

TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 13 n° 3 printemps 2007

LA GOUVERNANCE ET LE MANAGEMENT DES VILLES

- **Bernard Jouve**
Gouvernance et diversité culturelle :
quels enjeux pour les villes ?
- **Alain Faure**
Politiques publiques et gouvernements
urbains : le temps venu de la démocratie
différentielle ?
- **Serge Belley, Gérard Divay**
Le management de la complexité urbaine :
la coordination entre coopération et
compétition
- **Rebekah Southern,
Julian Beer**
Renforcer le pouvoir des municipalités
dans un État centralisé : le New Labour,
le new localism et l'avenir de la
gouvernance locale en Angleterre
- **Alain Bourdin**
L'action publique de proximité dans
la métropole des individus
- **Caroline Andrew**
La gestion de la complexité urbaine :
le rôle et l'influence des groupes
en quête d'équité dans les grandes
villes canadiennes
- **Emmanuel Négrier**
Les chiens de faïence. Politique culturelle,
métropoles et diversité en Europe
- **Xing Zhong, Terry Nichols Clark,
Saskia Sassen**
La mondialisation, le secteur des services
aux entreprises et la polarisation des
revenus dans les régions urbaines des
États-Unis
- **Riadh Zghal**
La gestion urbaine, une lecture théorique
d'une pratique dans une cité tunisienne
- **Marc-Urbain Proulx**
Perspectives géo-économiques de la
complémentarité urbaine-rurale au Québec

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces deux dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jean-Luc Bodiguel (Université de Nantes); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (Southampton Institute); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giauque (Haute École Valaisanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Daniel Lozeau (ENAP); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Denis Bédard (gouvernement du Québec); Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); Marie-Christine Meininger (ENA France); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique **Patricia Caron**; Traduction **Andréanne Bédard, Vincent Laborderie**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, courriel : danyelle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante : <http://www.enap.ca/observatoire>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 13 n° 3 printemps 2007

- III Éditorial
Louis Côté

- 1 Gouvernance et diversité culturelle :
quels enjeux pour les villes ?
Bernard Jouve

- 11 Politiques publiques et gouvernements urbains :
le temps venu de la démocratie différentielle ?
Alain Faure

- 21 Le management de la complexité urbaine :
la coordination entre coopération et compétition
Serge Belley, Gérard Divay

- 38 Renforcer le pouvoir des municipalités dans un État centralisé :
le New Labour, le new localism et l'avenir de la gouvernance locale en Angleterre
Rebekah Southern, Julian Beer

- 48 L'action publique de proximité dans la métropole des individus
Alain Bourdin

- 60 La gestion de la complexité urbaine :
le rôle et l'influence des groupes en quête d'équité dans les grandes villes canadiennes
Caroline Andrew

- 70 Les chiens de faïence.
Politique culturelle, métropoles et diversité en Europe
Emmanuel Négrier

- 83 La mondialisation, le secteur des services aux entreprises
et la polarisation des revenus dans les régions urbaines des États-Unis
Xing Zhong, Terry Nichols Clark, Saskia Sassen

- 90 La gestion urbaine, une lecture théorique d'une pratique dans une cité tunisienne
Riadh Zghal

- 99 Perspectives géo-économiques de la complémentarité urbaine-rurale au Québec
Marc-Urbain Proulx

Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

La ville est désormais reconnue comme un des champs d'études importants des sciences sociales. Les experts, ceux du comité de rédaction et du conseil scientifique de *Télescope*, d'autres également, que nous consultons régulièrement pour repérer les tendances et les évolutions en administration publique, insistent nombreux sur l'à-propos de consacrer un numéro de la revue à la gouvernance urbaine. J'ai le plaisir aujourd'hui de vous présenter ce numéro.

Un chiffre à lui seul explique peut-être pourquoi le « local » connaît cette faveur quand, depuis des années, « mondial » et « global » se sont imposés comme l'alpha et l'oméga de l'avenir de nos sociétés : dans les pays économiquement avancés, 80 % de la population habite dans les villes. Il s'agit là d'un premier constat, évident, que les spécialistes nomment « métropolisation », qui s'est traduit par la création de vastes conurbations devenues très vite des puissances économiques, sociopolitiques et administratives.

Ces places fortes – entre autres financières –, participantes de réseaux transfrontaliers, seraient-elles, avec l'essoufflement de l'État-nation, les lointaines héritières des villes du Moyen Âge, carrefours de tous les commerces et au sein desquelles s'affirmaient de nouvelles classes sociales ? En réalité, la filiation n'est pas établie et les témoignages réunis dans ce *Télescope* l'attestent. On n'est pas à la veille de réimplanter des octrois aux portes des cités-États avec des droits d'entrée à la clef. Plus sérieusement, la ville n'apparaît pas comme un contre-pouvoir de l'État central, mais comme un autre pouvoir, pas seulement un palier de gouvernement infraétatique parmi d'autres, mais un « lieu » démocratique où se forment et se déploient les plus récentes innovations sociales et politiques.

Voilà bien l'équation que doivent résoudre ses responsables, élus ou non : la ville est une institution politique ; elle est une productrice et une distributrice de biens et de services ; elle est aussi un territoire, géographique bien sûr, mais surtout symbolique. Dès lors, on comprend que dans la course au leadership économique à laquelle se livrent les villes, c'est l'adhésion du citoyen au territoire qui est la clef de l'attractivité de la scène locale. Entre une mondialisation qui fait peur, une décentralisation qui se fait attendre et une intercommunalité aux contours obscurs, la ville et la mairie sont les compagnes familières de l'individu, refuges identitaires contre les vertiges de l'homogénéisation.

Ainsi, rêver la ville du futur convie les maires, les conseillers et les personnels municipaux à réaliser une prouesse : rajeunir la médiation avec leurs concitoyens sans se défaire de leurs responsabilités économiques et financières et dans le respect scrupuleux de l'histoire d'un lieu. Pour articuler les termes de cette complexité afin de légitimer la ville comme ambition collective, les acteurs locaux sont « condamnés » à faire preuve de créativité. Et au premier chef dans le management local lui-même, sous la forme d'un « recalibrage »

de l'action publique urbaine. Même si celle-ci, affranchie de la perspective centralisatrice, reste tributaire des inerties et des sursauts de la culture de normalisation et de massification des politiques d'aménagement antérieures. Les changements socioéconomiques et socio-culturels survenus ces dernières décennies invitent en effet à la diversification des pratiques, une flexibilité qui donne vie à un véritable savoir-faire institutionnel mobilisant l'ensemble des « forces créatives » du territoire.

C'est cependant l'aspiration – et quelquefois l'exigence – des citoyens, des associations et de l'entreprise privée à un partage des responsabilités politiques qui trouve, dans la ville, un espace d'expérimentation pour une démocratie renouvelée. En matière d'implication des citoyens dans les processus décisionnels, on oppose par habitude la représentation à la participation, la première étant jugée discréditée et la seconde prometteuse. Les observateurs avertis rejettent ce pseudo antagonisme et préconisent, en gage d'efficacité, une combinaison des deux approches.

On le voit, l'« agir » urbain est en mode dynamique et plurivalent. Hier ancré sur les institutions et sur la relation centre-périphérie, il est aujourd'hui une démarche sociologique attachée au contexte local dans sa diversité et, forcément, sa complexité. Diversité et complexité, deux concepts omniprésents, vous le découvrirez, dans les textes que nous vous proposons. Vous remarquerez aussi que la thématique de la gouvernance urbaine transgresse les frontières. En Europe comme en Amérique et au Maghreb, elle alimente les débats et anime les chercheurs.

Ainsi, pour **Bernard Jouve**, chercheur au CNRS à Lyon, la « crise de gouvernabilité » des villes va bien au-delà d'un simple avatar de la mondialisation. L'autonomisation de la sphère économique-financière et de la société civile, la raréfaction des ressources budgétaires et la recomposition ethnoculturelle des métropoles ont certes démultiplié les systèmes décisionnels, mais cette pluralisation s'inscrit dans un processus plus large de déplacement du centre de gravité de la puissance publique; c'est-à-dire la remise en question de l'ordre politique stato-centré hérité du mode « fordiste » d'organisation de la production. Le nouveau modèle de régulation ne reconnaît ni la puissance publique étatique comme unique source de la modernisation, ni la dépense publique comme seule garantie de la justice sociale et de la croissance économique. Les villes métropoles, par nature plurielle, offrent à la « fabrication » du bien commun, jusqu'à présent monopole des États, un espace constitutif légitime. Pour autant, Jouve conclut en se préservant d'une vision angélique de la ville et de sa gestion de la diversité.

Alain Faure, de l'Institut d'études politiques de Grenoble, renchérit sur le mythe de la ville-providence, devenue espace de construction de sens dans le contexte incertain de la mondialisation et du repli des États. Il prévoit l'avènement d'une démocratie dite « différentielle », car « filtrée » par des symboliques locales faites de mémoire et de distinctions communautaires. En accordant aux agglomérations les attributs d'un « objet » politique à part entière, la décentralisation interfère donc sur les fondations de l'action publique. Les agglomérations sont de plus en plus enclines à codifier les relations entre les individus, les territoires et la politique, et, dans cette même perspective que décrivait Jouve, à participer à la certification et à la stabilisation des croyances sur le bien commun ou du moins des principes de sa production. « Penser local pour agir global », tel serait le nouveau dessin de la subsidiarité et des frontières de la souveraineté. Et Faure de conclure en espérant que cette polarisation d'un « système-monde » au profit des villes ne se réduira pas à une opération de marketing territorial.

Professeurs à l'École nationale d'administration publique du Québec, **Serge Belley** et **Gérard Divay** recentrent notre dossier sur la ville et sur sa gouvernance pour en signifier toute la complexité. À cet effet, ils nous fixent rendez-vous dans une ville quadrillée par des espaces, économique, politique, administratif et socioculturel, espaces différents et variables, mais interdépendants, sillonnés par des acteurs, économiques, politiques, administratifs et par les citoyens. De la rencontre simultanée et dynamique de ces espaces et de ces acteurs, naît *a priori* le désordre. Les deux auteurs proposent alors un modèle d'analyse théorique qui dépeint un portrait rationnel du fonctionnement de la ville, mais qui dévide surtout un fil d'Ariane fédérateur, un pari sur l'agrégation des escomptes contradictoires des nombreux intervenants dans une représentation coordonnée et cohérente de l'action publique.

Je tiens ici à remercier chaleureusement mes deux collègues professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec, pour leur excellente contribution, ce qui ne peut nous surprendre de la part de ces deux spécialistes de la gouvernance urbaine, mais également pour avoir accepté de parrainer ce numéro de *Télescope* en nous conseillant dans sa préparation et en nous apportant une aide décisive dans sa réalisation.

Avec **Rebekah Southern** et **Julian Beer** de l'Université de Plymouth en Grande-Bretagne, nous entamons un tour d'horizon des récits et des pratiques de la gouvernance urbaine aux couleurs des pays et des continents. Et parlant d'histoire, celle du *localism* à la britannique a connu bien des allers-retours entre « localisme », centralisme, nouveau centralisme, et nouveau localisme ou localisme à nouveau, sur la signification de cette ultime métamorphose nos deux universitaires se refusant de choisir. Car si le discours sur le *new localism* est porteur d'une engageante double décentralisation – de l'État central vers les municipalités et des municipalités vers les quartiers –, la tentation est grande dans ce pays où les villes sont sujettes de l'État de voir dans cette réforme de l'actuel gouvernement anglais une « recentralisation » rampante, à coups de contrôles, de cadres financiers et en encourageant la prolifération d'organismes pourvoyeurs de services publics. En somme, un moyen pour l'État de rebondir en s'adaptant au néolibéralisme.

En France, pays des 36 000 communes, la demande de proximité n'est pas une idée nouvelle. C'est **Alain Bourdin**, directeur de l'Institut français d'urbanisme qui nous le rappelle tout en reconnaissant que le management urbain affronte des enjeux radicalement nouveaux, liés, nous l'avons vu, aux mutations des villes, des contextes sociaux et de l'action publique en général. Entre l'« exaltation » du quartier comme cellule de base de la démocratie et l'exigence d'une gestion efficace et efficiente, les administrations municipales font le grand écart. Client-contribuable et citoyen-électeur font rarement bon ménage et l'acceptabilité sociale des investissements publics ne va pas de soi. Conscient qu'on ne peut faire l'impasse sur une confrontation entre les « demandes sociales » et la compétitivité des villes, Bourdin postule que la proximité n'a pas toujours les vertus qu'on lui prête et qu'organiser la rencontre entre l'expertise savante et l'expertise citoyenne peut nous prémunir à la fois des diktats de la démocratie médiatique et du tropisme technocratique des gestionnaires.

Caroline Andrew nous ramène au Canada pour nous plonger sans détour au cœur même de l'expression et du cheminement de ces « demandes sociales » invoquées par Bourdin. À quoi ressemble en effet la réponse, d'un point de vue substantiel ou procédural, des gouvernements des quatre plus grandes villes canadiennes, aux attentes et aux actions des groupes marginalisés et quelquefois doublement ou triplement marginalisés? À un parcours du combattant semé de chausse-trappes et sans grandes chances d'aboutir

favorablement. Ainsi martèle la professeure de l'Université d'Ottawa qui affiche les résultats décevants – sauf en partie pour certains groupes de femmes – de ses investigations à propos de la satisfaction des espoirs de ces groupes – femmes, immigrants, gais, lesbiennes, etc. – en quête de reconnaissance, d'équité et d'insertion dans le tissu urbain. Phénomène révélé par plusieurs des auteurs, l'ambition sociale intégrative d'une urbanité idéalisée ne se manifeste autrement qu'en engorgeant les discours.

Nous retournons en Europe avec **Émmanuel Négrier** de l'Université de Montpellier, pour un voyage tridimensionnel à la découverte des acrobaties idéologiques et pragmatiques des politiques culturelles, censées répliquer aux récentes tentatives normatives de la diversité en France, en Grande-Bretagne et en Espagne. « Contorsions » d'abord car chaque pays récite à sa manière le chapelet de son histoire, de ses intégrations et de ses exclusions même si on aperçoit une convergence vers un partage des cultures en milieu urbain dans une finalité de socialisation. « Illusions » ensuite dont se nourrit la querelle entre les tenants d'une démocratisation culturelle, en passe d'échouer car reposant sur une abstraction, et ceux d'une démocratie culturelle qui flirte avec le populisme. Entre le corporatisme des premiers et la condescendance des seconds, Négrier croit qu'une création fondée sur une exigence artistique émancipée de tout « marquage » ethnique évitera les pièges de la standardisation et de la hiérarchisation entre les cultures.

Retour sur le continent américain, mais aux États-Unis cette fois, avec le trio de sociologues de l'Université de Chicago : **Xing Zhong**, **Terry Nichols Clark** et **Saskia Sassen**. Leur approche du développement urbain est économique. Ils nous font part des résultats d'une vaste enquête – réalisée dans 257 régions métropolitaines – qui avait pour objectif de mesurer l'incidence de la mondialisation – recomposition industrielle, immigration, globalisation des villes – sur le creusement des inégalités salariales. Les résultats permettent-ils de conclure à une répercussion directe de la mondialisation sur l'appauvrissement ou l'enrichissement d'une agglomération en fonction de la composition sociologique de sa main-d'œuvre et de son assise industrielle? Rien n'est moins sûr. Sur un point au moins de leur démonstration, les auteurs sont affirmatifs : la polarisation des revenus s'est accentuée, les riches devenant plus riches et les pauvres plus pauvres.

