de performance. La LOLF a fait l'objet de nombreuses critiques, dont la plus virulente est sans doute de concentrer l'effort de l'État sur la seule logique de contrôle budgétaire au détriment d'autres modes de régulation mieux à même de prendre en considération les transformations structurelles (Bezes et Siné, 2011).

3 Et ce, d'autant plus que bien des activités menées par les théâtres rendent délicate, voire impossible, l'évaluation quantitative, à l'instar notamment des actions réalisées « hors les murs ». Sur ce point, voir Langeard, Liot et Rui (2015).

4 La Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, comme la Modernisation de l'action publique en 2012 (remplaçant la Révision générale des politiques publiques), vise la réforme des modes de gestion et de gouvernance publics dans un contexte de restriction budgétaire. Cette loi a institutionnalisé les démarches du contrôle de gestion et de rationalisation dans le secteur public. Dorénavant, l'évaluation des politiques publiques prend appui sur des indicateurs de performance. Les projets annuels de performance sont désormais annexés au projet de loi de finances (PLF), en vertu de l'article 51 de la LOLF.

5 Taux de la création par rapport au nombre de fauteuils mis en vente, taux de places vendues par rapport à la jauge, part du public scolaire, etc.

Mise en application depuis 2006 pour les Centres dramatiques nationaux, la LOLF s'avère mal appropriée par les acteurs concernés (Kessab, 2012). Ces derniers n'en perçoivent pas toujours les finalités : « *On n'a jamais de retour sur les chiffres que l'on fournit. On se demande bien qui les lit* », affirme une conseillère sectorielle d'une DRAC. La technicité de l'outil, assez mal maîtrisée, est de fait peu adaptée au terrain : « *Cela demande un travail assez considérable pour l'adapter aux situations locales* [explique le directeur d'une DRAC], *et on n'a pas les outils pour le faire, ni le personnel, ni les compétences, ni le temps.* » Ces indicateurs, au plus loin des objectifs initiaux, semblent introduire davantage de confusion dans le dispositif d'évaluation des théâtres nationaux. Les indicateurs de performance s'attachent ainsi à mesurer les mêmes objectifs que les cadres UNIDO, notamment en ce qui concerne la fréquentation des structures, mais avec des modes de calcul différents et donc parfois avec des résultats divergents.

Pour les structures hors label, qu'il s'agisse de structures municipales ou associatives, les démarches d'évaluation sont cependant moins formalisées. Elles sont généralement laissées à l'expertise des DRAC et à la connaissance du terrain des conseillers sectoriels, même si l'inspection peut parfois elle aussi être mobilisée. La valeur de la programmation est au cœur des jugements, mais cette centralité est de plus en plus contrebalancée par des critères territoriaux, en particulier de la part des DRAC. En effet, le souci de compenser des déséquilibres entre des espaces urbanisés riches en projets artistiques et des territoires ruraux particulièrement sous-équipés conduit le ministère à infléchir ses critères et à soutenir des projets, même s'ils ne remplissent pas toutes les attentes en matière de qualité artistique.

Plus ponctuellement, des enjeux de politique générale ou des dispositifs nationaux - comme l'encouragement aux expériences innovantes en matière de médiation et de participation des publics - orientent là aussi les financements de l'État, indépendamment du contenu du projet. Les critères du jugement porté sur les structures apparaissent ainsi mouvants, liés à la fois à des enjeux de politique nationale, à des configurations territoriales et à des rapports de force locaux. Les règles ne s'appliquent donc pas partout de la même façon, et la reconnaissance de l'État n'est pas univoque, les critères s'assemblent et s'apprécient de façon variable au gré des contextes.

Jusqu'à aujourd'hui, les valeurs visant à légitimer l'intervention publique dans le secteur culturel se sont imposées aux collectivités territoriales. Le mouvement de décentralisation amorcé en 1982 n'a

donné que peu de compétences culturelles aux collectivités territoriales. Ces dernières n'ont fait qu'accompagner l'élan donné par le ministère qui proposait des cadres pour impulser, réguler et professionnaliser les politiques locales⁶. Les collectivités territoriales ont suivi un mouvement national de soutien aux arts et à la culture, amplifié par leur financement. Parallèlement, elles ont massivement subventionné les associations de leur territoire, à tel point que ce financement est devenu l'un des principaux modes d'intervention des collectivités dans la culture. Inflationniste (Urfalino, D'Angelo et Friedberg, 1989), cette modalité a fini par peser lourdement sur des finances publiques locales de plus en plus contraintes. Ces deux éléments, prégnance de l'État et redistribution aux associations, ont encouragé les initiatives artistiques et culturelles; ils ont fait aussi du spectacle vivant un secteur quasi totalement subventionné.

L'évaluation saisie par les collectivités territoriales : la voie de l'autonomisation

Si le développement des instruments d'évaluation a d'abord été le fait de l'État et des ministères (Barbier, 2010), les collectivités territoriales se sont progressivement engagées sur cette voie, et ce, à mesure qu'elles assumaient une part de plus en plus importante du financement de la culture et que la rationalité budgétaire devenait une préoccupation prégnante. Toutefois, les collectivités territoriales n'ont pas développé la même technicité que l'État en matière d'évaluation des lieux culturels.

En outre, cette question de l'évaluation ne se pose pas avec la même acuité dans tous les territoires. Ainsi, l'évaluation est un enjeu important dans les départements urbains, dès lors que la métropole régionale concentre l'essentiel de la vie culturelle et que la concurrence entre les projets artistiques est forte. Elle l'est beaucoup moins dans un département rural, où, moins nombreux, les projets ne font pas l'objet d'une sélection sévère. Dans ce dernier cas, les conventions, les rapports d'activités et le suivi des projets par les équipes administratives constituent l'essentiel de l'évaluation, ce qui est suffisant à leurs yeux.

Au contraire, dans un milieu urbain en développement, l'objectivation des critères, la comparaison des structures et des projets sont des questions essentielles dès lors qu'il s'agit d'arbitrer entre des demandes

6 Il s'agit notamment des conventions passées avec les collectivités, des aides à l'emploi, de la création des agences départementales et régionales.

multiples de subventions dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques. Les collectivités tentent d'objectiver leur choix en recourant à des cabinets d'expertise privés pour développer des audits, des contrôles de gestion ou encore des diagnostics. La capacité à légitimer les choix devient essentielle, ce qui suppose d'affiner en amont les critères d'attribution des subventions, de reconsidérer les modalités de partenariat entre les collectivités territoriales et les acteurs culturels, de reformuler les attentes, de redéfinir les outils de contractualisation et de suivi des projets.

Est-ce que c'est utile que l'on soutienne 75 compagnies de théâtre? Ça veut dire quoi financer 75 compagnies? Est-ce que vraiment on doit ou est-ce qu'il y a plutôt nécessité à faire des choix? Donc, c'est sûr ça qu'il faut se concentrer, faire des choix, donc pouvoir évaluer réellement quelles sont les missions que l'on confiera et qui seront acceptées par telle compagnie. [...] Alors ça peut faire du mal si on n'arrive pas à harmoniser avec les autres collectivités! (Conseiller culturel au cabinet d'un élu)

En dépit d'une volonté d'objectiver ses critères, l'évaluation se heurte à une problématique plus délicate: la définition des politiques culturelles des collectivités territoriales, dont les objectifs sont aujourd'hui souvent flous. La culture n'est pas une compétence obligatoire des collectivités territoriales. L'action publique dans ce domaine se contente souvent d'être une réponse à la demande de subventions des acteurs. Cette absence d'objectifs politiques a laissé libre cours à des attitudes clientélistes des élus (qui cherchent à valoriser leur territoire), à un certain suivisme par rapport aux choix du ministère (notamment pour la prise en compte de la valeur artistique) ou encore à une concession aux pressions d'acteurs culturels fortement militants. De ce point de vue, les services culturels des collectivités territoriales ont œuvré dans une proximité à la fois affective et militante avec les acteurs culturels. Les choix résultent alors d'opinions où se mêlent critères artistiques et jugements moraux, affects et affinités, injonctions d'élus et considérations politiques locales.

En effet, depuis 1982, les collectivités ont considérablement professionnalisé leurs services culturels avec l'appui de l'État. Elles se sont progressivement dotées de personnels compétents sur le plan artistique ou bien elles ont institué des agences compétentes en la matière. Ces professionnels, au plus près de la création, partagent avec les agents de

l'État une même conception de l'intérêt de l'art et de la culture. Par leurs fonctions d'expertise artistique au plus près des porteurs de projets et des équipes des théâtres, ces spécialistes ont eu toute latitude pour relayer les besoins du secteur au sein des collectivités territoriales dans un contexte où la culture n'était pas toujours perçue comme un enjeu important pour les élus. Ces agents des services culturels ont développé une expertise de connivence avec le milieu artistique, dont d'ailleurs ils étaient parfois eux-mêmes issus ou dont les parcours professionnels étaient très proches⁷.

Il y a quand même une situation particulière dans la culture qui relève d'une empathie pathologique entre les fonctionnaires chargés d'administrer la politique culturelle, qu'elle soit régionale ou municipale ou départementale, et le milieu culturel. Ce qui est extrêmement utile parce qu'on ne peut pas dire qu'ils ne connaissent pas le réseau, les situations exactes. Les filles à la culture connaissent parfaitement la situation de chaque théâtre, presque de chaque bonhomme ou de chaque femme qui travaille dans un théâtre. C'est extrêmement méritant et très utile. Mais en même temps, il y a toujours à la culture [ce qui n'existe pas dans les autres directions] une espèce de glissement de l'application de la politique régionale vers la défense du destinataire. Or, il n'y a pas de recoupement spontané et miraculeux entre les aspirations du milieu, les besoins du milieu et les fondements de la politique régionale. Dans la culture, cette confusion est systématique (Directeur général adjoint d'une collectivité territoriale).

Il reste qu'au sein même des collectivités observées⁸, les acteurs des services culturels doivent compter avec d'autres directions et d'autres services qui n'ont ni la même perception des questions culturelles ni la même conception des modes d'intervention publique. Les décisions en matière d'action culturelle résultent d'échanges internes souvent tendus entre des agents particulièrement proches du milieu culturel et d'autres plus éloignés, entre ceux qui s'imposent comme les garants de la rationalisation financière et la maîtrise des dépenses, et ceux qui cherchent à faire valoir la valeur de l'art et de la culture. Cette tension

7 Beaucoup étaient des militants de l'action théâtrale, souvent d'anciens enseignants.

8 Si la montée en généralité ne peut être que prudente, bien des observations réalisées dans le cadre de cette étude rejoignent ce qui prévaut dans la région Rhône-Alpes où l'instrumentation sert aussi l'autonomisation de la région en matière de politiques culturelles (Saez et Lacheret, 2001).

est d'autant plus forte que la validation des projets sur la base de leur valeur artistique a bien du mal à être assumée politiquement du fait de la «rhétorique de la neutralité» qui anime souvent les élus (Dubois, 1999).

Difficile à justifier et à objectiver, cette validation est toujours soupçonnée de reposer sur un arbitraire, au prétexte que des goûts et des couleurs, il serait toujours délicat de débattre politiquement. Elle apparaît par ailleurs conflictuelle, liée à des «chappelles». Juger de la valeur artistique reviendrait alors pour la puissance publique à sortir de son rôle de défense d'un intérêt général pour favoriser des intérêts particuliers ou corporatistes. Bien sûr, l'ambiguïté demeure dès lors que la valeur artistique est toujours en jeu dans le jugement porté sur les projets par les services, et dans le même temps, elle ne peut être assumée comme un critère de choix légitime par les élus. Cette tension s'amplifie au moment où la présence de l'État s'affaiblit dans le secteur culturel et où, de fait, la légitimité du soutien à la création diminue.

Par ailleurs, les difficultés budgétaires des collectivités les conduisent à formuler plus précisément les champs à soutenir et le sens de ce soutien. Or, le secteur culturel souffre d'une crise de légitimité mais aussi d'une crise de sens. Pourquoi soutenir l'art et la culture? Sans réponse unanime à cette question et compte tenu de l'embarras d'une appréciation purement artistique, la légitimation est désormais recherchée dans l'articulation de la culture aux compétences de la collectivité. En période de restriction budgétaire, les collectivités ont tendance à recentrer leurs activités sur les compétences définies par la loi. L'intervention dans la culture ne trouve plus de légitimité intrinsèque. Elle se situe désormais dans une approche transversale des questions culturelles (Langeard, 2015), et ce, de façon différenciée selon les échelles administratives.

Ainsi, les instances départementales sont soucieuses d'équilibres territoriaux et d'attention au milieu rural, d'articulation entre les enjeux sociaux et culturels, de prise en compte des collégiens et des personnes en situation de handicap. Les institutions régionales valorisent les actions en direction des lycéens, la question de l'emploi culturel ainsi que la dimension internationale. Quant aux municipalités, elles défendent l'éducation artistique au sein des écoles primaires; elles sont aussi attentives à l'implication des théâtres dans les quartiers, en particulier les quartiers défavorisés, à la satisfaction du public ou encore au rayonnement des structures culturelles. Il en résulte une multiplicité d'objectifs assignés à la culture, traduits en une hétérogénéité de critères mobilisés au cœur de divers instruments d'évaluation, qui,

s'ils n'excluent pas la complémentarité, ne s'emboîtent pas toujours de façon heureuse. Dans tous les cas, c'est bien la dimension proprement artistique qui est reléguée au second plan, dès l'instant où les collectivités territoriales ont tendance à ne soutenir la création artistique et culturelle que dans la mesure où elle sert d'autres enjeux perçus comme plus légitimes.

Nous, notre appréciation porte finalement assez peu sur l'artistique. Nous n'avons pas le même regard que les autres partenaires. C'est cette complémentarité qui est intéressante. Nous essayons de défendre notre particularité comme un élément d'enrichissement. Nous sommes un garde-fou pour les questions sociales et territoriales. Notre légitimité, elle est là (Directeur du service culturel d'une collectivité).

À mesure que l'État n'a plus le monopole de l'évaluation, la dimension artistique, portée surtout par ses agents, semble submergée par les nouvelles exigences des collectivités territoriales, et ce, malgré le rôle encore actif des acteurs des services culturels. Plus autonomes, les collectivités définissent leurs propres principes d'action culturelle, étant plus sensibles à l'intégration de la culture dans l'épaisseur et la diversité sociale dont elles ont la responsabilité. L'évaluation constitue alors une ressource non seulement pour un meilleur contrôle de leurs dépenses, mais aussi pour imposer leur conception de la culture. En ce sens, l'évaluation contribue à la territorialisation de l'action publique: elle constitue une source de production d'informations et de savoirs plus ancrés localement et surtout une ressource de légitimation des instances décentralisées.

De leurs côtés, dépendants d'une pluralité de partenaires publics du fait des financements croisés, les théâtres sont désormais confrontés à des évaluations portées par une multiplicité d'acteurs, et selon des méthodes et des objectifs divers. Cette pluralité est d'autant plus la règle que les collectivités territoriales définissent leurs principes d'action de façon très peu concertée et qu'il n'existe aucun chef de file sur un même territoire en matière de politiques culturelles. Les évaluations menées conjointement par plusieurs collectivités sont rares et ne conduisent pas à une convergence d'objectifs. Cette hétérogénéité des acteurs et l'empilement des méthodes et des enjeux ne sont pas sans poser de difficultés aux équipes des théâtres. Ces dernières sont tiraillées entre des pratiques, des conceptions et des finalités évaluatives qui

se déploient sur des scènes multiples et parfois concurrentielles. Elles doivent compter surtout avec l'usage que les collectivités territoriales font de l'évaluation.

L'évaluation, un instrument de reconfiguration des relations entre acteurs culturels et partenaires publics

En s'imposant dans une configuration politico-administrative, les collectivités territoriales font un usage de l'évaluation qu'il convient d'examiner de plus près. Comme tout instrument, loin d'être neutre et de se réduire à sa dimension technique, l'évaluation (de son élaboration à ses effets en passant par sa mise en œuvre) s'inscrit dans des rapports de force et de pouvoir, ainsi que dans des conflits de légitimité, contribuant à transformer la nature des relations entre partenaires publics et professionnels du spectacle vivant.

L'évaluation contre la négociation

L'organisation du secteur théâtral et la dépendance des structures par rapport aux collectivités publiques ont conduit les professionnels du spectacle vivant à développer de véritables « compétences politiques » (Proust, 2006, p. 98). Le charisme des porteurs de projets est une ressource décisive. Les acteurs culturels cultivent souvent la figure du professionnel réflexif, porteur d'un projet qui repose sur des fondements intellectuels forts, souvent validés d'ailleurs par leur proximité avec les milieux universitaires où ils sont amenés à intervenir pour former les futurs professionnels du secteur. Servi par l'éloquence, ce charisme est une ressource décisive dans les relations avec le monde politico-administratif d'abord définies comme des rapports bien compris et assumés de négociation.

Depuis toujours ici, on est dans des discussions, des échanges, des négociations avec les collectivités publiques. On va défendre nos projets, nos dossiers. Ils vont argumenter sur leurs orientations en termes de politique culturelle... En gros, c'est de la tchatte, de la négociation. Cela fait même partie de notre culture et de nos relations politiques, cela devient parfois du jeu, c'est presque codifié. On a des personnages. Moi, je suis le rôleur (Directeur de théâtre).

Les ressources discursives se doublent aussi d'une compétence politique et relationnelle mise en œuvre par les acteurs pour défendre leur projet. L'activation des réseaux est un ressort utile. Il convient aussi de savoir jouer des tensions au sein des collectivités et entre les partenaires. De ce point de vue, la proximité avec les agents des services culturels est un atout décisif pour accéder aux espaces de négociation.

Au sein de la mairie, il y a des divergences flagrantes entre la direction des affaires culturelles et le cabinet du maire. C'est d'ailleurs un phénomène assez courant. Notre boulot est d'identifier nos alliés et nos adversaires et de jouer là-dessus. Donc là encore, on est dans la stratégie. [...] La chargée de la culture au cabinet du maire est une alliée. C'est elle qui nous a fait obtenir un déjeuner avec le maire de façon à pouvoir avoir une parole directe avec lui, donc informelle, plus légère, plus relationnelle. Ce sont des moments effectivement pour nous importants. Alors que la directrice de la culture nous met des barrières, des obstacles pour éviter qu'on puisse défendre nos positions auprès du maire. [...] Donc, il y a des divergences entre les missions officielles ou choisies et puis, il y a des divergences aussi entre les individus dans chaque institution. Donc, c'est un écheveau très complexe (Directeur d'un théâtre).

La quête d'espaces et de relations de négociation est d'autant plus de mise qu'elle permet aux acteurs culturels de jouer du flou et des malentendus qui traversent leurs pratiques. En effet, si les professionnels des théâtres et leurs partenaires publics se retrouvent sur des mots et des principes qui peuvent faire consensus, leurs définitions sont en réalité rarement identiques. Ainsi, chacun peut affirmer son souci du public sans y accorder la même signification. Alors que le public est considéré comme une catégorie statistique par les collectivités dont l'objectif est d'élargir le spectre, pour les équipes des théâtres, c'est l'expérience esthétique singulière du spectateur qui fait sens. L'importance n'est pas alors de s'atteler à développer la diversité des publics, mais de travailler la qualité et la diversité des perceptions. De la même manière, lorsqu'il est question du rôle social de l'art, il s'agit souvent pour les équipes de réfléchir à la manière dont des œuvres peuvent s'accrocher à un contexte, l'interroger et bousculer la réalité sociale. Au contraire, les collectivités publiques attendent des projets des résultats tangibles en matière d'insertion ou de socialisation.