Avec le témoignage de **Riadh Zghal**, professeure à l'Université de Sfax en Tunisie, *Télescope* ouvre ses colonnes à une représentation d'un continent autre qu'européen et américain et nous en sommes heureux. La réflexion sur l'action publique n'est certes pas l'apanage des universitaires des pays industrialisés et en tout état de cause la Tunisie est bien plus qu'un pays émergent. Zghal nous dévoile les arcanes de la gestion municipale d'une cité tunisienne. On reconnaît dans sa description, franche et réaliste, d'une stratégie réussie de renouveau urbain, les « ingrédients » de la gouvernance urbaine, abondamment illustrés dans les articles précédents : complexité, territoires, jeux de pouvoirs, mobilisation, heurt des logiques contraires, etc. Mais l'auteure ne se satisfait pas de raconter. Elle soumet l'expérience qu'elle a observée aux prismes de la théorie et en infère une méthodologie au bénéfice des gestionnaires des affaires municipales.

Nous ne pouvions achever notre « voyage » ailleurs qu'au Québec. C'est **Marc-Urbain Proulx** de l'Université du Québec à Chicoutimi qui nous sert de guide et défriche pour nous une nouvelle perspective, celle de la complémentarité du binôme métropolisation-ruralité. Proulx situe la dynamique économique mondiale – et québécoise pour son exemplarité – dans un espace-temps à géographie évolutive. La réalité contemporaine des « économies-territoires », tel est le nom qu'il leur donne, est bien plus complexe que la simple urbanisation

massive et sa contrepartie, la désertification rurale. À mi-chemin de ces extrêmes, des aires économiques spécialisées surgissent, se structurent, s'épanouissent ou périclitent, dans les centres urbains et dans leur périphérie immédiate, mais également loin et même très loin des grandes régions urbaines globalisantes. Proulx décrit les forces, les tendances et les logiques qui président à la localisation des activités économiques au Québec en réclamant une réflexion démocratique sur l'appropriation collective des territoires.

Vous ne l'ignorez plus, à chaque parution, *Télescope* vous convie à poser un regard analytique et comparatif sur une réalité de la science et de la pratique administrative, toujours étalonnée sur une échelle internationale. Avec ce numéro sur la gouvernance urbaine, nous croyons ne pas avoir dévié de la ligne de conduite que nous nous sommes fixée.

Bonne lecture!

Appel à communications

L'ÉVALUATION D'IMPACT SUR LA SANTÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES

Inspirée de l'évaluation d'impact en environnement développée dans les années 1960 aux États-Unis, l'évaluation d'impact sur la santé (EIS) a connu un essor remarquable dans les années 1990 dans le contexte de l'Union Européenne. Pour la définir brièvement, l'EIS vise à prendre en considération les impacts des actions des gouvernements sur la santé des populations. Sa réalisation interpelle donc au plus haut point les responsables des administrations publiques et ceux de la santé publique auxquels elle offre des défis organisationnel, politique et scientifique.

Faut-il en effet miser sur le palier central ou plutôt sur le palier local pour favoriser l'intégration de l'EIS dans le quotidien de l'action des administrations publiques et d'abord dans les processus de prise de décision ? Que nous apprennent les expériences menées en matière d'EIS sur les effets d'une telle pratique dans le cadre de l'adoption des politiques publiques et sur la santé

des populations ? Les données recueillies sont-elles probantes et utiles pour le développement de l'EIS ? Les décideurs s'inspirent-ils de cette information et si oui, de quelles manières ? Au-delà de ces considérations, comment faire face aux défis que pose à l'EIS la gestion horizontale quand les administrations publiques se caractérisent encore aujourd'hui par un mode de fonctionnement vertical ? Enfin, quelle est la part de conciliation entre EIS et décisions politiques ?

L'analyse du phénomène à travers ces thématiques, et d'autres encore, permettra d'en dresser un premier bilan et de mesurer le chemin parcouru par les administrations publiques.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique du printemps 2008 aux impacts sur la santé des politiques publiques. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous

la forme d'un résumé avant le 1^{er} juillet 2007. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1^{er} décembre 2007.

Publiée quatre fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Internet à l'adresse :

<http://www.observatoire.enap.ca>
à la rubrique Publications.

Rédacteurs invités :

Clémence Dallaire

Professeure – Université Laval
Québec (Québec) Canada

France Gagnon

Professeure – TÉLUQ-UQAM
Montréal (Québec) Canada

Jean Turgeon

Professeur – ENAP du Québec
Québec (Québec) Canada

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur l'impact en santé des politiques publiques ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec :

Marc Cambon

L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique du Québec
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone : 418 641-3000
poste 6433
Télécopieur : 418 641-3057
Courriel : marc.cambon@enap.ca

Gouvernance et diversité culturelle : quels enjeux pour les villes ?

Par **Bernard Jouve**, École nationale des travaux publics de l'État (France), Laboratoire RIVES, UMR CNRS 5600 • jouve@entpe.fr

Les villes occupent le devant de la scène depuis une dizaine d'années. Lieux de concentration de la richesse mais aussi générateurs d'exclusion et de dégradation environnementale, elles constituent le creuset de transformations sociologiques et politiques majeures (Scott, 2001). C'est ce qui explique que les questions touchant à leur mode de gouvernement, à leurs institutions et aux politiques publiques qui s'y déploient « s'exportent » si bien à travers le monde, aussi bien dans les pays développés qu'en développement.

À l'heure actuelle, les agendas politique et universitaire sont structurés notamment par deux grandes problématiques qui sont au cœur de cet article : leur mode de gouvernement et la gestion de la diversité culturelle. Cet état de fait s'explique en grande partie par les recompositions sociopolitiques et administratives induites par ces deux problématiques. Sous la pression de sociétés civiles de plus en plus revendicatrices et aspirant à une meilleure prise en compte de la « participation citoyenne », de la raréfaction des ressources budgétaires, de la diversification de la composition ethnoculturelle des métropoles – qui résulte pour une bonne part de la mondialisation –, les institutions urbaines et leur personnel politique et administratif sont conduits à mettre en œuvre certaines transformations entraînant une « ouverture » des systèmes décisionnels. Cette pluralisation des systèmes décisionnels urbains s'intègre dans un processus plus large de modifications de la puissance publique. Cet article se fixe comme objectif d'établir un état des lieux de ces processus, des grilles d'analyse retenues pour les étudier et de leur portée.

■ LES MÉTROPOLES EN QUÊTE DE « GOUVERNABILITÉ » : POURQUOI, COMMENT, QUELLES FINALITÉS ?

Il est bien délicat de se pencher de nouveau sur la gouvernance, ou encore la gouvernabilité, des métropoles. On ne compte plus les centaines de travaux sur la question qui, pour la plupart, insistent sur les formidables transformations de l'action publique que recouvre ce terme au statut épistémologique d'ailleurs fort délicat à établir : notion, programme de recherche... Dans le cadre de cet article, on se bornera à déterminer quelles en sont les principales composantes et à pointer les tensions qui traversent différentes lectures possibles du terme.

La gouvernance est apparue dans le langage profane et académique à partir des années 1990 pour désigner l'essoufflement d'un mode de régulation sociopolitique que d'aucuns qualifient de « stato-centré » et qui, *grosso modo*, repose sur la « centralité » des institutions publiques bénéficiant de la double légitimité issue d'une part de l'élection au suffrage universel et d'autre part de leur création par l'État monopolisant l'intérêt général. Bien entendu, ce modèle ne se décline pas de manière uniforme dans la mesure où le type de relations qu'entretiennent les sociétés civiles avec les États varie considérablement d'un pays à un autre. De plus, si le monopole de l'État dans la définition de l'intérêt général correspond bien à une réalité française, il en va tout autrement dans nombre de pays anglo-saxons et surtout aux États-Unis. Retenons simplement que, pour ce qui est de la gestion politique des métropoles, jusqu'aux années 1980, c'est un mode de régulation politique de type institutionnel qui était systématiquement retenu.

On pourra objecter que différentes écoles de pensée (les réformateurs emmenés par B. Wood par rapport aux tenants du *Public Choice* incarnés par C. Tiebout)

ont, dès le début des années 1960, été au centre d'une des plus importantes controverses scientifiques – et politiques – relative à l'idéal à atteindre en termes d'organisation administrative et politique des métropoles: les premiers plaçant pour la constitution de vastes autorités politiques à l'échelle métropolitaine permettant de générer des économies d'échelle et une planification urbaine plus rationnelle, les seconds, au nom de l'efficacité et de la liberté de choix dans la définition des lieux de résidence des habitants, optant à l'inverse pour une fragmentation très importante des villes en une myriade d'institutions politiques de base (Ostrom, Tiebout et Warren, 1961; Wood, 1961).

Cependant, il est également clair que la nature du débat sur l'idéal à atteindre en termes d'organisation politique des métropoles s'est très nettement déplacée à partir des années 1970 et surtout 1980; la référence à la « crise de gouvernabilité » des métropoles servant à désigner la structuration de l'agenda politique par d'autres variables et d'autres processus. On peut dater historiquement la césure de la « révolution conservatrice » telle qu'elle s'est tout d'abord développée en Grande-Bretagne sous le gouvernement de Margaret Thatcher, puis aux États-Unis à partir de l'administration Reagan. C'est principalement en Grande-Bretagne, patrie du *Local Government*, que la transition a été la plus radicale tant il est vrai que les villes des États-Unis étaient habituées depuis longtemps à être gouvernées par des coalitions d'acteurs dont les limites ne coïncidaient pas, loin de là, avec la « machine municipale » proprement dite. Les travaux sur les coalitions de croissance et autres régimes urbains illustrent très clairement cet état de fait (DiGaetano et Klemanski, 1999; Savitch, 1999) et expliquent d'ailleurs en grande partie leur déclinaison très délicate hors de leur contexte politique, institutionnel et social d'origine (Harding, 1996).

Au-delà de cette mise en contexte, la « crise de gouvernabilité » des villes contient des caractéristiques qui les dépassent largement et qui renvoient très globalement à la remise en question d'un mode d'organisation du politique centré sur la puissance publique, sur l'isomorphisme caractéristique de la « première modernité », pour parler comme U. Beck (Beck, 1998), entre système politique et institutions publiques (essentiellement l'État). Parmi les processus

constitutifs de la remise en question d'un ordre politique stato-centré, on peut citer: la remise en question de la légitimité légale-rationnelle, des partis politiques, du principe d'autorité, l'inefficacité d'un mode d'intervention sectoriel à traiter de nouvelles problématiques (environnement, pauvreté, déplacements...), la crise du régime d'accumulation fordiste et de l'État keynésien qui lui était associé, la mise en tension par certaines minorités politiques des valeurs fondatrices des régimes politiques libéraux reproduisant les inégalités en termes d'accès aux institutions politiques, la fragmentation des systèmes décisionnels donnant naissance à des polyarchies, pour ne citer que certaines des dynamiques les plus visibles (Jouve, 2005b).

Face à ce constat, on est en droit de se demander ce qui fait la spécificité de la « crise de gouvernabilité » des métropoles. Sont-elles porteuses de dynamiques particulières qui en font des objets sociopolitiques particuliers? On se bornera pour l'instant à émettre l'hypothèse que la situation particulière des métropoles s'explique davantage par l'extraordinaire densité et concentration des facteurs de crise des démocraties libérales. Il n'y aurait donc pas, contrairement à ce qu'avance J. Donzelot une « nouvelle question urbaine » tenant à la capacité de la ville à faire société (Donzelot, 1999) dans la mesure où ce sont toutes les institutions publiques conçues pour organiser et faire société, sur fond d'individualisation et de transformation des identités collectives au gré des revendications des citoyens (Beauchemin, 2004), qui sont en crise. Par contre, c'est la concentration territoriale des problèmes qui induit un saut dans la nature même des enjeux et dans les solutions qui sont envisagées et expérimentées pour y faire face.

La « crise de gouvernabilité » des métropoles renvoie donc à la crise du « programme institutionnel », pour paraphraser F. Dubet (Dubet, 2002), et induit la recherche de nouveaux mécanismes de régulation politique qui ne passent plus uniquement par des solutions de type institutionnel, mais dans lesquels la concertation, le partenariat, la mutualisation des ressources et des registres de légitimité constituent l'alpha et l'oméga des nouvelles politiques publiques. Le débat sur le nouveau régionalisme aux États-Unis est parfaitement illustratif de cette tendance dans la mesure où aucune solution organisationnelle, juri-

dique, fiscale n'est *a priori* retenue et préférée par les tenants de ce courant de pensée (Barnes et Ledebur, 1991 ; Orfield, 1997) qui militaient dans les années 1990 pour un retour sur l'agenda politique des questions liées au gouvernement des villes. Ce qui compte avant tout, c'est de mettre en place des procédures, institutions *ad hoc* et mécanismes permettant une meilleure redistribution de la richesse, de gérer au mieux les problèmes se posant à l'échelle métropolitaine ainsi que la compétition économique dans laquelle évoluent les grandes villes des États-Unis. Que les villes élaborent elles-mêmes leurs propres solutions, en fonction de leur histoire, des rapports sur le long terme entre groupes sociaux, des formes particulières de leadership politique et de relations entre commune-centre et villes de banlieue, du moment qu'elles mettent en place une dynamique politique permettant de résoudre les problèmes à l'échelle métropolitaine. Tel pourrait être le mot d'ordre du nouveau régionalisme aux États-Unis.

Ce discours sur le respect des configurations territoriales et des spécificités locales est devenu progressivement dominant dans les politiques urbaines des années 1990 (Jouve et Lefèvre, 2004) qui ont été également caractérisées par la puissance des réformes néolibérales et par l'adaptation des politiques urbaines à ce nouvel impératif (Kipfer et Keil, 2002). Par ailleurs, et non sans un certain paradoxe, on a également vu des réformes métropolitaines radicales menées par les États (suppression des *metropolitan counties* en Grande-Bretagne, fusions de Toronto et des principales agglomérations québécoises) dans lesquelles il est bien hasardeux de poser l'hypothèse que les États ont agi en respectant les configurations politiques locales (cf. les quinze municipalités ayant « défusionné » sur l'île de Montréal).

Comment comprendre que les réformateurs de Montréal ou de Toronto se réfèrent à la gouvernance pour justifier leurs réformes, alors même que la solution juridique retenue va à l'encontre de la recherche du partenariat, de la coopération, de l'ouverture de la machine municipale à de nouveaux « acteurs » issus de la société civile ? La question qui se pose en fait est d'interpréter la portée de ces dynamiques. Pour être rapide, deux grandes « lectures » sont actuellement sur le « marché des idées ».

1. Pour certains, la gouvernance urbaine participe d'un nouvel équilibre dans les relations, jusque-là très asymétriques, entre l'État et les autorités politiques subétatiques (on pense notamment aux très nombreuses communications portant sur la thématique du « changement d'échelle » lors du dernier congrès de l'Association française de science politique à Lyon en septembre 2005). Elle constitue un élément majeur de la transformation en cours de la structure interne des États en ce sens que le politique cesse d'être centré sur eux. Cette perspective ouvre la possibilité aux villes de se doter de « sociétés incomplètes » et d'envisager un « retour » dans l'ordre politique contemporain en devenant des espaces d'agrégation pour les sociétés civiles (Le Galès, 2003). Cette lecture est surtout appliquée à la situation européenne dans la mesure où aucune socio-histoire de l'État ne peut y être menée sans faire référence aux relations entre l'État et les villes (Tilly et Blockman, 1994). Ainsi, à travers la modification de leur structure de gouvernement, les métropoles seraient en passe de devenir des espaces essentiels dans la fabrication du bien commun qui était jusqu'à présent le monopole des États ; cette transition étant rendue possible par une transformation du métier d'élu local dont les capacités de médiation entre intérêts sectoriels seraient renforcées (Faure, 2004) et par le recours de plus en plus fréquent aux formes institutionnelles de participation politique (Blondiaux et Sintomer, 2002). Cependant, de nombreux auteurs considèrent que ce processus de reterritorialisation du politique, qui cesse d'être centré sur l'État au profit des villes, n'est pas sans connaître de fortes résistances, des tensions évidentes touchant notamment à l'équilibre des relations entre groupes sociaux localisés, entre ville centre et villes de banlieue comme l'atteste ce qui s'est passé récemment sur l'île de Montréal et à l'échelle de la Communauté métropolitaine de Montréal (Jouve et Boudreau, 2005). Il reste néanmoins que l'on assiste depuis une trentaine d'années à une phase de réétalonnage politique dans laquelle la construction de nouveaux territoires de la régulation politique représente un processus central. C'est cette dynamique, les conditions sociopolitiques et institutionnelles de sa faisabilité, qu'interroge une certaine partie de

la littérature déclinant la notion de gouvernance urbaine.

2. Du point de vue de l'économie politique, la gouvernance urbaine est comprise comme participant de la transformation du régime d'accumulation fordiste en mettant en demeure les métropoles de générer des comportements coopératifs, que d'aucuns qualifient d'« épaisseur institutionnelle » (Amin et Thrift, 1995), entre acteurs et institutions aux statuts très divers. Outre le fait que ces comportements deviennent des facteurs de production et de différenciation spatiale (au même titre que le sont les coûts liés à la main-d'œuvre, aux transports et aux matières premières) (Jouve, 2005a), cette dynamique est également au cœur de la transformation du régime d'accumulation à travers un réétalonnage politique (*political rescaling*) dans lequel l'État modifie à la fois ses relations avec les métropoles, mais également le contenu de ses politiques (du *Welfare State* au *Workfare State*) (Brenner, 2004).

On l'aura compris, ces deux lectures de la gouvernance urbaine s'adressent à des réalités différentes et mettent l'accent sur des dynamiques qui se recouvrent imparfaitement. Dans le premier cas, la transformation de l'ordre politique s'opère essentiellement par elle-même, à la faveur de dynamiques proprement politiques. Il s'agit donc d'une lecture qui repose sur le postulat d'une autonomie réelle du politique en tant que sphère d'activité sociale dotée de règles, de principes d'organisation qui lui sont propres et qui la différencie d'autres champs, au sens de P. Bourdieu. Dans le second cas, il s'agit davantage de comprendre l'évolution de ce champ en lien avec la transformation de l'infrastructure économique, au sens d'Engels et Marx. Malgré ces différences, ces deux lectures partagent un même intérêt pour un objet territorial particulier – les métropoles – qui constitue le creuset de transformations majeures affectant l'organisation politique, économique et sociale des sociétés contemporaines.

■ GOUVERNER LES MÉTROPOLES DANS UN MONDE PLURIEL

La « crise de gouvernabilité » des métropoles, dont on a vu qu'elle s'enracinait dans une transformation en profondeur de la sphère politique à partir des

années 1970, est traversée également par une dynamique essentielle : la pluralisation identitaire des sociétés contemporaines. La mondialisation et les flux de personnes liés à l'immigration constituent certes un facteur explicatif de l'importance des revendications de type identitaire qui trouvent dans les métropoles des arènes politiques de premier plan. Ces demandes sociales émanent aussi de groupes sociaux minoritaires en termes politiques, c'est-à-dire qui s'estiment lésés dans leur accès aux institutions politiques, à la fois en termes de formatage de l'agenda politique et de conquête de fonctions exécutives (femmes, gais, lesbiennes...).

Tout comme les classes sociales ont un accès différencié à l'État, il en va de même pour ce qui est des groupes définis par des marqueurs sociaux de type identitaire dans la mesure où ils ne parviennent pas à se faire entendre de façon aussi efficace auprès des décideurs de même qu'à influencer le cours de l'histoire. La « neutralité bienveillante » de l'État, qui sert de base de légitimation à l'État libéral, constitue pour nombre d'auteurs comme W. Kymlicka un leurre, une abstraction, un mythe et ne correspond aucunement aux expériences de discrimination, d'exclusion et de laissés-pour-compte vécues par les groupes dominés dans les métropoles (Kymlicka, 2001).

La revendication de type identitaire n'est d'ailleurs pas uniquement le fait de groupes dominés. Elle participe, en tant que registre de mobilisation et d'action collective, de la « révolte des élites » qui refusent dorénavant de « faire société » et préfèrent « l'entre soi » aussi bien dans la sphère privée, par le biais de stratégies de cooptation dans les logiques d'accession à la propriété (Lasch, 1995), que dans l'espace public qui se voit progressivement privatisé par le biais d'un « urbanisme affinitaire » (Donzelot, 1999). Derrière cette dynamique se profilent en quelque sorte les prémices d'une régulation politique de type « consociative » (Lijphart, 1977), déclinée à l'échelle métropolitaine, qui trouve dans le cas des défusions de l'île de Montréal et des tentatives de sécession municipale à Los Angeles ou encore à Miami des exemples frappants. Parce qu'elle institutionnalise cette logique, cette dynamique consacre le constat établi en 1977 par R. Sennett qui, adoptant une lecture de la ville directement inspirée des travaux de G. Simmel, énonçait alors :

The city is the instrument for impersonal life, the mold in which diversity and complexity of persons, interests, and tastes become available as social experience. The fear of impersonality is breaking that mold. In their nice, neat gardens, people speak of the horrors of London or New York; here in Highgate or Scarsdale, one knows one's neighbors; true, not much happen, but life is safe. It's retribalization (Sennett, 1977).

Jusqu'à présent, l'expression de la diversité culturelle et son traitement politique par l'instauration de différents régimes de citoyenneté selon les sensibilités historiques propres aux diverses traditions nationales se traitaient essentiellement au niveau de l'État-nation. Pour ce qui est de la définition d'un régime de citoyenneté, on s'alignera sur l'approche de J. Jenson pour qui un tel régime est composé de quatre éléments :

La reconnaissance formelle de droits (civiques, politiques, sociaux et culturels), les règles du jeu démocratique qui donnent accès à l'État et à ses institutions, le territoire sur lequel s'exprime la citoyenneté et une identité collective qui lui est associée et, enfin, l'expression de valeurs fondamentales touchant le partage des responsabilités qui incombent aux acteurs : le régime définit les limites des responsabilités de l'État – l'État qui établit l'espace de la citoyenneté. Il les distingue de celles sous la régulation des rapports marchands, familiaux ou du voisinage » (Jenson, 2005).

De plus en plus, les métropoles occupent une place importante dans la définition de ces régimes de citoyenneté. La littérature nord-américaine, essentiellement en provenance des États-Unis, est particulièrement riche sur la question des relations interethniques et plus généralement sur les dynamiques sociopolitiques et les ressorts psychosociologiques à travers lesquels s'organise la médiation entre un groupe social dominant et des groupes dominés. Dans le cadre d'une tradition universitaire très marquée aux États-Unis, on doit notamment à ces chercheurs nord-américains un grand nombre de typologies permettant de formaliser ces relations. Une grande partie d'entre elles établissent ces catégories en fonction des représentations que porte le groupe dominant sur les aspirations du ou des groupes dominés. En fonction de la plus ou moins forte acceptation ou stigmatisation de ces attentes et surtout de leurs impacts potentiels sur l'ordre social et politique dominant, se mettent en place des processus d'inclusion ou d'exclusion, de

cooptation, de marginalisation, voire d'autodestruction (psychologique et physique) des groupes dominés. Cette littérature est particulièrement bien adaptée à la question des relations interethniques et des processus d'immigration qui, cependant, ne réduisent plus la réalité de la diversité culturelle. Comme on l'a vu précédemment, la diversité culturelle déborde largement les dynamiques migratoires.

Elle est de plus en plus le fait de groupes qui s'estiment marginalisés, non plus uniquement sur un plan économique, mais également politique, par les systèmes prévalant dans les démocraties libérales (femmes, homosexuels et lesbiennes, minorités linguistiques, religieuses...). Pourtant, il est également indéniable que la problématique qui s'applique à ces revendications ressort très souvent du même registre que celle appliquée aux attentes des groupes issus de l'immigration. Il est en effet patent de constater que ces revendications sont très généralement perçues comme des processus déstabilisateurs pour l'ordre politique en place et qui font dire à K. Underwood :

Public debate has typically centered on questions such as "How much will it cost (the majority) in terms of power and status?" "How much will it cost in terms of scare public resources?", "How far should the government go to ensure equal opportunities for all citizens?" (Underwood, 2000, p. 257).

Dans l'espace public et médiatique, la diversité culturelle est donc très généralement considérée comme un coût devant être assumé par un groupe dominant dont les valeurs, les ressources, la position sociale et les rôles politiques sont potentiellement remis en question. C'est finalement le mythe et le procès de la démocratie libérale, en tant que système politique assurant l'égalité de traitement (économique, social et politique) entre les membres d'une même communauté politique considérés comme dotés de droits égaux qui sont instruits par la problématique de la diversité culturelle; plusieurs courants de recherche ont servi à alimenter le débat, notamment les études féministes et les *cultural studies* (Marques-Pereira, 1990). C'est l'existence même d'une communauté politique qui est remise en question alors que la possibilité de générer un bien commun et la volonté des individus composant le corps social à

« faire société » apparaissent de plus en plus problématiques sous le coup d'un contre-projet d'ordre « pluraliste-identitaire-minoritaire » (Gauchet, 1998).

En quoi les villes constituent-elles des espaces politiques pertinents quant à cette problématique particulièrement lourde de conséquences sur l'organisation et le fonctionnement des sociétés contemporaines? En élargissant le propos que développent ces auteurs à l'ensemble des « minorités » et non pas aux seuls groupes issus de l'immigration, on serait tenté de considérer que :

Although the mainstream political system would obviously seem the most appropriate channel for participation, access to it is barred to non-nationals in most Western European countries. Hence, parallel institutions and policies may be launched by local governments alongside the formal political system, with the common objective of liaising with immigrants and ethnic minorities (Penninx, 2004).

Prenons cependant garde de ne pas sombrer dans une perspective romantique de la politique au niveau local car l'on sait :

- d'une part, que le mirage néotocquevillien qui conduit à mythifier l'exercice de la démocratie locale existe bien dans les représentations dominantes (Jouve, 2005b) et qu'il se prête à une instrumentalisation de la part de certains groupes au niveau local (Boudreau, 2003) ;
- d'autre part, qu'il faut éviter une dérive essentialiste conduisant à poser le postulat que les institutions locales sont, par définition, plus ouvertes aux revendications des groupes minoritaires que le niveau étatique. Ce constat vaut à la fois pour les institutions publiques (Mahnig, 2004), mais également pour les partis politiques locaux, y compris lorsqu'ils sont considérés comme « progressistes » (Garbaye, 2002).

Pour éviter ce double biais, il semble préférable d'opter pour une lecture mettant l'accent sur l'existence ou non de structures de possibilités qui rendent, ou pas, possible la prise en compte de la diversité culturelle au niveau des villes (Tarrow, 1991 ; Kriesi, 1992). Ces structures sont formatées par des configurations politiques locales et des régimes de citoyenneté avant tout nationaux.

L'accès à l'agenda municipal a pour conséquence l'adoption de politiques qui consacrent un certain « adocratie institutionnel ». Dans le cas des groupes issus de l'immigration, les villes se dotent parfois de conseils consultatifs, comme c'est le cas des villes canadiennes, allemandes ou belges par exemple, auprès de l'exécutif municipal, voire de services administratifs ayant pour objectif de sensibiliser l'appareil municipal à la question de la diversité culturelle. Dans certains cas, comme dans les villes canadiennes, on se fixe des objectifs quantitatifs, très modestes, en matière de recrutement de fonctionnaires municipaux appartenant à des groupes immigrants. On est cependant très loin de la mise en place de politique de recrutement reposant sur des quotas « réservés » à ces groupes ou encore de mesures mettant en œuvre les principes de la discrimination positive telle qu'elle se pratique aux États-Unis depuis la *Civil Rights Act* de 1964, même si elle est régulièrement remise en question ces dernières années.

Certaines villes ont également inscrit dans l'aménagement de certains espaces publics la présence de groupes minoritaires en marquant par exemple symboliquement l'entrée de quartiers largement occupés par des groupes immigrants. De plus en plus, parce qu'elles génèrent une économie lucrative et un tourisme florissant, les communautés homosexuelles s'approprient certains quartiers. Le thème même de la diversité culturelle constitue un registre de marketing pour les villes (Los Angeles, Vancouver, Toronto) et alimente un ensemble de travaux, très controversés, sur les nouveaux facteurs de compétitivité des métropoles qui seraient, selon le très médiatique R. Florida (Florida, 2004), non plus fonction de la qualité de la main-d'œuvre locale, des coûts d'implantation et de production, de la qualité des infrastructures, mais bien davantage de la présence d'une « classe créative » qui s'implante essentiellement dans les villes ouvertes à la diversité et à la tolérance par rapport aux groupes minoritaires.

L'action municipale passe surtout par un travail de sélection des élites « représentant » les groupes minoritaires, d'un point de vue politique. Il peut s'agir d'un processus sanctionné par l'élection ou par des mécanismes non électoraux, mais tout aussi efficaces. Dans les deux cas, l'accès à l'appareil municipal n'est pas sans soulever certaines ambiguïtés.

1. Le risque d'instrumentalisation est bien réel et le recrutement de candidats issus de groupes minoritaires, qui une fois élus n'occupent que des fonctions secondaires, est une pratique très répandue donnant l'illusion du respect de la diversité tout en conservant l'ordre établi, la hiérarchie des rôles politiques et des positions au sein des appareils municipaux;
2. L'ouverture du jeu politique n'est bien souvent qu'apparente, car se met en place un processus d'assignation communautaire des rôles en fonction du groupe minoritaire d'origine. À travers ce processus, on affecte à ces élus des dossiers précis. Ce constat est valable pour les élus issus de l'immigration qui ont souvent en charge les questions liées aux relations avec les groupes immigrants, mais aussi pour les femmes à qui il échoit très régulièrement le dossier des affaires sociales ou de la protection de l'enfance, des champs de compétence qui se réfèrent à l'image de la mère protectrice et qui conduisent à reproduire les rapports de genre sans les transformer;
3. L'élection au sein d'une instance municipale n'est pas en soi un gage d'accès à la sphère proprement décisionnelle, car on sait que de plus en plus les politiques urbaines se décident dans un certain nombre de cénacles fermés, de structures décisionnelles parallèles qui intègrent à la fois des acteurs publics et privés, différents ordres de gouvernement et des acteurs de la société civile. Cet adhocratisme qui accompagne le développement de la gouvernance urbaine, en tant que pratique de gouvernement, et qui s'est généralisé dans les années 1990 (Jouve et Lefèvre, 2004) constitue une limite très sérieuse dans la captation de postes de responsabilité par des « représentants » des groupes minoritaires en même temps qu'une contrainte sur l'exercice de la démocratie;
4. De même, les réformes institutionnelles qu'ont connues bon nombre de métropoles conduisent à renforcer un palier de gouvernement de type métropolitain, et non plus municipal, qui accentue les principaux traits de la notabilité politique locale (Guéranger et Kübler, 2004; Simard, 2005) au détriment des femmes et des groupes minoritaires;
5. Enfin, la participation active, par le biais de la sélection d'un personnel politique « représentant » les groupes sociaux dominés, est souvent justifiée, non pas en fonction du principe de l'égalité, mais sur le registre de la défense des intérêts matériels, symboliques et identitaires. Les « entrepreneurs politiques identitaires », pour utiliser une formulation de B. Badie (Badie, 1993), sont censés être porteurs d'attentes spécifiques, en décalage par rapport au groupe dominant. Parce que les institutions locales sont plus faciles d'accès que les institutions nationales, notamment par le biais de la sélection du personnel politique, elles permettraient de mieux prendre en compte ces intérêts et de les traiter. Or, à l'exception de la lutte contre les pratiques et mesures discriminatoires et du respect de certains codes culturels dans l'espace public, cette hypothèse de l'isomorphisme des intérêts et des groupes est infondée. Elle alimente une lecture tronquée de la puissance imaginée et fantasmée du multiculturalisme dans les sociétés modernes. Une fois élus, les « représentants » des groupes minoritaires se fondent très majoritairement dans le *mainstream* au sein des institutions locales. Leur agenda ne diffère pas de celui de leurs homologues venant des groupes dits majoritaires (Geisser, 1995; Geisser et Oriol, 2001; Simard, 2003). Ce processus d'alignement des revendications au sein des instances démocratiques traduit en fait l'importance des clivages avant tout socioéconomiques dans les démocraties libérales et les effets de modes de scrutin qui favorisent l'allégeance aux partis politiques (Crowley, 2001).