On est avec nos partenaires publics sur des malentendus permanents: ils croient qu'on fait quelque chose et on fait autre chose, et parfois on joue de ces malentendus [...] ce sont des stratégies, et c'est en jouant sur ces malentendus qu'on arrive à avancer. Ce qu'on considère comme étant d'une grande importance, ce qu'on mettrait à 8 sur une échelle de 10, eux, ils vont le mettre au niveau de 2. Nous, ce qu'on met au niveau 5, ils le mettent au niveau 9 (Directeur d'un théâtre).

Mais l'engagement des collectivités territoriales sur la voie de l'évaluation prive toujours davantage les acteurs du secteur culturel de ces espaces de négociation et de ces marges de jeu. C'est d'ailleurs bien l'intention des partenaires publics que de desserrer la contrainte du dialogue, en renversant la charge de la justification et en mettant à distance le discours des acteurs. L'évaluation contribue à objectiver *a priori* les critères des subventions et du soutien aux projets; elle repose sur des indicateurs plus ou moins prégnants qui définissent, légitiment et stabilisent les représentations, ce qui réduit l'espace des débats (Boussard, 2001). Le pilotage par les conséquences prime sur le pilotage par les principes (Leca, 1993). C'est alors aux porteurs de projets de faire la preuve que leurs intentions s'inscrivent bien dans les objectifs poursuivis par les collectivités partenaires, de renseigner en ce sens les dossiers, de bien remplir les cases. Cette culture de l'évaluation diminue alors considérablement la possibilité pour les acteurs culturels de jouer sur des interactions directes pour faire valoir la pertinence de leur projet.

Récemment, dans une réunion, les représentants de la région nous ont dit: «Y'en a marre, ça suffit. Nous, on ne veut plus discuter de tout ça. Ce qu'on veut, c'est que vous nous disiez ce que vous faites et nous, on vous dit: on paye ou pas.» Ils ne l'ont pas dit comme ça, ils y ont mis les formes; mais en gros ça veut dire ça. [...] Voilà on ne veut plus jouer. [...] On vous connaît, on vient voir vos spectacles... Vous nous dites ce que vous voulez faire, puis nous on voit si ça rentre dans nos orientations politiques, dans nos cases définies ou pas. Si ça rentre, c'est très bien, si ça ne rentre pas, eh bien tant pis. [...] C'est à vous de faire en sorte que vos projets entrent dans nos cases. Et la réunion suivante, trois mois après à la DRAC, la région n'était pas présente. [...] On est en train de changer de culture. Parce que quand on parle, on fait du jeu, de la stratégie, on est dans quelque chose de l'ordre du qualitatif. On décrit les choses, on les nomme.

Alors si on sort de ça, si on n'est plus dans la parole, dans l'échange ni dans l'écoute, mais simplement dans les dossiers, ce n'est pas du tout la même chose (Directeur d'un théâtre).

En les substituant au dialogue, les instruments d'évaluation permettent aux collectivités de faire valoir leurs propres objectifs aux acteurs culturels, tout en s'épargnant le coût de la négociation. Ils traduisent leur volonté de « reprendre la main » et de transformer leurs relations avec ces acteurs. Pour les partenaires publics, la transparence, la publicité et l'objectivation sur lesquelles repose toute évaluation sont de nature à lever les malentendus : si ces derniers sont jugés « productifs » par les acteurs culturels, parce qu'ils maintiennent des ambiguïtés utiles, ils sont perçus comme problématiques par les partenaires publics. Le chiffre remplace alors avantageusement la parole ; « les comptes » remplacent ici « les contes » (Le Teulé, 2007). Surtout, le sens des objectifs et des indicateurs prime sur le sens à accorder à la culture. C'est bien le sens des chantiers lancés par le directeur d'un service culturel départemental :

Nous avons deux chantiers en parallèle. Le premier chantier, c'est d'essayer de définir plus clairement les objectifs du département. [...] Nous voulons élaborer un formulaire de demande de subvention, pour bien préciser sur quels critères nous nous fondons. Ce que l'on demande aux partenaires de projet, c'est d'évaluer eux-mêmes si leur projet peut s'inscrire dans une politique départementale. Deuxième chantier, la mise en place d'instruments d'évaluation qui sont de plusieurs natures. Première nature, nous voulons essayer de développer une culture de la connaissance territoriale [...] Il n'y a pas une connaissance très fine de l'environnement sociodémographique : on ne connaît pas le niveau de vie des gens, le nombre de personnes âgées, etc. [...] Il faut appréhender les grandes tendances, pour que les opérateurs culturels adaptent leurs propositions et permettent aussi l'accès pratique. [...] Il faut des retours sur les actions pour qu'elles soient plus valorisées et que l'on sache ce qu'elles apportent. Pour nous, l'évaluation, c'est de l'observation, de la valorisation, ce n'est pas un mode de sélection. C'est un mode de valorisation, de pilotage et comme on dit maintenant dans les salons : c'est un mode de gouvernance (Directeur du service culturel d'une collectivité).

Les acteurs culturels déplorent la réduction des espaces de négociation. Ils voient mal comment les dispositifs d'évaluation pourraient déboucher sur des discussions de nature politique, notamment sur le sens des projets artistiques et culturels. Si l'apparent consensus sur l'intérêt général de l'art et de la culture a pu être maintenu tant que l'État avait le monopole de l'évaluation et que les négociations permettaient de miser sur les malentendus productifs, dorénavant les équipes des théâtres ne trouvent plus l'audience attendue. Elles butent en permanence sur des demandes de justification qui prennent pour horizon non plus l'intérêt général mais l'utilité sociale, un glissement qui s'accompagne alors d'une transformation des relations entre acteurs culturels et partenaires publics territoriaux.

De l'intérêt général de la culture à son utilité sociale

La valeur d'intérêt général accordée aux productions artistiques a fait de l'acteur culturel le bénéficiaire légitime de l'action publique et des collectivités, ses principaux financeurs, séparant du même coup l'acte de création de la sanction de la demande sociale et organisant ainsi ce que Menger appelle la «marginalisation administrée» (Menger, 1983). Or, force est de constater une mutation plus générale du rapport des collectivités publiques à la société civile. En effet, si les théâtres municipaux sont tenus de justifier leurs actions, la question est plus saillante encore pour les structures associatives. La transformation des rapports sociaux renvoie, dans ce cas, à la place qu'occupe l'association dans la sphère publique. Celle-ci s'est construite sur l'idée d'une participation de la société civile à la construction de l'intérêt général et du bien commun. L'association est un relais démocratique qui permet de construire une politique publique par délégation en prenant en compte les compétences et l'expertise issues de la société civile. Cette vision a dominé dans le processus associatif (Laville, 2010) et s'est imposée dans le domaine culturel pour se substituer parfois à la volonté politique.

Cette situation est remise en cause aujourd'hui de deux façons. Tout d'abord, dans le secteur culturel, la question de l'intérêt général vient heurter celle de l'intérêt particulier. L'association artistique est un type particulier d'association qui porte très souvent un projet d'entrepreneuriat individuel, dont la dimension d'intérêt général ne résulte que de la nature même de l'activité. En ce sens, les associations culturelles construites, comme on l'a vu, sur le consensus de l'intérêt général de l'art et de la culture, se transforment en «bras séculier» de l'administration

culturelle (Moulinier, 2002). De la même manière, l'association culturelle fonctionne, dans de nombreux cas, sur une logique autocratique, avec un porteur de projet qui occupe le rôle central et qui concentre la prise de décision. D'où le « caractère fictif » parfois invoqué à propos de ce statut associatif (Baron, 2001). C'est pourtant ce statut qui permet à de nombreuses structures culturelles d'obtenir des subventions, de contourner les rouages administratifs ou encore d'atténuer les rigueurs de la comptabilité publique ; c'est aussi un moyen de financer une politique culturelle à moindre coût à travers le système de l'intermittence (Menger, 2002). Aujourd'hui, où l'intérêt général de l'art et de la culture est questionné, la légitimité de ces associations est mise en doute.

Nous nous sommes autodéfinis comme un lieu intervenant dans le champ de l'intervention publique de l'art et de la culture. On a fondé nos projets et nos lieux en nous appuyant sur nos convictions et notre propre nécessité. Il se trouve que notre propre nécessité, c'est de rencontrer l'espace public et politique. Mais ce qui se produit toujours, c'est qu'on nous conteste notre légitimité. On nous dit : « On ne vous a rien demandé, donc, on ne vous doit rien ; vous avez fondé un théâtre, très bien, faites votre théâtre ! » Et par ailleurs, il y a eu des périodes où ils nous ont reconnus, ils nous ont financés, on a signé des conventions. Ce qui marque bien qu'on nous confie des missions de service public pour les remplir. Malgré tout, on doit toujours faire la preuve de la légitimité de notre existence (Directeur de théâtre).

Surtout, quand les acteurs culturels restent attachés à la notion d'intérêt général, les partenaires publics lui préfèrent celle d'utilité sociale. Même si ces deux notions entretiennent un lien juridique (Euillet, 2002), elles n'ont pas les mêmes implications. Les pouvoirs publics cherchent à rendre leur action plus efficace et plus légitime, tout en reconnaissant que la référence à l'intérêt général devient insuffisante pour conduire l'action. Cette notion est plus difficile à définir en amont, en particulier en matière de politique culturelle. Quant à la notion d'utilité sociale, elle leur paraît mieux répondre au pragmatisme auquel ils aspirent : graduelle, elle peut et doit se mesurer, s'évaluer pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. Ainsi, alors qu'elles clament agir dans l'intérêt général, les associations sont sommées de faire la preuve de leur utilité sociale. Or, cette thématique de l'utilité sociale remet en question la « délégation » de service public qui donnait une place centrale à l'association sur le seul principe de l'intérêt de l'art et

de la culture (Engels *et al.*, 2006, p. 16). Plus encore, elle bouleverse les principes généraux d'attribution des subventions. Centrée sur l'offre et sur une évaluation *ex post*, c'est-à-dire sur le projet des acteurs et des objectifs négociés, la subvention se meut en un contrat centré sur la demande (politique et commande publique) et une évaluation *ex ante* (Horvath et Chabrilat, 2015).