■ CONCLUSION

Ces dernières années ont été marquées par une inflation des travaux et des réflexions sur la gouvernance urbaine et la gestion politique de la diversité culturelle dans les villes. Il s'agit là de deux problématiques qui interrogent le fonctionnement des institutions urbaines dans la mesure où elles induisent un certain nombre de transformations notables dans les modes d'agrégation « classiques » des individus et des groupes sociaux ainsi que dans la prise en compte de leurs attentes. Pour aller à l'essentiel, la gouvernance se développe sur la base d'une critique généralisée à l'encontre d'un mode d'organisation du politique

centré sur les élus et leur technostucture. De même, la gestion de la diversité culturelle met l'accent sur le fonctionnement mythifié des démocraties libérales censées être ouvertes aux revendications de tous les groupes sociaux. Si le marxisme avait dès les années 1970 instruit le procès de ce mythe en se centrant sur les classes sociales, les travaux plus actuels sur les groupes ethnoculturels arrivent aux mêmes conclusions.

Cet article a proposé un état des lieux sur ces deux problématiques en tentant de montrer en quoi elles participent effectivement d'une transformation de l'État contemporain. Tout est en l'occurrence affaire de grilles de lecture. Si pour certains, la gouvernance conduit au renforcement des villes face aux États, pour d'autres elle constitue une méthode utilisée par les États pour se réformer et s'adapter au néolibéralisme. Si pour certains, la prise en compte de la diversité culturelle permet un traitement plus équitable des groupes sociaux dotés de traits culturels différents de ceux du groupe dominant, pour d'autres elle constitue un cadre opératoire différent permettant de traiter des problèmes très classiques de justice

sociale qui ne sont plus saisis uniquement à travers les relations entre classes sociales.

Par contre, les deux problématiques sont traversées par une même attention à l'endroit du renouveau de la démocratie locale, que ce soit sur un registre représentatif ou participatif. En cela, elles éclairent la portée et les limites actuelles des processus de transformation de la puissance publique qui ne peut plus se satisfaire de la légitimité légale-rationnelle comme mode dominant de légitimation. Elles questionnent donc de front le fonctionnement de l'administration publique et l'interrogent sur ses pratiques et sa nécessaire adaptation face à des sociétés civiles composées de « citoyens critiques » (Norris, 1999). Face à une tendance générale au conservatisme fiscal et à la réduction de la taille de l'État, les administrations publiques ne peuvent ignorer ces dynamiques, au risque d'être supplantées par de nouveaux acteurs dans la production de services publics (acteurs privés par le biais de partenariats public-privé, acteurs communautaires par le biais de la contractualisation). Elles sont donc au cœur des recompositions de l'action publique.

BIBLIOGRAPHIE

- Amin, A. et N. Thrift (1995). « Globalization, Institutional "Thickness" and the Local Economy », dans P. Healey et autres (dir.), *Managing Cities – The New Urban Context*, John Wiley, Chichester, p. 91-108.
- Badie, B. (1993). *Culture et politique*, Economica, Paris.
- Barnes, W. R. et L. C. Ledebur (1991). « Toward a New Political Economy of Metropolitan Regions », *Environment and Planning*, vol. 9, p. 127-141.
- Beauchemin, J. (2004). *La société des identités. Éthique et politique dans le monde contemporain*, Montréal, Athéna.
- Beck, U. (1998). « Le conflit des deux modernités et la question de la disparition des solidarités », *Lien social et politiques*, n° 39, p. 15-25.
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 57, p. 17-36.
- Boudreau, J.-A. (2003). « Questioning the Use of Local Democracy as a Discursive Strategy for Political Mobilization in Los Angeles, Montreal and Toronto », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27, n° 4, p. 793-810.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Crowley, J. (2001). « La désethnicisation de la représentation minoritaire au Royaume-Uni », *Migrations Société*, vol. 13, n° 77, p. 131-142.
- DiGaetano, A. et J. S. Klemanski (1999). *Power and City Governance*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Donzelot, J. (1999). « La nouvelle question urbaine », *Esprit*, n° 258, p. 87-114.
- Dubé, F. (2002). *Le déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil.

- Faure, A. (2004). « Intercommunalité et pouvoir d'agglomération: les nouveaux tournois de l'action publique », dans A. Faure et A.-C. Douillet (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, p. 205-227.
- Florida, R. L. (2004). *Cities and the Creative Class*, New York, Routledge.
- Garbaye, R. (2002). « Ethnic Minority Participation in British and French Cities: A Historical-Institutionalist Perspective », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3, p. 555-570.
- Gauchet, M. (1998). *La religion dans la démocratie: parcours de la laïcité*, Paris, Gallimard.
- Geisser, V. (1995). « Des élus d'origine maghrébine dans les conseils municipaux: une avancée ambiguë pour la démocratie locale », dans B. Delemotte et J. Chevallier (dir.), *Étranger et citoyen. Les immigrés et la démocratie locale*, Paris, L'Harmattan, p. 35-44.
- Geisser, V. et P. Oriol (2001). « Les personnes d'origine étrangère dans les assemblées politiques belges », *Migrations Société*, vol. 13, n° 77, p. 41-55.
- Guéranger, D. et D. Kübler (2004). « Existe-t-il une élite politique métropolitaine? » dans B. Jouve et C. Lefèvre (dir.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 241-274.
- Harding, A. (1996). « Is there a "New Community Power" and Why Should we Need One? » *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 4, p. 637-655.
- Jenson, J. (2005). « La citoyenneté: ses frontières et ses lisières », *Communication au colloque: La citoyenneté dans tous ses états*, Centre de sociologie politique de l'Institut de sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, 23-25 mars.
- Jouve, B. (2005a). « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien: un bilan des expériences ouest-européennes », *Géographie, Economie, Société*, vol. 7, n° 2, p. 177-194.
- Jouve, B. (2005b). « La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.
- Jouve, B. et J.-A. Boudreau (2005). « Gouvernance territoriale et métropolisation: une comparaison Montréal/Toronto », *Communication à la Conférence: La compétitivité urbaine à l'ère de la nouvelle économie*, Association d'économie politique, Montréal, 10-11 octobre.
- Jouve, B. et C. Lefèvre (dir.) (2004). *Horizons métropolitains. Politiques et projets urbains en Europe*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Kipfer, S. et R. Keil (2002). « Toronto Inc? Planning the Competitive City in the New Toronto », *Antipode*, vol. 34, n° 2, p. 227-264.
- Kriesi, H. et autres (1992). « New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe », *European Journal of Political Research*, 22, p. 219-244.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Lasch, C. (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, New York, Norton.
- Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: a Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Mahnig, H. (2004). « The Politics of Minority-Majority Relations: How Immigrants Policies Developed in Paris, Berlin and Zürich », dans R. Penninx et autres (dir.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Ashgate, Aldershot, p. 17-37.
- Marques-Pereira, B. (1990). « L'État-providence, providence de l'État à l'égard des femmes? » *Recherches féministes*, vol. 3, n° 1, p. 11-26.
- Norris, P. (dir.) (1999). *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Orfield, M. (1997). *Metropolitics: a Regional Agenda for Community and Stability*, Washington, D.C, Brookings Institution Press.
- Ostrom, V. et autres (1961). « The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, vol. 55, p. 831-842.

- Penninx, R. et autres (dir.) (2004). *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*, Aldershot, Ashgate.
- Savitch, H. (1999). «La transformation des villes américaines», dans O. Gabriel et V. Hoffmann-Martinot (dir.), *Démocraties urbaines*, Paris, L'Harmattan, p. 349-368.
- Scott, A. J. (dir.) (2001). *Global-City Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Sennett, R. (1977). *The Fall of Public Man*, New York, Knopf.
- Simard, C. (2003). «Les élus issus des groupes ethniques minoritaires à Montréal: Perceptions et représentations politiques. Une étude exploratoire», *Politique et sociétés*, vol. 22, n° 1, p. 53-78.
- Simard, M. et C. Simard (2005). «Toward a Culturalist City. A Planning Agenda for Peripheral Mid-size Cities», *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 14, Supplement n° 1, p. 38-56.
- Tarrow, S. (1991). «Comparing Social Movement Participation in Western Europe and the United States: Problems, Uses, and a Proposal for Synthesis», dans D. Rucht, *Research on Social Movements: The State of the Art in Western Europe and the USA*, Boulder, CO, Westview Press, p. 392.
- Tilly, C. et W. Blockman (dir.) (1994). *Cities and the Rise of the State in Europe*, Boulder, Westview Press.
- Underwood, K. (2000). «A Long and Uncertain Path. Looking Ahead to the Twenty First Century», dans R. A. Keiser et K. Underwood (dir.), *Minority Politics at the Millennium*, New York, Garland, p. 257-276.
- Wood, R. C. (1961). *1400 Governments; the Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Politiques publiques et gouvernements urbains : le temps venu de la **démocratie différentielle** ?

Par **Alain Faure**, Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
– Institut d'études politiques de Grenoble (France) • alain.faure@upmf-grenoble.fr

Partout dans le monde, on assiste depuis une décennie à une multiplication des initiatives politiques et institutionnelles visant à décentraliser massivement les formes et les modes de l'intervention publique. Des responsabilités et des compétences croissantes sont transférées des gouvernements nationaux vers les gouvernements locaux ou vers des pouvoirs sub-nationaux (comme l'Union Européenne) qui à leur tour reconsidèrent à la hausse la place de certaines collectivités locales. Les bureaucraties provinciales et régionales s'étoffent, les expertises urbaines s'autonomisent, des communes se regroupent, fusionnent ou font sécession, des métropoles s'institutionnalisent, des métiers territoriaux se structurent, des réseaux d'acteurs se réorganisent sur des périmètres infranationaux et thématiques, des leaders politiques locaux investissent les scènes politiques nationale et internationale en médiatisant des controverses sociétales...

Pour décoder cette effervescence au moins apparente, les recherches en sciences politiques ont longtemps assigné et limité l'objet « décentralisation » aux potentiels gains en efficacité gestionnaire et en cohérence financière que cette responsabilisation des collectivités locales entraînait ou stimulait. Les diagnostics des années 1990 ont, par exemple, souvent proposé des bilans techniques sur l'amélioration des rapports centre-périphérie (lecture verticale) ou sur la performance des gouvernements locaux et l'émergence d'une gouvernance régionale ou urbaine (lecture plus horizontale). La question était d'abord de savoir si, comparées aux administrations nationales, les bureaucraties des collectivités locales appréhendaient différemment les rouages de l'action publique et les conditions de leur optimisation. Avec les années

2000, des études cherchent aussi à mesurer si le pilotage des politiques publiques au plus près du terrain (et des électeurs) entraîne *de facto* une meilleure écoute des demandes des usagers et s'il esquisse un « nouvel esprit délibératif » (Blondiaux et Sintomer, 2002).

Ces différentes approches sont souvent caractérisées par une spécialisation disciplinaire et thématique qui pose deux problèmes sur le plan heuristique : d'une part elles induisent souvent des lectures stato-centrées (à chaque État son débat sur la décentralisation) et d'autre part elles orientent les ambitions analytiques sur des quantifications performatives (trouver des critères de mesure de l'efficacité publique). De ce fait, elles privilégient des décryptages de l'action publique qui restent fortement imprégnés par un contexte institutionnel, technique ou conjoncturel.

■ DÉCALER LA FOCAL

Nous souhaitons ici faire une tentative pour décaler légèrement la focale d'observation en nous demandant dans quelle mesure le mouvement de décentralisation n'interfère pas sur les fondations démocratiques de l'action publique. Cette influence serait d'abord qualitative et substantielle, c'est-à-dire touchant à ces symboles et à des valeurs de l'agir politique. Quel que soit le contexte national et institutionnel, il semble que les grandes collectivités régionales et urbaines sont de plus en plus amenées à codifier la nature des rapports qui se nouent entre les individus et la « cité ». Les transferts de compétences ne sont pas seulement une évolution logistique mécaniquement liée au tournant néolibéral des années 1980 et aux réformes institutionnelles des années 1990 et 2000. Ils reflètent aussi un cycle au cours duquel les leaders des grandes collectivités locales se trouvent aux premiers rangs pour traduire des problèmes en priorités collectives et pour incarner une représentation collective du bien commun.

À titre exploratoire, nous souhaitons évoquer quelques pistes qui argumentent cette transition en prenant appui sur des études comparatives internationales. La posture pose d'emblée un défi théorico-méthodologique assez redoutable tant il est difficile de mener des enquêtes combinant simultanément l'approfondissement empirique, la comparaison internationale et les montées en généralité à visée théorique. À cet égard, la « jeune recherche » donne des arguments convaincants pour se lancer dans ce défi intellectuel. Le « marché » des thèses récentes en science politique propose en effet plusieurs travaux remarquables qui tentent le grand écart entre les mille trésors de l'empirie et les étincelles théoriques du comparatisme international.

La tendance est clairement apparue dans trois colloques récemment organisés par des associations nationales de science politique: le premier à Lyon sur les changements d'échelle dans l'action publique (AFSP, 2005), le deuxième à Lausanne sur la mondialisation, le fédéralisme et la décentralisation (Congrès des quatre pays, 2005), et le troisième à Grenoble sur la territorialisation des politiques publiques (AFSP, 2006). Les doctorants et les jeunes docteurs, qui ont massivement répondu à chaque fois aux appels à communications, ont démontré leur inclinaison et leur capacité à mieux combiner l'approche microsociologique, les modèles interprétatifs et les grands paradigmes théoriques.

Trois tendances méritent une attention particulière: (1) la plupart des thèses s'appuient dorénavant sur des enquêtes empiriques marquées du sceau de la comparaison, a minima à l'échelle de l'Europe; (2) les auteurs mobilisent des outils théoriques qui ne sont pas propres à la décentralisation ou aux modélisations urbaines et qui recouvrent une grande diversité de courants de pensée; (3) de nombreux travaux questionnent la territorialité des formes de l'action publique en insistant sur le nécessaire décryptage des dynamiques identitaires ou communautaires qui s'expriment dans chacune des configurations territoriales étudiées. Ces trois tendances placent les jeunes chercheurs dans une position intellectuelle à la fois inconfortable et stimulante pour penser la « contingence territoriale » (Négrier, 2005), cette nouvelle dialectique de l'action publique qui se caractérise par l'extraordinaire interdépendance entre les niveaux et entre les logiques d'acteurs.

■ COMPARAISONS FRANCE-QUÉBEC

Pour illustrer les chantiers méthodologiques et théoriques émergents, on citera volontiers deux thèses de science politique qui sont centrées sur une comparaison entre la France et le Québec (Mévellec, 2005; Russeil, 2006). Ces travaux sont assez représentatifs des nouveaux éclairages sur les politiques publiques et les gouvernements urbains que la jeune recherche peut favoriser. La première thèse, soutenue en 2005 par Anne Mévellec, a été consacrée à l'étude des effets politiques du passage de deux municipalités, Rennes et Saguenay, à l'échelon de l'agglomération. La seconde, soutenue en 2006 par Sarah Russeil, a été consacrée à l'analyse des conditions d'obtention d'un label patrimonial de l'UNESCO sur les vieilles villes de Lyon et de Québec. Les deux chercheuses, qui ont procédé pendant quatre ans à des investigations de terrain extrêmement poussées dans les deux pays, font office de parangons pour éclairer la nature d'un véritable déplacement de la focale scientifique en matière d'action publique. Dans les deux cas en effet, elles avancent pour principal résultat le constat que les collectivités locales étudiées interviennent de plus en plus sur la refondation des liens qui se tissent entre le territoire et le politique.

Dans l'analyse comparée entre Rennes et Saguenay, la première auteure démontre que malgré la dissemblance de deux processus de réforme axés sur la coopération entre les municipalités (loi Chevènement en France et loi Harel au Québec, du nom des ministres Jean-Pierre Chevènement et Louise Harel), l'agglomération est en passe de devenir dans les deux cas une catégorie politique à part entière. La thèse décrit comment la transition institutionnelle, *a priori* impulsée par la réforme, introduit en fait « un nouvel étiquetage du territoire » qui dépasse largement les objectifs initiaux de management et de rationalisation contenus dans les deux lois. Rennes et Saguenay sont le théâtre d'une réorganisation du travail politique qui opère en profondeur sur la gouvernance urbaine et qui se stabilise sur un ensemble d'actions et de symboles dont la combinaison est propre à chaque culture politique locale.

Dans la thèse comparée sur l'adoption du label UNESCO à Lyon et à Québec, la seconde auteure détaille le subtil renouvellement des représentations

des intérêts locaux qui s'opère sous l'effet du double investissement d'une part des « univers savants en présence » (locaux, nationaux et internationaux) et d'autre part de certains élus locaux impliqués dans la délimitation de la stratégie internationale de leur ville. L'approche sociohistorique sur deux décennies met ici en lumière une lente transformation des critères d'universalité du « patrimoine historique » et montre comment les réseaux de villes deviennent, au fil des étapes, à la fois les vecteurs et le moteur de cette transformation.

Ces deux thèses confirment des éléments proposés par de nombreuses communications présentées dans les trois colloques susmentionnés : la jeune recherche envoie un signal fort et convergent sur l'idée d'une part qu'une relation structurante s'instaure progressivement entre les politiques publiques et les grandes collectivités locales, et d'autre part que les phénomènes d'apprentissage observés localement participent d'un mouvement qui dépasse résolument les diagnostics stato-centrés ou technico-conjoncturels. Ces différents résultats sont un appel à la controverse, une invitation pour formuler des propositions plus générales sur la transition territoriale des années 2000. Peut-être la montée en puissance des collectivités urbaines et régionales révèle-t-elle les temps incertains et contrastés d'une « démocratie différentielle » en gestation. La démocratie serait plus « différentielle » au sens où les grandes collectivités locales s'affirmeraient dorénavant, fût-ce à leur corps défendant, comme des institutions-providence, comme des espaces de production de sens dans le contexte incertain de la mondialisation et du recentrage des États sur certaines de leurs missions.

Il faut souligner que tous les travaux récents sur les collectivités locales qui sont appuyés sur des enquêtes empiriques lourdes (c'est-à-dire sur une temporalité longue et avec un important recueil de données) insistent sur un point : les négociations publiques que chaque configuration territoriale tisse avec l'extérieur et avec les différents groupes organisés impliqués sur son périmètre d'intervention sont lentes, souterraines, graduelles... et néanmoins structurantes ! Dans ces analyses, le mouvement de décentralisation n'opère pas comme une rupture mais de façon incrémentale et à partir d'une dynamique de plus en plus imprégnée par la « vision du monde »

de chaque entité politique métropolitaine ou régionale étudiée. Pour avancer sur cette hypothèse, notre propre expérience de recherche nous incite à mobiliser conjointement trois démarches d'analyse : (1) une approche culturaliste centrée sur l'épaisseur sociopolitique des territoires ; (2) une approche interactionniste dédiée aux tournois métropolitains d'action publique ; (3) une approche cognitiviste consacrée aux nouveaux grands récits véhiculés par les villes et les régions.

■ CONFIGURATIONS TERRITORIALES ET SENTIERS DE DÉPENDANCE

Premier constat : il est indispensable d'accorder une attention soutenue aux travaux qui colligent des observations sur la durée et qui réintroduisent l'historicité dans l'analyse du fonctionnement des administrations publiques locales.

Les sociologues engagés dans cette voie ont appris à débusquer la pluralité et l'épaisseur sociale des logiques d'action qui caractérisent l'organisation des sociétés locales (Laborier, 2003). Les thèses sur les collectivités locales combinant la sociohistoire et la microsociologie longitudinale donnent à cet égard des indications précieuses sur la notion de changement en rappelant d'une part que l'activisme des acteurs locaux n'est pas un phénomène contemporain et d'autre part que l'agenda des périodes de transition du « local » ne correspond pas nécessairement à celui plus visible des réformes institutionnelles. Les transformations dans les pratiques et dans les représentations des collectivités locales mobilisent certes des éléments exogènes comme les réformes et les *critical junctures* (Dobry, 2000), mais les travaux de sociohistoire permettent de décoder le rôle déterminant des « sentiers de dépendance » propres à chaque configuration territoriale.

Les approches par le *path dependence* (North, 1990 ; Pierson, 2000) et par l'institutionnalisme sociologique (Hall et Taylor, 1997) ont surtout été utilisées pour mettre à jour les permanences et les inerties des grandes institutions nationales et sectorielles. Certaines recherches ont bien montré comment les institutions fonctionnaient à l'isomorphisme, c'est-à-dire sous la pression d'une conformité liée soit à des pressions culturelles exogènes soit à des apprentissages par mimétisme (DiMaggio et Powell, 1991). Deux thèses

de science politique récemment consacrées au pouvoir urbain innovent cependant sur ces questions en appliquant cette grille de lecture aux institutions d'agglomérations (Guéranger, 2003; Desage, 2005). Leur entrée diachronique permet notamment de mettre à jour les enjeux de pouvoir (souvent latéralisés dans le modèle des sentiers de dépendance) qui conditionnent la capacité au changement des collectivités locales.

Les bureaucraties intercommunales s'autonomisent depuis trente ans de façon discrète et incrémentale en matière d'expertise et de compétence, et ce sont paradoxalement les périodes de calme institutionnel et de stabilité politique qui apparaissent les plus propices aux élites urbaines pour transformer ou pour filtrer des responsabilités qui sont traditionnellement du ressort des municipalités ou des collectivités provinciales et nationales. Dans les villes étudiées, le processus de professionnalisation des administrations et de spécialisation des tâches fonctionne presque à rebours par rapport aux injonctions nationales: les mutations les plus radicales se dessinent par temps calme, sous l'impulsion de « pionniers » techniques et/ou politiques qui tirent leur capacité au changement de leur bon phasage avec les sentiers de dépendance de leur collectivité locale.

Un autre dévoilement sur ces transformations souterraines concerne l'impact produit sur l'agir des gouvernements locaux par les identités, la mémoire, le patrimoine et l'imaginaire des sociétés locales. Dans les années 1980, la littérature scientifique italienne avait esquissé une ouverture intéressante avec le concept de *subculture politique* territoriale, concept qui éclairait l'énigme du développement différencié entre les villes de Bologne et de Venise (Trigilia, 1986). La recherche montrait que les valeurs et les traditions liées à l'éthique du travail et à l'esprit d'initiative de la région bolonaise permettaient d'expliquer le niveau élevé en consensus politique et le dynamisme socioéconomique. D'autres travaux établissaient même une corrélation entre le bon rendement des institutions et la satisfaction des citoyens (Putman, 1993).

En France, des travaux d'ethnologie ont ouvert une brèche plus politique en établissant que les élus locaux concevaient le travail politique à partir de

règles locales d'éligibilité et de « réticularité » construites sur le temps long et selon des modalités culturelles très différentes d'une collectivité à l'autre (Abèlès, 1999). Les travaux récents sur le leadership politique territorial (Smith et Sorbets, 2003) confortent cette hypothèse en suggérant même qu'il existe parfois des liens structurants entre la légitimité électorale et la légitimité managériale des élites politiques locales. C'est une voie stimulante de recherche qui permet de poser les premiers jalons de notre hypothèse sur la démocratie différentielle: chaque gouvernement urbain traverse le processus de décentralisation avec le puissant filtre de sa propre culture politique du changement et des apprentissages institutionnels.

■ TOURNOIS, INSTRUMENTS ET CHANGEMENTS D'ÉCHELLE

Deuxième étape en complément des approches culturalistes centrées sur l'historicité politique des sociétés urbaines: une approche de type interactionniste pour mieux comprendre les conflits et les enjeux de pouvoir contemporains au sein de chaque arène politique.

Des travaux ont bien montré comment la montée en puissance des collectivités urbaines interférait directement dans les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques (Lemieux, 2001). Sur le cas français, des auteurs ont utilisé à la fin des années 1990 la métaphore du « tournoi » pour décrire les scènes de coopération et de négociation où se confrontaient dorénavant une multitude d'acteurs et d'institutions au sein des systèmes politiques régionaux et départementaux (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Ils ont développé l'idée que les registres d'accréditation des demandes, des groupes et des individus étaient liés à des normes coproduites par des professions et par des instances politico-administratives, et ce, sur un périmètre et sur une temporalité donnés.

La métaphore du tournoi est utilement transposable aux arènes métropolitaines: dans tous les pays occidentaux, les collectivités territoriales les plus offensives sont les premières à structurer des espaces limités de codification de la domination et à revendiquer publiquement une fonction de régulation dans la négociation publique entre les secteurs et entre les échelles de gestion. Les gouvernements régionaux

et urbains profitent souvent des débats sur les transferts de compétences pour engager des stratégies volontaristes de renégociation de leurs prérogatives. Les enquêtes de terrain montrent à cet égard l'étendue des stratégies de captation, de manipulation, de subversion, de résistance et de diffusion de l'information qui conditionnent, dans chaque configuration territoriale, les modalités de cette territorialisation des politiques publiques. Le pluralisme de ces espaces de gouvernance n'est souvent qu'apparent tant les rapports de pouvoir se révèlent conflictuels et asymétriques. Les tournois opèrent comme des moments cruciaux de réduction des tensions et de gestion des conflits.

Au vu de l'intensité des affrontements, on peut même se demander si les négociations sur ces « normes secondaires » (pour reprendre la classification classique de DiMaggio et Powell) ne tendent pas à devenir des cadres de référence plus structurants dans la codification des frontières de l'action publique. Cette hypothèse fait actuellement l'objet de travaux dans deux directions: le gouvernement par les instruments et l'impact des changements d'échelle.

Les travaux consacrés au « gouvernement par les instruments » (Lascoumes et Le Galès, 2004) s'intéressent aux processus de production d'objets techniques (un dispositif, un contrat, un règlement, un label, un logiciel de gestion...) au-delà de leur simple affichage fonctionnaliste. Dans la gestion des villes par exemple, il existe une série impressionnante de « pilotes invisibles » (Lorrain, 2004) qui encadrent les partenariats et les coopérations. Certains auteurs estiment que ces instruments de l'action publique doivent être placés au centre de l'analyse pour la valeur heuristique de cette posture: cette dernière permet d'éclairer des mutations sur les valeurs et sur les normes de la gouvernance politique, et sur l'interprétation du social qui accompagne cette problématisation des enjeux. Le défi analytique consiste à mesurer la place que les élites politiques et techniques urbaines jouent dans cette transaction sur la production du sens. Certaines analyses constatent que ces nouvelles idéologies professionnelles s'adaptent aux configurations locales à partir d'un pragmatisme plutôt raisonné et standardisé (Arnaud, Le Bart et Pasquier, 2007) mais d'autres soulignent le processus de « débordement territorial »

des logiques sectorielles en présence (Faure et Douillet, 2005).

Ce débat nous entraîne dans une deuxième direction de recherche concernant le « style politique » qui imprègne traditionnellement les politiques distributives et redistributives des États (Vogel, 1986). Des changements d'échelle sont à l'œuvre (AFSP, 2005) qui révèlent l'émergence de modèles d'action publique s'inspirant moins d'un contexte national que d'une empreinte régionale ou métropolitaine, et ce, sur des domaines d'intervention publique très variés. Le changement d'échelle du national vers l'infranational exprime une modification dans la perception d'un problème: changer d'échelle, c'est aussi changer le regard que l'on va porter sur le problème en question. L'approche franco-québécoise sur le « gouvernement des territoires » a ouvert un champ fécond de comparaison dans ce domaine (Behrer, Collin, Kerrouche et Palard, 2005).

De nombreux travaux s'engagent aussi sur cette voie à l'examen des relations entre les villes, les régions, les États et l'Union Européenne (Keating et Hooghe, 2001). L'enjeu des analyses est de parvenir à décoder ces relations autrement que sous la forme de simples transferts de compétences. On retrouve cette question, notamment, dans la très abondante littérature sur l'europanisation des politiques publiques, qui remet clairement en cause la vision *top down* ou *bottom up* de ces processus (Featherstone et Radaelli, 2003). Voilà donc le deuxième apport théorique de notre hypothèse sur la démocratie différentielle: les tournois d'action publique donnent le *tempo* du gouvernement – ou de la gouvernance – des sociétés complexes (Papadopoulos, 1991) en instrumentalisant des processus, en imposant une focale et en sélectionnant les acteurs invités à négocier.

■ GRANDS RÉCITS ET DYNAMIQUES IDENTITAIRES

La troisième voie d'analyse pour compléter utilement les approches sociohistorique et interactionniste est l'approche cognitive des politiques publiques. En s'intéressant prioritairement aux idées, aux représentations et aux croyances sociales véhiculées par les programmes d'action publique, cette approche met en corrélation les discours et les transformations

de l'action publique. La notion de « référentiel » a par exemple stimulé des recherches très fructueuses pour identifier les valeurs, les normes, les algorithmes et les images d'une politique publique (Muller, 1998) et pour esquisser une théorie du changement (Muller, 2005). D'autres auteurs (Palier et Surel, 2005) ont insisté en contrepoint sur l'utilité de la théorie des trois « i » (idées, intérêts et institutions) avancée dans les années 1990 (Hall et Taylor, 1997) et amendée par de nombreux travaux empiriques depuis. Mais quel est l'apport de cette approche pour l'étude des gouvernements urbains et régionaux ?

L'approche cognitive permet de repérer les ingrédients symboliques qui expliquent que la communication politique diffère en fonction de chaque configuration territoriale. Certains travaux montrent par exemple que les rapports de force liés à des changements d'échelle sont saisis comme des fenêtres d'opportunité pour modifier les récits sur le bien commun (Radaelli, 2000), c'est-à-dire pour garantir de nouveaux compromis collectifs nécessaires à la prise de décision. Or ce sont les régions et les métropoles qui semblent aujourd'hui les plus offensives dans ce travail de certification et de stabilisation des croyances sur le bien commun. La « démocratie différentielle » en formation est contenue dans cette transformation : dans une période marquée par les incertitudes et les concurrences, les grandes bureaucraties locales paraissent particulièrement mobilisées pour énoncer non pas le bien commun mais les principes démocratiques de sa production. Lorsque des acteurs ou des groupes d'acteurs territorialisent les controverses, leur inventaire de la situation et leur panoplie d'interventions alimentent des « forums hybrides » et une « démocratie technique » (Callon, Lascoumes et Barthe, 2001) qui reflètent une identité non réductible à l'être et au faire de l'État. En puisant sur les registres de l'émotionnel et de la tension dramatique, les récits tirés de ces controverses esquissent une cohérence des événements qui révèle l'essence du pouvoir, qui met en scène ses fondations conflictuelles, consensuelles ou délibératives.