Cette situation affecte la relation entre les porteurs de projets culturels et les collectivités. La mesure de l'utilité sociale construit une position asymétrique et hiérarchique qui tend à soumettre les acteurs associatifs à des objectifs qu'ils ne contribuent pas à définir, alors qu'ils se pensaient comme des égaux au service des mêmes objectifs d'intérêt public par la diffusion de l'art et de la culture. Or, les acteurs associatifs continuent de se penser comme les détenteurs de la définition du bien commun par rapport à des collectivités dont les objectifs ont semblé et semblent encore peu clairs en matière de politique culturelle. Ils se considèrent comme les véritables artisans de la politique culturelle et comme les garants de l'intérêt général dans un contexte de politiques publiques locales floues, aux objectifs multiples, déterminés par des enjeux électoraux ou clientélistes.

Quand je dis à mon maire: «C'est quoi votre projet artistique, c'est quoi votre politique culturelle?» Que ffre! Je n'ai jamais rien entendu. Ils n'ont rien à me dire. La Ville se présente comme une ville très riche en matière culturelle, à l'échelle du département. Cela se traduit par un énième théâtre Jean-Vilar, dont on leur fait les travaux à grands frais (Directeur d'un lieu associatif).

Substituée à la notion d'intérêt général, la notion d'utilité sociale n'implique pas nécessairement une instrumentalisation des acteurs culturels associatifs. Comme le souligne Jean-Louis Laville, «la question posée est celle d'une nouvelle forme de régulation publique que l'on peut qualifier de conventionnée, c'est-à-dire reposant sur une validation conjointe d'objectifs par négociation entre associations et pouvoirs publics» (Laville, 2010, p. 162). Si cette coconstruction de la politique culturelle est possible, la tendance des collectivités est plutôt de développer les appels à projets. Or, cette méthode permet la maîtrise des objectifs de la part des collectivités publiques, mais elle

transforme aussi l'association en prestataire de services⁹. La relation des collectivités publiques aux associations artistiques et culturelles se trouve potentiellement transformée, d'autant plus que ces dernières ne peuvent que très peu compter sur l'État pour maintenir leur autonomie. En effet, les capacités d'action des administrations déconcentrées du ministère de la Culture sont elles-mêmes réduites.

D'une part, leur action est aujourd'hui fragilisée par un manque de moyens qui rend leur impact de plus en plus marginal auprès des associations et sape leur légitimité auprès des collectivités territoriales. Pour ces raisons, les DRAC apparaissent plus solidaires des grandes institutions régionales que des associations. D'autre part, sommées elles-mêmes de déployer les critères de leurs évaluations sur des registres qui ne sont pas proprement artistiques (rééquilibrages territoriaux, programmes transversaux), les DRAC peinent, dans cet effritement, à maintenir le cap sur un soutien à la valeur artistique des projets.

Conclusion

Les collectivités territoriales ont gagné en autonomie en misant sur les instruments d'évaluation pour s'imposer à un secteur culturel construit d'abord par l'intervention de l'État. Mais elles semblent en réalité hésiter entre l'injonction, la coproduction ou la délégation. Si leurs relations sont aujourd'hui en cours de reconfiguration avec les acteurs du spectacle vivant, ces derniers tentent de conserver des marges de manœuvre. Déstabilisés, ils ne sont pas totalement démunis devant cette transformation du jeu social et politique ; ils continuent d'activer leurs réseaux d'alliance et de connivence en espérant que cette stratégie fonctionne encore. Dans une période où les méthodes d'évaluation et la définition des objectifs politiques sont encore peu stabilisées, les contradictions et les tensions internes aux collectivités territoriales ou entre les partenaires publics peuvent encore parfois être favorables aux acteurs. Mais plus sûrement, ils militent pour (re)construire des espaces de dialogue où les conflits d'évaluation pourraient s'exposer et se solder par des démarches de coconstruction.

9 Cette logique est fortement impulsée par les procédures de financement européennes qui importent dans les collectivités territoriales leur mode de fonctionnement.

Certaines expériences laissent penser d'ailleurs que l'évaluation peut être l'occasion de fonder le dialogue sur des bases nouvelles (Horvath et Chabrilat, 2015). De ce point de vue, il est frappant de constater que cette attente d'évaluation participative et délibérative (Guba et Lincoln, 1989; House et Howe, 1999; Eme, 2010) est exprimée tant par les professionnels des théâtres que par leurs partenaires. D'autant plus qu'elle fait écho à des textes qui s'inscrivent dans des débats nationaux, voire internationaux de renouvellement de la démocratie, et dont s'empare aujourd'hui très largement l'ensemble du secteur culturel. Qu'il s'agisse de la déclaration de l'UNESCO sur la diversité culturelle ou des réflexions sur les droits culturels introduits à Fribourg en 2007 ou encore de l'Agenda 21 de la culture, ces textes fournissent des éléments constitutifs de ce que de nombreux acteurs voudraient considérer comme les bases d'un nouveau référentiel d'action pour la culture (Henry, 2014)¹⁰. Toutefois, là aussi, les modes d'interprétation de ces textes et la manière dont les différentes catégories d'acteurs s'en saisissent ne sont pas dépourvus d'ambiguïtés.

Les acteurs politico-administratifs en retiennent surtout une préoccupation démocratique qui donnerait plus de place aux populations et à leurs cultures afin de rompre avec des politiques culturelles construites par le haut, par l'expertise artistique. De ce point de vue, il s'agit bien de réduire encore la place des professionnels de la culture en faisant entrer dans le jeu d'autres catégories d'acteurs. Au contraire, les acteurs culturels retiennent plutôt de ces textes une méthode de concertation qui leur permettrait de participer à l'élaboration des politiques culturelles et de retrouver leur place à la table des négociations. Dans ce cas, la participation des spectateurs ou des néophytes ne leur paraît pas d'emblée pertinente.

Quels que soient les points de vue, dans cette période bouleversée que traverse le secteur de la culture, coexistent, non sans contradictions, plusieurs modèles. La délégation d'un certain nombre d'actions d'intérêt général aux acteurs culturels est toujours de mise dans la mesure où les collectivités territoriales n'ont pas toujours défini clairement leurs objectifs. Pourtant, la volonté de maîtriser les dépenses renforce pour les acteurs politico-administratifs la nécessité de faire des choix et d'insister sur les résultats tangibles de l'action en mettant de côté le

10 Voir la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001 et la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels du 7 mai 2007. Voir aussi le texte des Agendas 21 culture adopté à Barcelone le 8 mai 2004 et signé par de nombreuses collectivités locales en France et en Europe.

sens des projets. Si la coconstruction et la concertation font figure de troisième voie, en matière d'évaluation, les acteurs ont souvent du mal à imaginer des logiques participatives que ce soit dans les attendus, dans les méthodes ou dans les résultats (Langeard, 2015). Et ce, d'autant plus que ces logiques conforteraient l'instrumentation de l'action publique dans un secteur artistique et culturel au sein duquel les professionnels cherchent avant tout à maintenir l'autonomie de leurs projets.

Bibliographie

- ARENDT, HANNAH (1958). *The Human Condition*. Chicago, University of Chicago Press.
- BARBIER, JEAN-CLAUDE (2010). «Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France», *Revue française des affaires sociales*, 1(1-2), 25-49.
- BARON, ERIC (2001). «L'association comme mode de gestion des activités culturelles», dans Pierre Moulinier (dir.), *Les associations dans la vie et la politique culturelle: regards croisés*. Paris, Ministère de la Culture et de la Communication, Département des études et de la prospective (DEP), coll. «Les travaux du DEP», 53-63.
- BEZES, PHILIPPE et ALEXANDRE SINÉ (dir.) (2011). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris, Presses de Sciences Po.
- BOUSSARD, VALÉRIE (2001). «Quand les règles s'incarnent. L'exemple des indicateurs prégnants», *Sociologie du travail*, 43(4), 533-551.
- COUSIN, OLIVIER et SANDRINE RUI (2011). «La méthode de l'intervention sociologique. Évolutions et spécificités», *Revue française de science politique*, 3(61), 513-532.
- DEL REY, ANGÉLIQUE (2013). *La tyrannie de l'évaluation*. Paris, La Découverte.
- DUBOIS, VINCENT (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Paris, Belin, coll. «Socio-histoires».
- DURAN, PATRICE et JEAN-CLAUDE THOENIG (1996). «L'État et la gestion publique territoriale», *Revue française de science politique*, 46(4), 580-623.
- EME, BERNARD (2010). «De l'évaluation comme outil de démocratie délibérative», *Acta*, 7, 19-22.
- ENGELS, XAVIER, MATHIEU HÉLY, AURÉLIE PEYRIN et HÉLÈNE TROUVÉ (2006). *De l'intérêt général à l'utilité sociale. La reconfiguration de l'action publique entre État, associations et participation citoyenne*. Paris, L'Harmattan, coll. «Logiques sociales».
- EUILLET, ALEXANDRA (2002). «L'utilité sociale, une notion dérivée de celle de l'intérêt général», *Revue de droit sanitaire et social*, 38(2), 207-228.
- GUBA, EGON-G. et YVONNA-S. LINCOLN (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Sage.
- HALPERN, CHARLOTTE, PIERRE LASCOUMES et PATRICK LE GALÈS (dir.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po.
- HALPERN, CHARLOTTE et PATRICK LE GALÈS (2011). «Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne», *Revue française de science politique*, 1(61), 51-78.

- HENRY, PHILIPPE (2014). *Un nouveau référentiel pour la culture? Pour une économie coopérative de la diversité culturelle*. Toulouse, Éditions de l'Attribut.
- HIBOU, BÉATRICE (2012). *La bureaucratiation du monde à l'ère néo-libérale*. Paris, La Découverte, coll. «Cahiers libres».
- HORVATH, ISABELLE et JACQUES CHABRILLAT (2015). «Une LOLF socioéconomique: appropriation de critères d'évaluation et élaboration d'outils de gestion dans les entreprises de spectacle vivant», *Gestion et management public*, 3(3), 73-92.
- HOUSE, ERNEST-R. et KENNETH-R. HOWE (1999). *Values in Evaluation and Social Research*. Londres, Sage Publications.
- KESSAB, AMMAR (2012). *L'évaluation de la performance dans les organisations culturelles publiques: le cas de l'application des indicateurs de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) aux centres dramatiques nationaux (CDN)*. Thèse de sciences de gestion. Angers, Université d'Angers.
- LACHERET, ARNAUD (2013). «L'évaluation comme instrument d'effacement du sens politique: la controverse autour de l'évaluation des *schools vouchers* américains», *Revue française d'administration publique*, 148(4), 923-937.
- LACOUETTE FOUGÈRE, CLÉMENT et PIERRE LASCOURMES (2013). «L'évaluation: un marronnier de l'action gouvernementale?», *Revue française d'administration publique*, 148(4), 859-875.
- LANGÉARD, CHLOÉ (2015). «Les projets artistiques et culturels de territoire. Sens et enjeux d'un nouvel instrument d'action publique», *Informations sociales*, 190(4), 64-72.
- LANGÉARD, CHLOÉ, FRANÇOISE LIOT et SANDRINE RUI (2012). «Les professionnels du spectacle vivant face à l'évaluation. Des effets de la mesure sur les représentations et les identités», dans Matéo Alaluf, Pierre Desmarez et Marcelle Stroobants (dir.), *Mesures et démesures du travail*. Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 167-176.
- LANGÉARD, CHLOÉ, FRANÇOISE LIOT et SANDRINE RUI (2015). «Ce que le théâtre fait au territoire. Reconfiguration du public et évaluation», *Espaces et sociétés*, 163(4), 109-123.
- LASCOURMES, PIERRE et LOUIS SIMARD (2011). «L'action publique au prisme de ses instruments», *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.
- LAVILLE, JEAN-LOUIS (2010). *Politique de l'association*. Paris, Seuil.
- LE BOURHIS, JEAN-PIERRE et PIERRE LASCOURMES (2014). «Les résistances aux instruments de gouvernement», dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 493-520.
- LECA, JEAN (1993). «Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation et le statut de l'évaluation», *Revue française d'administration publique*, 66, 185-196.
- LE TEULÉ, ASTRID (2007). *Comptabilité et contrôle dans les organisations créatives: une gestion des possibles?* Thèse de doctorat. Paris, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).
- MATHIEU, ISABELLE (2011). *L'action culturelle et ses métiers*. Paris, Le Monde/Presses universitaires de France.
- MENGER, PIERRE-MICHEL (1983). *Le paradoxe du musicien*. Paris, Flammarion.
- MENGER, PIERRE-MICHEL (2002). *Portrait de l'artiste en travailleur*. Paris, Seuil.
- MOULINIER, PIERRE (2002). *Politique culturelle et décentralisation*. Paris, L'Harmattan.
- OGIEN, ALBERT et SANDRA LAUGIER (2010). *Pourquoi désobéir en démocratie?* Paris, La Découverte.

- PALIER, BRUNO (2005). « Les instruments traceurs de changements. La politique des retraites en France », dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po, 273-300.
- PROUST, SERGE (2006). *Le comédien désemparé. Autonomie artistique et interventions politiques dans le théâtre public*. Paris, Economica.
- SAEZ, GUY et ARNAUD LACHERET (2001). « L'action culturelle de la région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie », dans Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer et Philippe Warin (dir.), *La région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*. Paris, La Découverte, 295-318.
- TOURAINÉ, ALAIN (1978). *La voix et le regard*. Paris, Seuil.
- URFALINO, PHILIPPE, MARIO D'ANGELO et ERHARD FRIEDBERG (1989). *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*. Paris, La Documentation française.

Nouvelles perspectives sur les instruments de l'action publique territoriale

Serge Belley et Diane Saint-Pierre

Nous avons introduit cet ouvrage collectif avec une citation de Georges Gurvitch, extraite de son *Traité de sociologie* (1958). Nous le concluons en faisant de nouveau appel à lui :

les sociétés globales, les classes, les groupes [...] produisent « leur sort » eux-mêmes, [...] en se faisant et en se refaisant ainsi sans cesse eux-mêmes, comme en remodelant les « milieux » où ils agissent. Ils sont les créateurs [...] de tout déterminisme sociologique comme de tous les déterminismes sociaux, ainsi que de la liberté humaine qui intervient efficacement dans leurs engrenages (Gurvitch, 1963, p. 13).

Si les instruments de l'action publique territoriale agissent peu ou prou à tous les paliers en profondeur de la réalité sociale, ils demeurent des construits sociaux plus ou moins contestés, plus ou moins efficaces et plus ou moins durables qui modèlent et remodelent sans cesse les territoires. C'est en effet par leur intermédiaire que les gouvernements et les administrations publiques, à chaque niveau, cherchent à influencer les réflexions, les décisions et les actions des acteurs (publics, privés, communautaires, coopératifs...), individuels et collectifs et, par-là, le pilotage et l'administration des territoires.

Les résultats et les effets des instruments de l'action publique (IAP) sont toujours plus ou moins éloignés de ceux qui avaient été prévus à l'origine. Les écarts constatés s'expliquent soit par un défaut de conception

de l'instrument, laquelle est toujours sujette à des contraintes et à des compromis, soit par des difficultés liées à sa mise en œuvre, laquelle est toujours dépendante de l'interprétation qu'en font ceux qui en ont la charge, soit par les réactions non prévues, voire les résistances de ses destinataires, directs et indirects (Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

Ces défauts de conception, ces problèmes de mise en œuvre et ces résistances tiennent à plusieurs facteurs que les études rassemblées dans cet ouvrage ont bien mis en lumière : conjoncture politique et socioéconomique contraignante et changeante, statut des acteurs et asymétrie de leurs ressources, capacité d'appropriation et d'apprentissage défaillante des acteurs, absence ou faiblesse des collaborations et des coordinations horizontales (territoriales) et verticales (interpaliers), réformes improvisées, imposées ou inachevées, poids des routines et des intérêts, insuffisance ou absence des contrôles ou, *a contrario*, surabondance, en raison des pressions visant l'accroissement des performances publiques, des redditions de comptes, ou encore inadéquation, complexité ou incohérence des instruments eux-mêmes.

Dans tous les cas, les écarts entre ce qui est attendu des instruments et ce qu'ils produisent effectivement tiennent, pour une large part, dirait Gurvitch (1963, p. 13), à « [...] la liberté humaine qui intervient efficacement dans leurs engrenages ». S'agissant des IAP qui concernent, directement ou indirectement, le pilotage et l'administration des territoires, les chapitres rassemblés dans cet ouvrage montrent qu'au-delà des types (légal/réglementaire, nodal/informationnel, fiscal/financier, organisationnel/structurel...) auxquels appartiennent ces instruments, cinq grands facteurs expliquent, selon des intensités variables, le mauvais fonctionnement ou « grincement » des engrenages (politico-institutionnels, sociaux, techniques...) dont ils dépendent. Des facteurs auxquels le chercheur, tout comme le praticien, devrait porter attention, quel que soit l'instrument considéré.

Le premier facteur renvoie *au contexte* d'apparition, de conception et de mise en œuvre des instruments. Ce que les acteurs imaginent et font – ou négligent, volontairement ou involontairement, d'imaginer et de faire – est toujours dépendant du contexte dans lequel ils agissent. Analyser un instrument, c'est-à-dire chercher à comprendre son apparition, ses objectifs, son fonctionnement, ses publics cibles et ses effets, nécessite que soient pris en considération le contexte qui l'a vu naître et ceux qui, au fil du temps, ont contribué à sa transformation. Qu'il s'agisse des actions visant l'aménagement et la gestion des infrastructures routières, ferroviaires ou portuaires, ou encore de la planification

des espaces urbain, rural ou agricole, les instruments conçus, utilisés et mis en œuvre pour ces fins sont des instruments « situés », et en ce sens dépendants d'un contexte que l'acteur « de terrain », comme le chercheur, ne peut ignorer.

Le deuxième facteur concerne *les valeurs et les idées*, lesquelles sont en lien direct avec les intérêts défendus et promus par les acteurs. Les IAP, et toutes les études rassemblées ici le montrent, ne sont pas des technologies neutres. À chacune des étapes, plus ou moins facilement identifiables, que ces derniers franchissent, des valeurs, des idées et des intérêts s'affrontent, des tensions s'expriment et donnent lieu à des alliances et à des arbitrages. Les IAP, qu'ils concernent la fiscalité locale en général ou celle liée au développement de la grande entreprise, les coopérations entre les acteurs universitaires et les « développeurs territoriaux » privés et publics, ou encore les injonctions centrales aux collaborations et à l'activation sur le plan local des politiques sectorielles ou intersectorielles, ne sont jamais de purs instruments. Des valeurs jouent qui alimentent des idées, dont certaines, plus ou mieux que d'autres, se fraient un chemin dans le dédale des intérêts et se matérialisent pour, contre ou encore à travers des instruments.