Évoquer l'émergence d'un discours urbain sur l'intérêt général, c'est donc faire le constat que les changements d'échelle mettent en lumière des repères de citoyenneté qui seraient au moins autant territoriaux que sectoriels ou nationaux. Peut-on

dès lors faire l'hypothèse qu'à l'instar des États nations au XX^e siècle, des collectivités providence (villes, métropoles, régions...) participent dorénavant au travail politique de définition du principe de subsidiarité et des frontières de la souveraineté ? Une fois encore, la jeune recherche alimente très utilement ce questionnement. Certains auteurs adoptent une posture constructiviste pour désenchanter cette hypothèse en montrant que la volonté de mise en récit et en intrigue des projets publics par les collectivités locales se limite souvent à une politique de marketing territorial (Le Bart et Lefebvre, 2005).

En France par exemple, les mots fétiches de la « nouvelle action publique » (partenariat, proximité, gouvernance, développement durable, citoyenneté, partenariat public-privé...) énoncent le changement sans qu'il soit toujours évident de connecter ces discours avec de réelles transformations des formes de l'action publique (Fontaine et Hassenteufel, 2002). Les études attachées à l'analyse de dispositifs participatifs montrent certes la place croissante que des collectifs d'habitants, de consommateurs et d'usagers prennent dans les mécanismes locaux de la délibération politique. Mais la participation citoyenne devient une norme d'égalité et de liberté qui est mobilisée très différemment d'une configuration à l'autre pour appréhender les situations de tension et de conflits. S'il apparaît au final que l'engouement participatif accélère l'activité de médiation des responsables politiques dans les métropoles (Jouve, 2005), il n'est pas certain que les dispositifs participatifs transforment pour autant les jeux de médiation et interfèrent dans les interactions classiques avec les groupes d'intérêt (Grossman et Saurugger, 2006).

Dans cette optique de questionnement, l'étude des discours et des programmes des leaders politiques urbains ouvre d'autres voies d'analyse. Pour asseoir la légitimité et la souveraineté de la collectivité qu'ils dirigent, les leaders multiplient les références à la culture locale et n'hésitent pas à recouvrir les missions de service public d'intonations identitaires sur le « vivre ensemble » métropolitain. C'est une invitation à enrichir le schéma des trois « i » avec la variable identitaire et à prendre au sérieux les stratégies d'affichage des collectivités locales pour mettre à jour les éléments de doctrines qu'elles comportent et les systèmes de croyances qui sont testés ou véhicu-

lés. Au-delà des seuls effets de rhétorique vertueuse (l'excellence, la compétitivité, la proximité, l'authenticité...), ces plaidoyers peuvent révéler des ingrédients spécifiquement attachés à des enjeux territoriaux, comme le montre par exemple une thèse récente consacrée à l'émergence du pouvoir d'agglomération et à la façon dont les maires des villes centres alimentent leur projet politique local de valeurs et de croyances métropolitaines (Ben Mabrouk, 2006).

■ EN CONCLUSION

Dans nos propres travaux sur les politiques ferroviaires régionales, sur les politiques culturelles d'agglomération et sur la planification urbanistique dans les métropoles, nous avons aussi exploré cette hypothèse. Chaque fois, les discours officiels véhiculent des mots d'ordre et des figures de style qui font écho à une symbolique politique locale et qui participent à l'affirmation ou au rappel de vecteurs identitaires et d'idéaux collectifs. De manière ostensible (un discours sur l'intérêt général) ou plus détournée (via des expertises ou des dispositifs de concertation), les leaders politiques locaux construisent des récits sur la légitimité d'action qui vont bien au-delà du seul registre opérationnel des services au public.

Par rapport aux discours classiques sur les priorités des politiques publiques, ces énoncés territoriaux formulent les objectifs des collectivités locales en remplaçant souvent l'idée par l'essence, c'est-à-dire en suggérant une conception de l'action publique attachée à des repères de mémoire, à des événements fondateurs, à des valeurs communautaires, à une histoire politique et sociale locale. Ces résultats nous invitent à réinterroger, dans chaque tournoi urbain, les termes du processus de politisation des énoncés de politiques publiques. Cette entrée par le langage et ses interactions discursives met en effet à jour une « rationalité cognitive » dans la façon dont se fait le chaînage entre un problème et la solution publique adoptée (Zittoun, 2005).

C'est sur cette piste insuffisamment explorée que se boucle notre escapade visant à décaler la focale. Le temps venu de la démocratie différentielle, c'est en définitive un double constat à étayer : l'action publique paraît de plus en plus conditionnée par les sentiers, les tournois et les récits produits dans les grandes villes, et chaque équation métropolitaine construit une vision du monde social qui codifie les règles de la délibération politique, qui balise les façons de « penser local pour agir global ».

BIBLIOGRAPHIE

- Abélès, M. (1989). *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob.
- AFSP (2006). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale: colloque de l'Association française de science politique*, 15-16 juin, Grenoble.
- AFSP (2005). *Villes, régions, État, Europe: l'action publique à l'épreuve des changements d'échelle: 8^e congrès de l'Association française de science politique*, 14-16 septembre, Lyon.
- Arnaud, L., C. Le Bart et R. Pasquier (2007). *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 320 p.
- Ben Mabrouk, T. (2006). *Le pouvoir d'agglomération en France: logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- Bherer, L., J.P. Collin, E. Kerrouche et J. Palard (2005). *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, vol. 15, n° 57.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil.
- Congrès des quatre pays (2005). *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle: 1^{er} Congrès commun des associations suisse, française, belge communauté francophone et québécoise de science politique*, 18-19 novembre, Lausanne.

- Desage, F. (2005). *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de science politique, Université de Lille 2, 594 p.
- DiMaggio, P. et W. Powell (1991). «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», dans W. Powell et P. DiMaggio (dir.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Dobry, M. (2000). «Les voies incertaines de la transitologie. Choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de path dependence», *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 4-5, p. 585-614.
- Faure, A. et A. C. Douillet (dir.) (2005). *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.
- Featherstone, K. et C. Radaelli (dir.) (2003). *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press.
- Fontaine, J. et P. Hassenteufel (2002). *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 305 p.
- Grossman, E et S. Saurugger (2006). «Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie?», *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2.
- Guéranger, D. (2003). *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, thèse de science politique, Grenoble, 430 p.
- Hall, P. et R. Taylor (1997). «La science politique et les trois néo-institutionnalismes», *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3.
- Jouve, B. (2005). «La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté», *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2.
- Keating, M. et L. Hooghe (1996). «By-Passing the Nation State? Regions in the EU Policy Process», dans J. J. Richardson (dir.), *European Union: Power and Policy Making*, London, Routledge, p. 216-229.
- Laborier, P. (2003). «Historicité et sociologie de l'action publique», dans P. Laborier et D. Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 419-462.
- Lascoumes, P. et P. Le Galès (dir.) (2004). *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Lascoumes, P. et J. P. Le Bourhis (1998). «Le bien commun comme construit territorial, identités d'action et procédures», *Politix*, n° 42, p. 37-66.
- Le Bart, C. et R. Lefebvre (dir.) (2005). *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Lemieux, V. (2001). *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 200 p.
- Lorrain, D. (2004). «Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique?», dans P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-197.
- Mevellec, A. (2005). *La construction politique des agglomérations. Logiques politiques et dynamiques institutionnelles: une comparaison franco-québécoise*, thèse de science politique, Université Rennes 1, UQAC, 501 p.
- Muller, P. (2005). «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique, Structures, acteurs et cadres cognitifs», *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 155-188.
- Muller, P. (1998). *Les politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, coll. Que sais-je? n° 2534, 3^e éd., 127 p.
- Négrier, E. (2005). *La question métropolitaine – Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. Symposium.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Palier, B. et Y. Surel (2005). «Les trois "I" et l'analyse de l'État en action», *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, février, p. 7-32.
- Papadopoulos, Y. (1991). *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Pierson, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, juin.

- Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Radaelli, C. (2000). « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union Européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, avril, p. 255-275.
- Russeil, S. (2006). *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes? Analyse comparée sur le Patrimoine mondial à Lyon et à Québec*, thèse de science politique, Lyon, Université Louis Lumière, 510 p.
- Smith, A. et C. Sorbets (2003). *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, Coll. Res Publica.
- Triglia, C. (1986). « Small-firm Development and Political Subcultures in Italy », *European Sociological Review*, n° 2, p. 161-175.
- Vogel, D. (1986). *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca, Cornell University Press.
- Zittoun, P. (2005). *Justification politique, concurrence interprétative et instrument de l'action publique, les enjeux d'une articulation entre politique et politique publique*, 14^e colloque international de la Revue Politiques et management public, Bordeaux.



la première source d'information
sur l'État québécois,
son organisation,
son fonctionnement,
son action



RASSEMBLE
.....

les données les plus récentes
et l'information disponible
depuis les 25 dernières années
sur la gouvernance publique
au Québec



DONNE ACCÈS
.....

gratuitement à une information
exhaustive sur l'État québécois
(organisation politico-administrative,
effectif du secteur public et finances
publiques), les politiques publiques
et la gestion publique



**PRÉSENTE ET
ANALYSE**
.....

les données quantitatives et
qualitatives recueillies auprès
des institutions gouvernementales
et des universités

COMPARE
.....

l'organisation, le fonctionnement
et l'action de l'État québécois
avec ceux d'autres entités étatiques,
souveraines ou non

RÉACTUALISE
.....

l'information en continu
par la mise en place d'un service
de veille spécifique



FACILITE
.....

la réflexion à conduire
sur l'action publique

Un site pour les spécialistes de l'administration
publique (praticiens, chercheurs, étudiants)
et tous les citoyens

Le management de la complexité urbaine : la coordination entre **coopération** et **compétition**

Par **Serge Belley** et **Gérard Divay**, professeurs à l'École nationale d'administration publique du Québec
• serge.belley@enap.ca • gerard.divay@enap.ca

Dans ses écrits sur la ville, publiés à titre posthume après sa mort en 1920, Weber (1982) recourt à quatre concepts clefs pour construire sa typologie des villes. Ces concepts sont ceux de « marché » à partir duquel il montre comment les villes ont d'abord été des espaces économiques ou des lieux importants, voire stratégiques, d'échanges marchands à l'échelle continentale et internationale; de « territoire autonome » qu'il utilise pour distinguer la ville occidentale des villes orientales dépourvues pour la plupart d'une organisation corporative (notamment de police et d'imposition); de « régulation » qui lui permet de montrer les fonctions politiques importantes (de citoyenneté, de représentation et de protection) remplies par les villes; et enfin de « classes » qui lui permet de distinguer les villes selon qu'elles sont surtout des villes de producteurs, de consommateurs, de rentiers ou encore des villes princières.

Certes, bien des choses ont changé depuis les écrits de Weber sur la ville. Mentionnons seulement, à titre d'illustration, le développement accéléré de l'industrialisation et de l'urbanisation, la place grandissante prise par l'État dans la régulation sociale et économique des sociétés, l'expansion considérable des secteurs tertiaire (services) et quaternaire (économie fondée sur le savoir et les nouvelles technologies de l'information – TI) et, corrélativement, l'augmentation des flux économiques et financiers à l'échelle internationale, la formation de plusieurs métropoles et mégalo-poles, notamment dans plusieurs pays dits émergents ou en développement, la diversité socioethnique et culturelle accrue des villes, sans

compter les menaces et les nouveaux défis sociaux et environnementaux que fait peser sur les villes et leurs citoyens la force conjuguée de tous ces facteurs.

Malgré l'ampleur de ces changements et de leurs impacts, variables en étendue et en profondeur selon les espaces considérés, les concepts utilisés par Weber demeurent pertinents pour analyser la ville dans toute sa complexité. L'analyse de Weber, fondée sur sa méthode de l'idéal-type, montre que la compréhension de l'organisation, du fonctionnement et du rôle des villes fait appel à quatre types d'espaces interreliés ou, plus justement, interdépendants, soit les espaces économique (celui du marché), politique (celui de la régulation), administratif (celui du territoire institué) et socioculturel (celui de la sociodémographie et de la culture).

Dans une perspective dynamique, c'est-à-dire qui cherche à comprendre pourquoi et comment les villes s'adaptent plus ou moins facilement ou rapidement aux forces (internes et externes) du changement, la prise en compte de ces espaces renvoie aux décisions et aux actions d'au moins quatre types d'acteurs: les agents économiques (producteurs et consommateurs), les responsables politiques (regroupés ou non en partis), les agents administratifs (cadres et fonctionnaires) et les citoyens (électeurs, usagers et contribuables) qui ont la possibilité de se constituer en groupes. Outre la variable temporelle, la variable « environnement externe » est aussi présente dans les analyses de Weber lorsqu'il insiste sur les relations entre la ville et la campagne environnante ou encore sur les relations de concurrence ou de compétition entre les villes qui cherchent à défendre (ou à étendre) leur territoire et leurs pouvoirs. Il n'est point besoin d'insister longtemps pour dire qu'il en est de même aujourd'hui, sinon davantage qu'avant, alors que la mondialisation, amplifiée par le développement spectaculaire des

technologies de l'information, met un peu plus chaque jour les acteurs locaux, politiques, économiques et sociaux en relation directe ou indirecte avec des partenaires ou des compétiteurs de plus en plus éloignés.

La ville est ainsi faite de multiples relations (économiques, politiques, administratives, sociales et culturelles) qui s'établissent (se développent) entre différents types d'acteurs qui interviennent simultanément à plusieurs niveaux et sur plusieurs échelles spatiales. Les décisions et les actions de ces acteurs, qui entraînent des réactions en chaîne d'autant plus imprévisibles qu'elles sont répercutées plus rapidement et plus loin qu'auparavant, ajoutent à l'incertitude ambiante, laquelle est source de désordre et de plus grande complexité.

La complexité, n'est pas la complication. Ce qui est compliqué peut se réduire à un principe simple comme un écheveau embrouillé ou un nœud de marin. [...] La complexité correspond, dans ce sens, à l'irruption des antagonismes au cœur des phénomènes organisés, à l'irruption des paradoxes ou contradictions au cœur de la théorie. Le problème de la pensée complexe est dès lors de penser ensemble, sans incohérence, deux idées pourtant contraires. Ce n'est possible que si l'on trouve, 1) le méta-point de vue qui relativise la contradiction; 2) l'inscription dans une boucle, qui rende productive l'association des notions antagonistes devenues complémentaires¹ (Morin, 1977, p. 377-379).

En nous inspirant des concepts utilisés par Weber et du concept de complexité emprunté à Morin, nous voudrions proposer un modèle théorique qui, tout en permettant de décrire et d'analyser le fonctionnement de la ville, cherche, suivant une vue normative et pratique du fonctionnement des villes, à répondre à la question suivante: «Comment, dans un contexte local donné (délimité dans l'espace et plus ou moins

distinct au plan socioéconomique) parvenir à coordonner, c'est-à-dire à construire et à mettre en œuvre de façon cohérente pour atteindre certaines fins, la coopération entre de nombreux acteurs individuels et collectifs (publics, privés et communautaires) animés (motivés) par des intérêts plus ou moins contradictoires?»

Du point de vue du praticien, du chercheur et de la société en général, cette question soulève plusieurs sous-questions pratiques, normatives et épistémologiques. Qui coordonne qui, avec quels moyens et selon quelles fins? Qui définit la cohérence et reconnaît aux acteurs le droit de participer pleinement et légitimement à sa construction? Qui détermine les actions de coopération à mener et les critères servant à les évaluer et éventuellement à les corriger? Quelle position (posture) épistémologique doit guider la démarche du chercheur? Quelles connaissances (savoirs) et méthodes (savoir-faire) doit-il privilégier et mobiliser pour analyser et comprendre, valider ses résultats et les communiquer, voire, recommander et intervenir? Nous n'ignorons pas ces questions même si nous ne les abordons pas directement dans ce texte. Notre intention, insistons-nous de nouveau, consiste à proposer un modèle général d'analyse qui, s'inspirant de plusieurs travaux de recherche sur la ville, empruntés notamment à la sociologie, à la science politique et à la théorie des organisations, et aussi de la connaissance empirique que nous avons acquise au fil des années à partir de l'observation du fonctionnement de nombreuses villes au Canada et au Québec, puisse contribuer à mieux comprendre la complexité urbaine et, finalement, à mieux intervenir sur elle. Notre intention en proposant ce modèle est aussi, est-il besoin de le mentionner, de le soumettre à la discussion et à la critique des chercheurs et aussi des praticiens dans le but de l'améliorer.