Le troisième facteur renvoie *aux ressources*. Il peut s'agir ici des personnes elles-mêmes, de leur statut, de leurs connaissances, de la qualité et de l'étendue de leurs liens et de leurs réseaux, du droit, de l'information, de l'argent ou encore des infrastructures et des équipements. Ces ressources que les acteurs possèdent, partagent, acquièrent et mobilisent font une différence. Les IAP, dont la conception et l'utilisation nécessitent des ressources, constituent ainsi des atouts et en même temps des contraintes. Que ce soit le développement des statistiques culturelles, le soutien aux théâtres publics ou encore la protection et l'épanouissement d'une culture et d'une langue en particulier, les IAP sont à la fois consommateurs, producteurs, promoteurs et répartiteurs de ressources. C'est pourquoi l'action publique « sur » et « dans » les territoires, lesquels sont à la fois une ressource et un réceptacle de ressources, et ses instruments sont des enjeux qui importent pour les acteurs.

Le quatrième facteur concerne *la marge de liberté et les capacités d'action* des acteurs locaux. Les instruments que l'État et ses appareils conçoivent et utilisent directement ou mettent à la disposition des acteurs locaux ne déterminent complètement ni leurs comportements, ni l'évolution des territoires. Les acteurs locaux, en effet, ne jouent pas mécaniquement et servilement les scénarios ou les partitions que les gouvernements imaginent pour eux. Et même lorsqu'ils acceptent de

«jouer» ce qui leur est demandé, ils le font suivant une mise en scène plus ou moins originale, incluant certaines ressources et certains instruments, qui reflète leurs expériences, leurs connaissances et leurs savoir-faire appris et accumulés et leurs propres capacités d'action ou d'intervention. Il y a bien en ce sens dans toutes les activités de développement local des régulations socioterritoriales plus ou moins autonomes par lesquelles se matérialisent les capacités d'apprentissage et d'agir des acteurs locaux. En outre, les IAP, qu'il s'agisse d'un plan de développement d'une zone agricole ou d'une stratégie centrale visant l'application au niveau local d'une politique en matière de développement social, économique ou culturel, sont influencés en retour par les marges de manœuvre laissées plus ou moins volontairement aux acteurs locaux ou que ces derniers se ménagent eux-mêmes.

Le cinquième facteur, enfin, se rapporte *aux expérimentations et aux évaluations*. Si les instruments peuvent, faute de ressources ou de volonté politique, s'arrêter à l'étape de leur conception, ils ne peuvent, lorsqu'ils sont mis en œuvre, éviter d'être expérimentés et éventuellement, dans certains cas, évalués. Que ces expérimentations et évaluations soient planifiées ou non, formelles ou non, les acteurs (concepteurs, utilisateurs et publics cibles), tant sur le plan national que local, s'en servent. Les expérimentations et les évaluations alimentent ainsi les perceptions des acteurs quant à la nécessité de maintenir en l'état, de modifier, de mettre au rancart ou de remplacer un IAP. Méta-instrument, l'évaluation permet aux acteurs de porter un jugement, plus ou moins fondé, sur les IAP, participant ainsi à leur rigidification, à leur transformation ou à leur disparition.

Ces cinq grands facteurs se renforçant les uns les autres, les IAP, qui servent à piloter et à administrer des territoires dans toutes leurs dimensions, deviennent avec le temps plus nombreux, plus diversifiés et plus complexes à gérer. Cette plus grande complexité participe de la production et du remodelage continu de l'action publique territoriale, de ses instruments et de leurs engrenages par lesquels s'immisce et se concrétise l'intentionnalité des acteurs.

Ces facteurs, rappelés ici à grands traits et traités avec plus de profondeur par les différents collaborateurs à cet ouvrage collectif, mériteraient bien d'autres études, monographiques et comparatives. D'autres facteurs ou dimensions plus ou moins nouveaux pourraient aussi être considérés et mis à profit. Mentionnons seulement en terminant quelques avenues éventuelles de réflexion et de recherche.

Par exemple, il y aurait lieu d'enrichir notre connaissance sur les déclencheurs des IAP. Ainsi, on peut se demander si certains facteurs ont plus de poids que d'autres dans les décisions menant à la création, à la modification ou à la disparition pure et simple des instruments de l'action publique territoriale. On pourrait envisager des recherches comparatives sur ces déclencheurs dans lesquelles pourraient être notamment pris en considération les facteurs historiques (le temps long) et culturels (les façons particulières, apprises et partagées par une communauté de sentir, de penser et d'agir). Comment agissent ces facteurs (électoral, politique, administratif, budgétaire, etc.) sur le temps court ou, inversement, comment ce dernier parvient-il à s'imposer sur le temps long et à modifier sa trajectoire? Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), qui modifient la perception du temps, changent-elles aussi la perception de l'efficacité des IAP? De même, comment ces technologies, qui accélèrent la création de nouveaux réseaux sociaux à toutes les échelles (locale, nationale, internationale) et le partage des idées, des expériences, du savoir et du financement, mais aussi des idéologies, de la propagande et de la désinformation, contribuent-elles à la transformation des instruments? Comment, en somme, les facteurs historiques, culturels et communicationnels jouent-ils dans la création, la diffusion, l'appropriation et la mobilisation, sur un territoire donné, de tel ou tel instrument?

Par ailleurs, qu'en est-il de l'impact des référentiels, sur les plans global et sectoriel (Jobert et Muller, 1987; Faure, Pollet et Warin, 1995) et par-delà les particularités locales, sur les instruments d'action publique, aussi bien dans leur phase de conception que dans celles de leur mise en œuvre et de leur évaluation? En reprenant les questions fort pertinentes de ces chercheurs, on peut se demander qui sont les médiateurs de ces référentiels, quels intérêts ils promeuvent ou défendent et avec quelle efficacité ces référentiels, plus ou moins nouveaux, influencent la production et la transformation des instruments. Par extension, comment ces référentiels changent-ils, sur les plans sectoriel et territorial, les instruments existants ou favorisent-ils l'apparition de nouveaux instruments? Les questions soulevées et les réponses apportées par la littérature sur les référentiels et les paradigmes des politiques ou, plus généralement, par l'analyse cognitive des politiques publiques (Muller, 2000), nous ramènent aux vieux débats, mais toujours actuels, sur les idéologies, les controverses et les résistances sociopolitiques. Dans quelle mesure les instruments encapsulent-ils, cachent-ils ou encore neutralisent-ils certaines idéologies, controverses ou résistances? Dans

le prolongement des questionnements sur les non-décisions (Bachrach et Baratz, 1963), n'y aurait-il pas en ce sens des non-instruments ou des «bonnes raisons» de ne pas instrumenter ou d'empêcher l'adoption de certains instruments?

Dans un autre registre, plus concret celui-là, qu'en est-il des aspects plus opérationnels, voire techniques qui sous-tendent le fonctionnement des IAP? Si l'expression *le diable est dans les détails* a, comme nous le pensons, quelque fondement, il importe d'accorder toute l'attention que mérite la prise en compte du réel et de l'imprévisible (Chiapello et Gilbert, 2013, p. 244) dans le fonctionnement d'un instrument, et de chercher à comprendre pourquoi et par qui ces aspects, souvent qualifiés de secondaires ou perçus à tort comme tels sont, volontairement ou non, inconsiderés ou négligés.

Les questions soulevées par l'ingénierie fine de l'instrumentation sont en effet d'autant plus importantes qu'elles renvoient à toutes les phases de production d'un instrument, notamment à celles de sa mise en œuvre et de son évaluation. De même, les raisons qui font que certains aspects opérationnels sont soit écartés, négligés ou, au contraire, fortement considérés par un ou des acteurs appellent des explications. Il importe donc que ces raisons, qui font intervenir des considérations de divers ordres (faisabilité administrative et financière, acceptabilité politique, équité sociale, réceptivité citoyenne, applicabilité territoriale, etc.) et qui ne sont jamais, en conséquence, ni seulement techniques, ni dépourvues d'un quelconque intérêt, ni sans effets, soient rigoureusement mises au jour si l'on veut comprendre l'effectivité, anticipée et réelle, d'un instrument.

Les chapitres de cet ouvrage sont aussi une invitation à approfondir les questions relatives à la place qui est faite (ou non) aux citoyens dans les processus qui entourent, à chaque niveau, l'instrumentation de l'action publique. Cet enjeu éthique et démocratique ne se limite pas pour les autorités politiques à mettre en place ou à améliorer les mécanismes d'information, de consultation et de participation des citoyens, voire, dans certains cas, les mécanismes de coproduction ou de cogestion d'activités ou de services publics. Il s'agit aussi d'encourager, d'expérimenter plus avant et de valoriser de nouveaux instruments dont «l'externalisation ouverte» (Dutil, 2015), soit le recours aux idées, à l'expertise et au soutien de citoyens volontaires qui, de leur propre initiative ou en réponse à un appel de l'État, sont disposés à accomplir diverses tâches pouvant aider celui-ci, à tous les niveaux de l'administration publique, à mieux répondre à certains besoins. Le territoire local, qui représente

un «réservoir» d'applications innovantes pour cette forme d'instrumentation, constitue en même temps un échelon propice pour expérimenter et évaluer les conditions de succès et les limites de ces nouvelles formes de relations entre le gouvernement et les citoyens.

Enfin, la réflexion sur l'instrumentation de l'action publique est aussi une réflexion, dans un contexte sociopolitique marqué par le rétrécissement (plus ou moins volontaire) de la capacité d'influence de l'État, sur la « désinstrumentation/réinstrumentation », plus ou moins voulue, soutenue ou combattue par les acteurs politiques et sociaux, et ses conséquences. Les plus récentes réformes territoriales au Québec et en France offrent de ce point de vue ample matière à la réflexion, théorique et pratique, sur les « bonnes raisons » de la révision de la politique territoriale de l'État et son instrumentation (Némery, 2015; Michaud, 2016). L'analyse des motifs à l'origine de la redistribution des compétences et du financement, de la réduction du nombre de paliers ou de structures ou du « nécessaire » redressement de l'économie et des comptes publics, motifs qui peuvent d'ailleurs servir à justifier tout autant la décentralisation que la (re)centralisation, montre en effet que l'enjeu de l'instrumentation (légale/réglementaire, fiscale/budgétaire, informationnelle/consultative, organisationnelle/structurelle ou volontariste/collaborative) est bien au centre de l'action publique. Deux questions fondamentales se posent alors.

Premièrement, quels sont les effets de cet incessant mouvement de « désinstrumentation/réinstrumentation » sur les capacités d'agir de l'État, sur les relations entre ce dernier et les citoyens, sur les collaborations et les coordinations inter- et intrapaliers et leurs conséquences sur le pilotage, le développement et l'administration des territoires? Deuxièmement, quelles approches théorico-analytiques et pratico-prescriptives doivent alors être considérées par le chercheur et l'acteur de terrain pour, d'abord, analyser et comprendre ces effets de « dé/re-régulation », « dé/re-fiscalisation », « dé/re-nodalisation », « dé/re-structuration » ou encore de « dé/re-volontarisation » et, ensuite, mieux agir sur eux?

Dans le dessein de produire de nouvelles connaissances théoriques, méthodologiques et pratiques sur les instruments de l'action publique – leurs finalités, leurs processus de conception, leurs usages, leurs effets et leur transformation – et d'assurer un « meilleur » développement sous toutes ses formes des populations et de leurs milieux, voilà quelques avenues de recherche rapidement esquissées qui devraient,

pour encore un temps, tenir en haleine les chercheurs et les praticiens préoccupés par l'avenir de la gouvernance et de l'administration publique des territoires.

Bibliographie

- BACHRACH, PETER et MORTON S. BARATZ (1963). « Decisions and non-decisions: An analytical framework », *American Political Science Review*, 57(3), 632-642.
- CHIAPELLO, ÈVE et PATRICK GILBERT (2013). *Sociologie des outils de gestion. Introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. Paris, La Découverte.
- DUTIL, PATRICE (2015). « Crowdsourcing as a new instrument in government's arsenal: Explorations and considerations », *Canadian Public Administration = Administration publique du Canada*, 58(3), 363-383.
- FAURE, ALAIN, GILLES POLLET et PHILIPPE WARIN (dir.) (1995). *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L'Harmattan.
- GURVITCH, GEORGES (dir.) (1958). *Traité de sociologie*. Paris, Presses universitaires de France.
- GURVITCH, GEORGES (1963). *Déterminismes sociaux et liberté humaine. Vers l'étude sociologique des cheminements de la liberté* (2^e éd.). Paris, Presses universitaires de France.
- JOBERT, BRUNO et PIERRE MULLER (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses universitaires de France.
- LE BOURHIS, JEAN-PIERRE et PIERRE LASCOUMES (2014). « En guise de conclusion. Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », dans Charlotte Halpern, Pierre Lacoumes et Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistance, effets*. Paris, Presses de Sciences Po, 493-520.
- MICHAUD, NELSON (dir.) (2016). *50 ans de construction des administrations publiques*. Québec, Presses de l'Université du Québec.
- MULLER, PIERRE (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique », *Revue française de science politique*, 50(2), 189-207.
- NÉMERY, JEAN-CLAUDE (dir.) (2015). *Quelle organisation pour les grandes régions en France et en Europe?* Paris, L'Harmattan.

Notices biographiques

Mehdi Arrignon

Mehdi Arrignon est maître de conférences à AgroParisTech, chercheur à l'UMR Métafort de Clermont-Ferrand et chercheur associé au laboratoire PACTE de Grenoble. Positionnant ses travaux au croisement de l'analyse des politiques publiques et des instruments de l'action publique, il a récemment publié: «Quand l'Europe s'active: effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi», *Revue française de science politique* (vol. 1, n° 64, 2014) et «Les politiques de l'emploi s'eupéanisent-elles? Une analyse comparée des réformes d'activation en Espagne, en France et aux Pays-Bas», *Politique européenne* (n° 35, 2011). Ses recherches portent actuellement sur les réformes territoriales (projet PSDR) et les instruments incitatifs à plusieurs échelles de gouvernement.

Étienne Audet

Étienne Audet est doctorant en administration publique à l'Université d'Ottawa. Il est également titulaire d'une maîtrise dans la même discipline. Ses intérêts de recherche ont trait à l'analyse des politiques de développement rural et régional, à la différenciation territoriale dans les États à régime fédératif ainsi qu'au rôle des instruments dans la conduite de l'action publique.

Serge Belley

Serge Belley est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Ses principaux domaines d'enseignement et de recherche sont l'administration municipale et l'analyse des politiques publiques locales et régionales. Au cours des dernières années, il a été associé à plusieurs projets de recherche et il a publié plusieurs travaux sur les élections et les partis politiques municipaux, la décentralisation, la coordination territoriale de l'action publique, le management et la performance des organisations publiques locales. Il est membre du Réseau interuniversitaire Villes Régions Monde (VRM) et du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).

Guy Chiasson

Guy Chiasson est professeur de science politique et de développement régional au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Ses travaux de recherche portent sur la gouvernance des territoires urbains et ruraux, ainsi que sur les politiques publiques territoriales des États centraux. Il s'intéresse plus particulièrement à la contribution des municipalités locales à la gouvernance et au renouvellement des pratiques de développement des territoires. Depuis 2012, il est le directeur scientifique du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), un réseau réunissant une cinquantaine de chercheurs en développement régional, en plus de coordonner le Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire (CRGRNT).

Alexandre Couture Gagnon

Alexandre Couture Gagnon est professeure (*assistant professor*) à l'Université du Texas Rio Grande Valley (UTRGV). Ses recherches portent sur les politiques en matière de langue et d'immigration - plus particulièrement de sociétés et de nations minoritaires nord-américaines et européennes - et leurs interactions avec leurs gouvernements respectifs. Ses travaux ont notamment été publiés dans des chapitres et revues universitaires, dont *Public Choice*. Avec la professeure Diane Saint-Pierre, elle travaille sur un programme de recherche en analyse comparée des politiques culturelles et linguistiques de nations minoritaires.

Maude Desrosiers-Côté

Maude Desrosiers-Côté est étudiante à la maîtrise au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et auxiliaire de recherche. Dans ses travaux, elle s'intéresse aux processus de concertation touchant la conception et la mise en œuvre des plans de développement de la zone agricole et à la mise en place de nouvelles relations entre l'agriculture et les territoires ruraux.

Gérard Divay

Gérard Divay a alterné recherche universitaire et gestion publique. Après une décennie comme professeur-chercheur à l'INRS, il a occupé divers postes de direction au sein des administrations provinciale, régionale, municipale et universitaire. Il est depuis juin 2005 professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Ses intérêts de recherche portent sur l'organisation territoriale de l'État et l'évolution du rôle des institutions locales, la mobilisation des acteurs et la transformation des milieux locaux, la mesure des performances organisationnelle et collective, la coproduction des biens collectifs et la valorisation de la participation des citoyens, la contribution des gestionnaires locaux à l'évolution de la pensée administrative.

Mélanie Doyon

Mélanie Doyon est professeure au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et responsable de l'axe «Territoire et collectivités locales» du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES). Ses

enseignements et travaux portent sur la géographie sociale ainsi que sur l'aménagement et le développement territorial, plus particulièrement dans les milieux ruraux et périurbains. Elle s'intéresse notamment aux questions agricoles et aux processus de planification territoriale qui s'y rattachent.

Mario Gauthier

Mario Gauthier est professeur en études urbaines au Département des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais (UQO), où il est responsable du programme de doctorat en sciences sociales appliquées (DSSA). Il est également chercheur membre du Réseau interuniversitaire d'études urbaines et spatiales Villes Régions Monde (VRM) et chercheur membre du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et du Centre de recherche sur la gouvernance des ressources naturelles et du territoire (CRGRNT) de l'UQO. Ses travaux portent sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, la planification territoriale, l'évaluation environnementale et le développement durable des territoires. Il s'intéresse plus particulièrement aux thèmes de la ville durable, de la gestion intégrée de l'environnement et de la participation publique en aménagement et urbanisme.

Joël Idt

Joël Idt est maître de conférences en urbanisme et aménagement au Département de génie urbain de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, en France. Il est membre du Lab'urba, un laboratoire multidisciplinaire de recherche en urbanisme et aménagement, associant entre autres des chercheurs en sciences humaines et en génie urbain. Ses recherches portent sur les grands projets d'aménagement et sur l'action « au quotidien » des institutions publiques. Il s'intéresse en particulier aux relations entre technique et politique dans la décision publique.

Stéphane Labbé

Stéphane Labbé est doctorant en communication sociale à l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR) où il réalise une thèse sur la consommation de livres des usagers des bibliothèques publiques du Québec. Il s'intéresse également aux industries culturelles en général, et à l'industrie du livre en particulier, notamment en matière de géographie économique de la culture et des impacts de l'émergence du livre numérique sur le secteur culturel. Stéphane est directeur de la revue *Documentation et bibliothèques*, membre étudiant du Laboratoire de recherche sur les publics de la culture, du Centre de recherche interuniversitaire sur la communication, l'information et la société (CRICIS) ainsi que du Laboratoire/art et société/terrains et théories (l/as/tt).