¹ La compréhension de la complexité suppose, selon Morin (1986, p. 98-103), la prise en compte de trois principes d'intelligibilité inter reliés: 1) le « principe dialogique », soit l'association (complémentaire, concurrente et antagoniste) d'instances nécessaires ensemble à l'existence, au fonctionnement et au développement d'un phénomène organisé; 2) le « principe récursif » (ou processus d'auto-organisation) suivant lequel les effets ou produits sont, dans tout processus, en même temps causals et producteurs, et où les états finaux sont nécessaires à la génération des états initiaux; 3) le « principe hologrammatique » suivant lequel le tout est dans la partie qui est dans le tout, et où la partie pourrait être plus ou moins apte à régénérer le tout. Pour une introduction à la méthode de complexité développée par Morin, voir notamment Morin (1990) et Fortin (2000).

■ PRÉSENTATION DU MODÈLE ET DE SES COMPOSANTES

La question posée plus haut place les concepts de coopération et surtout de coordination au cœur de notre réflexion et de notre modèle. Soulever la question de la coopération² nous oblige, dirait Morin, à considérer son contraire, soit la notion de compétition³ ou de concurrence. Si la coopération ne va pas de soi, c'est qu'il y a, tout au moins potentiellement, présence simultanée et plus ou moins forte de compétition. Les acteurs en effet ne poursuivent pas tous les mêmes intérêts et pour atteindre ceux auxquels ils tiennent, ils sont disposés (ou amenés) à entrer, directement ou indirectement, en compétition avec d'autres acteurs plus ou moins coopératifs ou rivaux. Pour y parvenir, ils pourront choisir, afin de maximiser leur chance, de faire triompher leur point de vue ou d'emporter la mise (l'enjeu) et de maintenir ou d'améliorer ainsi leur position de pouvoir, de s'allier ou non avec d'autres acteurs.

C'est souvent ce qui se passe dans les processus qui entourent la mise à l'agenda politique d'un problème public, ou encore l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (Kingdon, 1984; Sabatier, 1988; Lemieux, 1995 et 2006). Il arrive aussi que ces jeux de coopération et de compétition, qui donnent lieu à la formation d'alliances et de coalitions, se déroulent à l'intérieur des organisations comme l'ont bien montré les analyses de Crozier et Friedberg (1977) et de March et Simon (1993). Ces jeux politiques de coopération et de

compétition ont fait l'objet de nombreuses recherches dans le secteur municipal (Stone, 1989; Judge et autres, 1995; Jouve, 2003; Savitch et Kantor, 2002; Dion, 1986). Ces recherches ont bien montré l'importance, pour analyser et comprendre les processus de production des politiques publiques et le rôle des acteurs dans ces processus, de faire intervenir les notions de contexte (local et global) d'action, d'enjeu, de règles du jeu, d'interdépendance, de ressources ou moyens d'action, de valeur, d'intérêt et de décision.

Partant de ces notions et des résultats de ces recherches, nous pourrions dire que l'enjeu supérieur (méta-enjeu) dans toute action collective territorialisée (ou conduite localement), c'est, dans (par rapport à) un contexte (local et global) d'action donné, de parvenir, par l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes variés de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimalisation, à coordonner⁴ les intérêts et les ressources (cognitives, sociales, financières, matérielles et informationnelles⁵) d'acteurs (publics, privés et associatifs) plus ou moins nombreux en vue d'atteindre un ou des objectifs communs. Pour une autorité politique locale, les tentatives visant à résoudre une situation qui pose problème ou à faire aboutir positivement un projet sur son territoire concernent notamment la capacité et l'habileté de ses dirigeants à coordonner, par des actions, internes et externes, de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimalisation, les intérêts et les décisions des acteurs (interdépendants, mais non nécessairement coopérants) intéressés impliqués.

² Selon Dadoy (1999, p. 116) : « Coopérer c'est opérer ensemble, agir conjointement avec quelqu'un d'autre, joindre ses efforts pour un but commun. La coopération se réalise lorsque des communications, des interactions sociales entre personnes ou entre groupes permettent, par l'association des activités de chacun, de se prêter de l'aide, en vue d'un résultat supérieur à ce que pourrait produire la somme des réalisations individuelles ».

³ Ansart (1999, p. 98) définit la compétition comme une « situation de rivalité où s'affrontent des concurrents individuels ou collectifs pour obtenir un gain selon des règles communes ».

⁴ Le Dictionnaire de politique (Akoun et autres, 1979, p. 83) définit la coordination (administrative) comme un « ensemble de formules et de procédures visant à assurer la cohérence et l'unité de l'action (administrative) ». Nous pourrions dire, par extension, que la coordination sociopolitique et administrative de la ville consiste, par l'adoption et la mise en œuvre de mécanismes variés de régulation, de mobilisation et d'optimalisation, à assurer sa cohérence et son unité d'action. Une telle définition n'exclut pas et, encore moins, n'interdit pas la compétition. La gestion de la complexité (urbaine) implique, au contraire, de reconnaître à la fois la coprésence et la contribution indispensable dans tout système social (ou organisation) de la coopération et de la compétition, et, dirait Morin (1977, p. 33-42), de l'ordre et du désordre.

⁵ Pour les types de ressources mobilisables par les acteurs, voir notamment Lemieux (2006, p. 17-20).

Le schéma ci-après reprend les différents éléments (ou composantes) de notre modèle. *A priori*, celui-ci pourrait s'appliquer à n'importe quel niveau de gouvernement, voire à toutes les collectivités politiques. S'agissant cependant des problèmes ou des enjeux qui se posent dans les collectivités locales et des tentatives ou des actions menées par les acteurs locaux, notamment leurs représentants élus, pour les résoudre, notre modèle prend en considération les institutions⁶ et, plus généralement, les caractéristiques (politiques, sociodémographiques, économiques et culturelles) propres au contexte (milieu) local considéré.

Appliqué au contexte institutionnel et politique québécois, par exemple, notre modèle prend en compte le fait que le gouvernement fédéral canadien est un acteur important, voire déterminant, dans la résolution de certains des problèmes rencontrés par les gouvernements municipaux même si, constitutionnellement, les municipalités relèvent de la compétence exclusive des États fédérés que sont les provinces canadiennes. Il prend aussi en compte le fait que les municipalités québécoises n'ont pas de responsabilités formelles en matière de santé, de services sociaux et d'éducation – ce qui ne veut pas dire qu'elles ne soient pas appelées à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de certaines politiques publiques dans ces secteurs – et que leur principale source de financement demeure l'impôt foncier. Il s'agit là de réalités institutionnelles qui influencent fortement la nature de leurs relations,

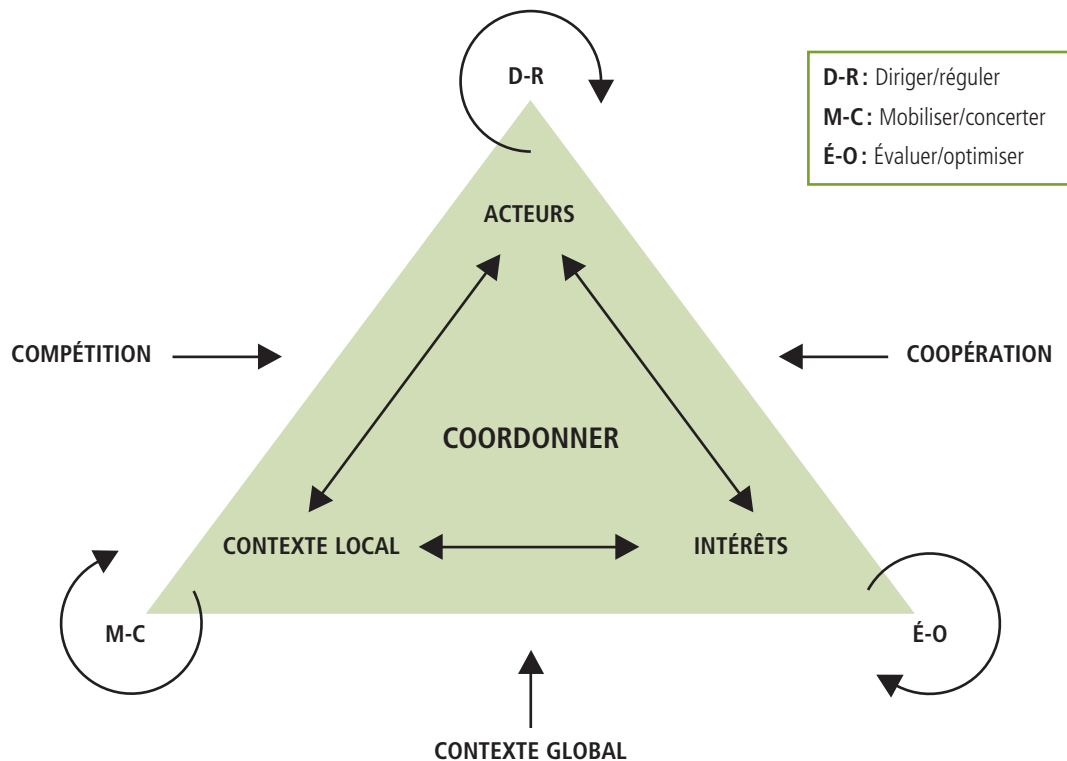
de leurs stratégies et de leurs décisions (Graham, 1998; Prémont, 2001; Belley, 2005).

Notre modèle prend donc en considération les règles institutionnelles (électorales, fiscales et autres) qui définissent les compétences et encadrent le fonctionnement des municipalités et aussi, s'agissant de telle municipalité en particulier, le contexte politique local et régional dans lequel (par rapport auquel) les représentants élus de cette municipalité élaborent, adoptent, mettent en œuvre, évaluent et modifient, en un mot produisent et gèrent, leurs politiques. Ainsi, si les règles et les pratiques institutionnalisées contraignent fortement les acteurs locaux, ces derniers, compte tenu du contexte (toujours contingent) dans lequel ils agissent (jouent), pourront décider, suivant leur compréhension du problème à résoudre ou du projet à conduire, de leurs ressources et des intérêts qu'ils poursuivent, en un mot de la marge de manœuvre dont ils disposent (ou s'aménagent eux-mêmes), d'utiliser (user) de telle ou telle autre façon ces règles. Aussi, si les institutions, suivant les phénomènes bien connus de *path dependence* (Pierson, 2000; Lecours, 2002; Béland, 2002) font une différence, notre modèle considère qu'elles n'expliquent pas tout. L'autonomie (même limitée) des acteurs, leurs préférences et leur capacité réflexive, notamment d'apprentissage, qui les font opter dans tel contexte pour des décisions satisfaisantes plutôt que rationnelles, comptent également dans l'explication des décisions collectives touchant les politiques publiques et les initiatives ou projets collectifs territorialisés.

⁶ Nous retenons ici la définition que Wolman (1995, p. 135) donne au concept d'institution qui inclut non seulement les structures et les arrangements formels, « mais également les normes informelles, les rôles, les relations et les pratiques qui sont à ce point stables, structurés et acceptés qu'on peut les qualifier d'institutionnalisés ». [Traduction]

⁷ Ce modèle se veut générique en ce qu'il peut s'appliquer à tous les niveaux de territoire: le territoire institutionnel d'une municipalité comme le territoire d'agglomération, plus ou moins institutionnalisé.

COMPOSANTES DYNAMIQUES DU MODÈLE GÉNÉRAL DE GOUVERNE URBAINE



Notre modèle d'analyse du management de la complexité urbaine⁷ met donc en relation trois éléments ou, plus justement, trois fonctions interdépendantes, soit celles : 1) de direction/régulation qui concerne l'allocation impérative de valeurs (ou de normes) et relève ultimement des responsables politiques ou des élus ; 2) de mobilisation/concertation qui concerne la négociation des politiques publiques et des projets collectifs à laquelle peuvent (ou sont invités à) participer les acteurs sociaux (individuels et collectifs) intéressés ; 3) d'évaluation/optimisation qui concerne, après la détection d'un problème, la mise en forme et la mise en œuvre, suivant surtout des objectifs d'efficacité et d'efficience, de mesures correctrices touchant les politiques (programmes, services, activités) publiques et à laquelle participent surtout les agents administratifs locaux (cadres et fonctionnaires). Les boucles fléchées qui entourent chacune des points

du triangle indiquent que l'enjeu supérieur de la coordination passe par la coordination des relations à l'intérieur et entre ces trois fonctions stratégiques⁸.

Notre modèle est ainsi constitué de trois sphères dont chacune est dominée, théoriquement du moins (et à des degrés très variables dans les situations concrètes), par une catégorie spécifique d'acteurs. La sphère de la direction/régulation est celle dans laquelle dominent les élites politiques, notamment les élus au pouvoir. La sphère de mobilisation/concertation est celle dans laquelle dominent les citoyens (électeurs-contribuables-usagers), notamment en période électorale, et les groupes qui cherchent à influencer les politiques publiques. La sphère d'évaluation/optimisation, qui est celle de l'application des politiques, est dominée par les agents administratifs qui, en raison de leur permanence et de leur expertise, sont à même de faire prévaloir leurs points de vue. Légitimement et

⁸ Suivant le paradigme de complexité élaboré par Morin, on pourrait dire que ces fonctions jouissent chacune d'une certaine autonomie, mais entretiennent en même temps des relations de dépendance l'une par rapport à l'autre (Fortin, 2000, p. 80-84).

pratiquement, ce sont les élus, du fait qu'ils ont le dernier mot, qui occupent la position la plus avantageuse. Aussi chercheront-ils, par l'utilisation de leurs ressources et leur capacité à construire des coalitions ou des alliances avantageuses avec d'autres élus ou groupes, à dominer les deux autres sphères afin de maintenir ou d'améliorer leur position. Ils y parviendront d'autant mieux qu'ils contrôlent efficacement (majoritairement) les postes officiels de gouverne. Le fait que la fonction de direction/régulation occupe le sommet du triangle exprime cette idée que les élus sont en position avantageuse par rapport aux autres acteurs.

Dans une vue dynamique de la complexité urbaine, notre modèle n'exclut toutefois pas la possibilité que la coordination de certaines politiques ou de certains projets territorialisés, ponctuellement ou au cours d'une période plus ou moins longue, puisse être dominée par l'une ou l'autre des deux autres fonctions. Il y a donc possibilité que, dans certaines conjonctures, le triangle puisse pivoter sur lui-même, dans un sens ou dans l'autre, suivant la capacité relative des acteurs sociaux ou administratifs dans les fonctions de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimisation de dominer la méta-fonction de coordination de sorte que celle-ci ou celle-là se retrouve au sommet. C'est l'analyse des enjeux, des ressources, des intérêts, des stratégies et des décisions des acteurs qui, dans un contexte (local et global) donné d'action, permet de caractériser le type de coordination (traditionnelle-hiérarchique, partenariale-corporatiste ou administrative-gestionnaire) qui prédomine, chaque type dessinant, plus largement, une configuration particulière de gouverne.

■ COORDONNER LES ACTIONS DE DIRECTION/RÉGULATION

La notion de régulation est difficilement séparable des notions de normes, de contrôle et de territoire. C'est parce qu'un problème (écart) est constaté (par rapport à une norme) qu'une action de régulation est mise en œuvre afin de tenter de le corriger. Dans

les collectivités politiques démocratiques, la régulation est inséparable de la gouverne. Dans ces collectivités, en effet, ce sont les dirigeants élus aux différents paliers politiques qui, officiellement et légitimement, ont le pouvoir de réguler les affaires publiques relevant de leurs compétences⁹. C'est ainsi que des situations qui posent problème à leurs yeux, ou le plus souvent aux yeux de citoyens ou de groupes qui réclament une intervention de leur part, pourront être portées à l'agenda politique.