Chloé Langeard

Chloé Langeard est maître de conférences à l'Université d'Angers et chercheuse au Groupe de recherche angevin en économie et management (GRANEM) - Travail, emploi et politiques publiques (TEPP), du Centre national de la recherche scientifique (CNRS, n° 3435). Ses travaux de recherche portent sur l'impact des politiques

publiques sur les organisations, le travail et l'emploi dans les secteurs de la culture et de la santé. Elle a publié notamment *Les intermittents en scènes. Travail, action collective et engagement individuel*, aux Presses universitaires de Rennes en 2013.

Marc-André Lavigne

Marc-André Lavigne est professeur agrégé au Département d'études en loisir, culture et tourisme de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR). Il s'intéresse aux politiques publiques locales et, plus particulièrement, à la relation entre la municipalité et la société civile dans la prestation de services. Ses travaux portent sur l'intervention gouvernementale en loisir et en sport ainsi que sur les élections et les partis politiques municipaux. Il est membre du Laboratoire en loisir et vie communautaire de l'UQTR, en plus d'assurer la direction de l'Observatoire québécois du loisir et la présidence de la Commission «Law and Policy» de la World Leisure Organization.

Françoise Liot

Françoise Liot est maître de conférences à l'Université Bordeaux Montaigne et chercheuse au Centre Émile-Durkheim, Unité mixte de recherche (UMR 5116) - Centre national de la recherche scientifique (CNRS) - de l'Université de Bordeaux. Elle a travaillé sur l'analyse des politiques culturelles territoriales et sur les transformations des professions artistiques et culturelles. Elle a publié notamment *Le métier d'artiste*, à L'Harmattan en 2004, et coordonné l'ouvrage *Projets culturels et participation citoyenne. Le rôle de l'animation et de la médiation en question*, toujours à L'Harmattan en 2010.

Fabien Loyer

Fabien Loyer est étudiant à la maîtrise au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et auxiliaire de recherche. Dans ses travaux, il s'intéresse à l'incidence de l'appropriation des terres agricoles par les villégiateurs sur l'agriculture.

Marion Magnan

Marion Magnan est doctorante rattachée au laboratoire Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports et Travail (SPLOTT) à l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et à l'équipe du Centre de recherches sur les réseaux, l'industrie et l'aménagement (CRIA) de l'Unité mixte de recherche (UMR 8504) Géographie-Cités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Elle enseigne en tant qu'attachée temporaire d'enseignement et de recherche (ATER) à l'Université de Cergy-Pontoise, en France.

Anne Mévellec

Anne Mévellec est professeure agrégée à l'École d'études politiques de l'Université d'Ottawa. Ses recherches portent sur la sociologie des élus locaux dans le contexte canadien et sur l'action publique territoriale. Ses travaux les plus récents ont traité des femmes en politique municipale, des partis politiques municipaux au Québec ainsi que du fait français dans la gouvernance urbaine hors Québec. Elle a récemment coordonné un numéro spécial bilingue de la *Revue canadienne de recherche urbaine = Canadian Journal of Urban Research* sur les élections municipales québécoises de 2013.

Yoann Morin

Yoann Morin est doctorant à l'Université de Grenoble-Alpes et est rattaché au laboratoire PACTE (Politiques publiques, action politique, territoires), une unité multidisciplinaire de recherche du CNRS, de Sciences Po Grenoble et de l'Université Grenoble-Alpes. Après deux ans d'expérience professionnelle au sein d'un réseau visant à rapprocher action, recherche et formation dans le champ du développement territorial en Rhône-Alpes (Réseau Universités-Territoires, UniTeR-RA), il a entrepris un travail doctoral visant à interroger et à comprendre les pratiques de coopération entre les professionnels territoriaux et les acteurs universitaires.

Christian Poirier

Christian Poirier est professeur agrégé à l'Institut national de la recherche scientifique - Urbanisation Culture Société. Codirecteur du Laboratoire/art et société/terrains et théories (l/as/tt) et membre de la Chaire Fernand-Dumont sur la culture, ses recherches portent sur les industries culturelles, la culture et l'environnement numérique, sur les organisations et politiques culturelles ainsi que sur la participation culturelle. Il est le directeur de la collection « Monde culturel » aux Presses de l'Université Laval.

Marie-Claude Prémont

Marie-Claude Prémont est professeure de droit à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Elle enseigne le droit municipal et le droit de la santé et des services sociaux. Membre de l'Ordre des ingénieurs du Québec et du Barreau du Québec, titulaire d'un doctorat en droit de l'Université Laval, elle poursuit des recherches dans les domaines du droit municipal et du droit de la santé, en plus du développement territorial, notamment par l'énergie éolienne et hydro-électrique. Elle est membre du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT), du réseau interuniversitaire Villes-Régions-Monde (VRM) et du Centre interdisciplinaire de recherche en développement international et société (CIRDIS).

Sandrine Rui

Sandrine Rui est maître de conférences à l'Université de Bordeaux et chercheuse au Centre Émile-Durkheim, Unité mixte de recherche (UMR 5116) - Centre national de la recherche scientifique (CNRS) - de l'Université de Bordeaux. Ses travaux de recherche portent sur les formes contemporaines de la démocratie participative,

sur les dispositifs publics d'évaluation ainsi que sur les questions de discrimination. Elle a notamment publié *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, chez Armand Colin en 2004, *L'intervention sociologique. Histoire(s) et actualité d'une méthode*, aux Presses universitaires de Rennes en 2010 (avec O. Cousin) et *Pourquoi moi? L'expérience des discriminations*, aux Éditions du Seuil en 2013 (avec F. Dubet, O. Cousin et E. Macé).

Diane Saint-Pierre

Diane Saint-Pierre est professeure à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) et responsable de l'axe « Politiques culturelles » à la Chaire Fernand-Dumont sur la culture. Ses recherches des dernières années ont porté sur l'évolution et le renouvellement des politiques culturelles infranationales et nationales, dans une perspective comparative. Elle a plusieurs publications à son actif, dont (avec M. Gattinger) *Les politiques culturelles provinciales et territoriales du Canada. Origines, évolutions et mises en œuvre* (PUL, 2011), (avec C. Audet) *Tendances et défis des politiques culturelles: Cas nationaux en perspective* (PUL, 2010) et (en solo) *La politique culturelle du Québec: continuité ou changement? Les acteurs, les coalitions et les enjeux* (PUL, 2003).

Youssef Slimani

Youssef Slimani, diplômé en évaluation de programmes, compte une expérience en évaluation dans des domaines aussi diversifiés que la revitalisation urbaine, la santé et l'agriculture. Actuellement, il est conseiller à l'évaluation chez Avenir d'enfants où il soutient les démarches d'évaluation menées par les regroupements locaux de partenaires en petite enfance. Youssef Slimani est aussi doctorant à l'École nationale d'administration publique (ENAP) en analyse des politiques publiques.

ADMINISTRATION
PUBLIQUE
et GOUVERNANCE /

Collection dirigée par
Patrice Dutil et Nelson Michaud

IPAC



IAPC

Dans la même collection

50 ans de construction des administrations publiques

Regards croisés entre
la France et le Québec

*Sous la direction de
Nelson Michaud*

ISBN 978-2-7605-4555-7

2016 / 186 pages

Les grands commis et les grandes missions de l'État dans l'histoire du Québec

*Sous la direction de
Michel Sarra-Bournet*

ISBN 978-2-7605-4501-4

2016 / 292 pages

Les territoires sont soumis à des phénomènes sociodémographiques, économiques, environnementaux et culturels qui obligent les gouvernements et les administrations publiques à sans cesse réviser et ajuster leurs politiques, programmes et services. C'est notamment au moyen de ce que l'on appelle les « instruments de l'action publique » que les gouvernements matérialisent leurs intentions et leurs interventions sur le territoire. Ces instruments sont de plusieurs types : légal et réglementaire, fiscal et financier, nodal et informationnel, collaboratif et organisationnel.

En plus d'une introduction générale sur ce que sont, font et changent les instruments de l'action publique, cet ouvrage compte 13 études de cas - produites par des chercheurs québécois, canadiens et européens - sur le rôle que jouent ces instruments dans l'aménagement, le développement et la gestion des territoires. Il offre en quelque sorte un regard à la fois théorique, empirique et pratique sur des objectifs, processus, formes, effets et perspectives de développement de l'instrumentation de l'action publique.

S'inscrivant dans la continuité de travaux reconnus (dont ceux de Hood, Howlett, Halpern, Lascoumes et Le Galès) et de l'ouvrage qui lui est complémentaire, *Les instruments de l'action publique et les dispositifs territoriaux* (L'Harmattan, 2016), ce livre intéressera les décideurs publics, les chercheurs et les citoyens qui veulent mieux comprendre les multiples enjeux et défis liés aux territoires.

Serge Belley est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Ses enseignements portent sur les institutions locales, les collaborations intersectorielles et l'analyse des politiques publiques locales et régionales. Ses plus récentes recherches traitent de démocratie locale, de gouvernance et transformation des territoires et de décentralisation dans le secteur municipal.

Diane Saint-Pierre est professeure à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS) et responsable de l'axe *Politiques culturelles* à la Chaire Fernand-Dumont sur la culture. Ces dernières années, ses recherches ont surtout porté sur l'évolution des politiques culturelles et patrimoniales dans des perspectives comparatives et sur le rôle et la place de la culture dans la politique de développement intégré de la ville.

**Avec la
collaboration de**

Mehdi Arrignon
Étienne Audet
Serge Belley
Guy Chiasson
Alexandre
Couture Gagnon
Maude Desrosiers-Côté
Gérard Divay
Mélanie Doyon
Mario Gauthier
Joël Idt
Stéphane Labbé
Chloé Langeard
Marc-André Lavigne
Françoise Liot
Fabien Loyer
Marion Magnan
Anne Mévellec
Yoann Morin
Christian Poirier
Marie-Claude Prémont
Sandrine Rui
Diane Saint-Pierre
Youssef Slimani