Le fait qu'un problème devienne une préoccupation politique ne garantit toutefois pas qu'une action de régulation aura lieu effectivement. Les représentants élus pourront décider, suivant l'évaluation qu'ils font de la nature du problème constaté ou porté à leur attention, de la conjoncture politique, des options disponibles pour le résoudre et de leurs conséquences, ou encore de la position (comme membres d'un parti de gouvernement, majoritaire ou minoritaire, d'un parti d'opposition ou encore comme indépendants) qu'ils occupent dans le système politique, de ne rien faire ou de ne rien tenter qui puisse affaiblir leur position personnelle ou celle de leur parti envers des élus ou des partis rivaux.

La régulation renvoie donc aux tentatives pour résoudre les problèmes devenus enjeux politiques par les élus eux-mêmes ou leurs publics. Elle concerne donc très directement l'application des lois et des règlements en vigueur, mais aussi le processus de production des nouvelles politiques publiques. De ce fait, elle englobe, en amont, la fonction de proposition des politiques (ou des options de gouverne), notamment en campagne électorale, en vue de gagner (ou de conserver) l'appui des électeurs, et, en aval, celles d'élaboration, d'adoption et d'application des politiques¹⁰. Ces fonctions, qui sont étroitement interreliées, ne vont pas de soi. Les élus au pouvoir sont en effet le plus souvent en compétition avec d'autres acteurs qui aspirent, eux aussi, à occuper les postes officiels de gouverne. La compétition qui se déroule en campagne électorale pour gagner l'appui des électeurs se transporte ainsi, après l'élection, dans l'arène gouvernementale. Suivant les règles institutionnelles en

⁹ Cette régulation touche notamment à l'encadrement localisé des marchés foncier et immobilier (en eux-mêmes, une forme de coordination) et à la délimitation de l'espace de marché dans la production des biens collectifs locaux.

¹⁰ Sur les fonctions des partis, voir notamment Vincent Lemieux (2006).

vigueur, les élus issus du même parti, ou dont les options de gouverner face à certains problèmes sont proches de celles défendues par les représentants d'un autre parti, chercheront à maintenir ou à construire entre eux une coopération leur permettant d'imposer (de faire triompher) leur point de vue (solution) envers les autres élus considérés comme neutres ou rivaux.

Sur le plan interne ou dans leurs relations avec les autres partis, les élus au pouvoir ou qui occupent les positions les plus avantageuses dans le système politique chercheront ainsi à coordonner leurs actions

en vue de construire des coopérations victorieuses dans le processus d'adoption des politiques. Sur le plan externe, c'est-à-dire dans leurs relations avec les acteurs de la société civile, ils chercheront à coordonner leurs actions en vue de construire des coopérations avec les groupes dont les positions sont les plus proches des leurs ou du moins les plus compatibles avec leurs options de gouverner préférées. Ces jeux de coopération et de compétition dans les luttes électorales et les processus de production des politiques publiques peuvent être observés et analysés au niveau municipal (encadré 1).

ENCADRÉ 1 : LA COORDINATION DE LA DIRECTION/RÉGULATION DANS UN SYSTÈME POLITIQUE MUNICIPAL PARTISAN : L'EXEMPLE DE QUÉBEC

Au Québec, dans plusieurs grandes villes, la vie politique locale, en campagne électorale comme en dehors des campagnes électorales, est rythmée depuis une trentaine d'années par la présence et les jeux partisans des partis politiques municipaux. C'est le cas, par exemple, à Québec, capitale politique du Québec (et ville fusionnée de 500 000 habitants depuis 2002), où des partis politiques municipaux existent depuis le milieu des années 1960. Pendant près de 25 ans, la vie politique dans cette ville a été dominée par le Progrès civique de Québec (PCQ), un parti politique proche du milieu des affaires, dont les politiques publiques étaient avant tout tournées vers la mise en valeur hôtelière, touristique et commerciale du centre-ville au détriment de la fonction résidentielle. Parallèlement à plusieurs travaux publics d'envergure réalisés par le gouvernement du Québec à partir du milieu des années 1960, dans le cadre du réaménagement de la Colline parlementaire, des opérations de démolition de plusieurs centaines de logements, habités surtout par des ménages à faible revenu, furent entreprises pour céder la place à des investissements immobiliers privés plus rentables pour la Ville.

Des mouvements de contestation populaires naquirent au même moment pour s'opposer à ces politiques. Ces luttes urbaines débouchèrent sur la création d'un nouveau parti politique, le Rassemblement populaire de Québec (RPQ), en 1977. Ce parti, dont le programme préconisait une plus grande démocratie municipale et des politiques axées sur la construction de logement au centre-ville, l'amélioration du transport en commun et la protection de la qualité de vie des résidents, est porté au pouvoir en 1989. De nouvelles politiques, soutenues notamment par des groupes communautaires, sportifs et culturels, sont alors mises de l'avant en matière de démocratie et d'aménagement, politiques qui chercheront à concilier les objectifs de qualité de vie, d'embellissement de la ville et de développement durable. À compter de 2000, la décision du gouvernement de fusionner de force la ville de Québec et les douze villes de banlieue qui l'entourent provoqua un réaligement des forces politiques sur la scène électorale. Si le RPQ, devenu le Renouveau municipal de Québec (RMQ), est reporté au pouvoir en novembre 2001, il fait désormais face à une opposition partisane majoritaire, l'Action civique de Québec (ACQ), issue d'une coalition qui regroupe l'ancien PCQ et la presque totalité des maires de banlieue opposés à la fusion. Aux élections municipales de novembre 2005, le RMQ, qui fait élire 24 conseillers sur 37, est relégué dans le rôle d'opposition officielle à la suite de la défaite de son chef au poste de maire, et ce, au profit d'une candidate indépendante, Andrée Boucher, ex-mairesse de Sainte-Foy. Cette dernière

est portée au pouvoir avec un programme qui propose une rationalisation des dépenses et une augmentation de la productivité municipale. Le poste de maire n'avait pas été pourvu par un élu indépendant depuis 1965.

Le cas de Québec montre bien l'importance de l'influence du cadre institutionnel et des jeux politiques partisans dans le processus de production des politiques locales et, plus largement, de la régulation des affaires publiques locales. Il montre l'importance pour les acteurs politiques (individuels et collectifs) de réussir la coopération à l'intérieur d'eux-mêmes (pour ce qui est des partis) et entre eux s'ils veulent gagner ou conserver le pouvoir, d'une part, et construire des alliances profitables avec les citoyens et les groupes, d'autre part. Ils y parviendront d'autant mieux que, compte tenu du contexte, ils réussiront à coordonner leurs actions, internes et externes, mieux que leurs rivaux. Les analyses de la politique locale à Québec au cours des quarante dernières années suggèrent le passage d'une coordination (ou gouverne) traditionnelle-hiérarchique (affairiste) au cours de la période 1965-1989 à une coordination partenariale-corporatiste au cours de la période 1990-2005 puis à une coordination traditionnelle-hiérarchique (de tendance administrative-gestionnaire) depuis 2005 (EZOP-Québec, 1981 ; Quesnel et Belley, 1991 ; Belley, 1992 et 2003 ; Bherer, 2006).

La coordination de la fonction direction/régulation concerne donc la construction d'une coopération cohérente sur le plan politique interne (d'où la flèche en demi-cercle qui entoure le sommet du triangle), c'est-à-dire qui puisse permettre aux acteurs qui occupent la position de pouvoir la plus avantageuse, soit de la maintenir, soit de l'améliorer aux dépens de leurs rivaux. Sur le plan politique externe, la coordination renvoie aux actions visant à construire une coopération qui, face à un problème public donné, rallie positivement le plus grand nombre d'acteurs (ou de groupes) possibles autour d'une option de gouverne qui, à défaut d'avoir été proposée par les élus au pouvoir, n'est pas incompatible avec leur programme ou n'avantage pas trop leurs rivaux. Pour y parvenir, ils tenteront de s'allier avec d'autres élus ou avec des groupes dont l'action combinée apparaît la plus avantageuse.

■ COORDONNER LES ACTIONS DE MOBILISATION/CONCERTATION

La fonction de mobilisation/concertation recouvre un large éventail d'activités qui vont de l'enrôlement où les acteurs de la société civile viennent en appui aux initiatives politiques à l'activation qui vise à faire prendre des initiatives par ces acteurs (individus, organisations ou associations). La concertation se décline, elle aussi, sous plusieurs variantes. Quelles qu'en soient les modalités, elle vise à rendre

convergentes les initiatives de divers acteurs, vers une même finalité générale (concertée) d'orientation de développement, de règlement d'un problème ou de réalisation d'un projet. La mobilisation peut être plus ou moins concertée.

La mobilisation/concertation s'avère particulièrement utile dans les domaines de compétences partagées où le rôle des municipalités est imprécis, en évolution, tout en s'affirmant (avec la bénédiction – parfois un peu inquiète – des gouvernements supérieurs), notamment le bien-être global de la collectivité, le positionnement local et les transformations sociétales. Le développement du bien-être de la collectivité passe de plus en plus par une mobilisation économique généralisée qui met à contribution tous les secteurs, entre autres la culture qui voit sa perception sociale passer du registre de l'agréable à celui de l'utilité économique (ingrédient nécessaire à la créativité). Le positionnement local fait l'objet de bien des exercices de planification stratégique ou de *branding*, autant pour faire reconnaître la compétitivité de la collectivité que pour renforcer une position de négociation face aux gouvernements supérieurs. Enfin, les municipalités se veulent actives dans la mise au point d'applications locales (éventuellement inspirantes pour d'autres) de processus de transformations sociétales, notamment dans les modifications concrètes aux aménagements et aux modes de vie aux fins de développement durable ou d'amélioration

de l'état de santé de la population. Dans ces domaines, la municipalité est un acteur dont la dominance éventuelle relève davantage du leadership que de la position d'autorité. Le nombre et la diversité d'acteurs à convaincre sont tels que tous les corps intermédiaires, qui sont des sources d'influence, doivent être mis à contribution.

La fonction de mobilisation/concertation change alors progressivement de finalité. Au lieu d'être seulement en appui à la régulation politique, elle vise ultimement le développement de compétences collectives locales, l'acquisition par apprentissage collectif d'une capacité accrue de faire face aux défis externes (par exemple la fermeture d'usine) et aux problématiques sociales locales horizontales, et de saisir les occasions d'activités nouvelles. Dans la mesure où la mobilisation/concertation améliore effectivement les savoir-faire collectifs, elle autonomise d'une certaine façon la collectivité par rapport à son système politique local. Cette tendance est plus perceptible lorsque s'affirment, dans le cadre ou en dehors de la concertation, des processus d'auto-organisation (Kooiman, 2003¹¹) de pans de la société sur une base sectorielle (milieux d'affaires, culturel ou communautaire) ou sur une base géographique (le quartier par exemple). De tels processus sont d'ailleurs encouragés par la concertation : plus celle-ci se veut inclusive, plus elle doit rejoindre d'acteurs et alors des considérations pratiques opérationnelles amènent des regroupements (ne serait-ce que pour désigner des représentants à des instances de concertation).

L'articulation entre la fonction de mobilisation/concertation et celle de direction/régulation se fait alors dans un contexte (complexe) de tensions et d'interpellations. Les élus locaux se retrouvent dans une position inhabituelle (Haus et autres, 2005 ; Huxham, 1996). Habités à une direction hiérarchique au sein de l'appareil municipal, ils doivent s'en distancer d'autant plus fortement dans les relations avec leurs « partenaires » que la mobilisation se rapproche du pôle d'activation et des processus d'auto-organisation. Certes, ils ne sont pas dépourvus de moyens d'influence (reconnaissance, soutien sélectif, organisation de clans, etc.), mais ils vivent, avec plus ou moins d'inconfort selon leur ambition et leur style personnel,

une situation où l'efficacité passe par le leadership partagé, par la tolérance à l'ambiguïté et par la négociation continue des objectifs. Leur appareil municipal est acquis (nonobstant les différences politiques) ; l'adhésion des partenaires reste fragile et doit être sans cesse cultivée (Huxham et Vangen, 2005). Ils pressentent ou reconnaissent que la mobilisation partenariale est incontournable, qu'ils ne peuvent pas agir seuls sur des problématiques transversales qui impliquent des transformations de comportement et que s'ils ne font rien, leurs électeurs pourront pour solde de tout compte leur reprocher leur négligence, même si leur responsabilité directe ne peut être affirmée. Mais en étant obligés de se fier à des partenaires autonomes, le contrôle des opérations leur échappe en bonne partie.

Cet inconfort des élus résulte, par-delà des difficultés de socialisation à un nouveau rôle, des différences profondes de logique entre la situation politique partisane et le contexte partenarial, entre la fonction de direction/régulation et celle de mobilisation/concertation. En situation d'élection, l'enjeu est de gagner les postes d'autorité et pour ce faire il faut bâtir une large coalition ; le ressort de la compétition pousse à la coopération. En contexte de partenariat, l'enjeu est pour les parties prenantes d'obtenir une légitimité civique, de se voir reconnaître officiellement par l'appartenance au partenariat un double rôle de représentant accrédité de certaines perspectives et de contributeur aux orientations et aux actions collectives. Pour ce faire, il faut jouer le respect des différences, les règles d'un vrai dialogue et les ajustements mutuels. Le ressort de la coopération prime la compétition qui demeure néanmoins plus ou moins vive. En situation politique, la majorité suffit. En contexte partenarial où les inégalités de pouvoir et de ressources sont aussi bien réelles, le ralliement des plus faibles est nécessaire et même dans certains cas valorisé, si la mobilisation s'inscrit dans une perspective d'autonomisation (*empowerment*), ce qui est souvent le cas, notamment dans les collectivités défavorisées ou en crise.

Les approches de la gouvernance locale en termes de gouvernance tentent d'explicitier l'articulation entre régulation et mobilisation comme le rapport dyna-

¹¹ La notion d'auto-organisation est également présente chez Morin (Fortin, 2000).

mique entre ces deux fonctions associées-rivales. La gouverne, en mode gouvernance, amènerait d'ailleurs à modifier la représentation graphique de sa triangulation. Le triangle avec une pointe en haut sied à un mode de gouverne locale où priment les relations hiérarchiques. La gouverne, en mode gouvernance, tend à faire faire une rotation de 90 degrés au triangle: la fonction de direction/régulation en haut,

presque sur un même plan que celle de mobilisation/concertation et la fonction d'évaluation/optimisation en bas. Exercice d'équilibre, représentatif sans doute d'une situation de transition instable qui pousse à la transformation de cette troisième fonction. Examinons-la maintenant ainsi que ses relations dynamiques avec les deux autres.

ENCADRÉ 2 : LA CONCERTATION DES PARTENAIRES SOCIOÉCONOMIQUES SUR L'ÎLE DE MONTRÉAL

La concertation des partenaires socioéconomiques sur l'île de Montréal s'est progressivement institutionnalisée depuis la première moitié des années 1990, en marge des instances régionales (d'abord Communauté urbaine de Montréal – CUM –, puis la grande Ville et le conseil d'agglomération).

Elle s'est d'abord instaurée de manière informelle à l'occasion de dossiers critiques pour l'économie métropolitaine (entre autres les brevets pharmaceutiques, la concentration du trafic aérien à l'aéroport de Dorval) sous l'impulsion du président de la CUM au sein du Comité de concertation économique de l'île de Montréal. Elle s'est officialisée en 1993 lorsque le gouvernement du Québec a institué le Conseil régional de développement (CRD). Le Conseil régional de développement de l'île de Montréal (CRDIM) a alors rassemblé un très grand nombre de leaders de différents milieux. Son assemblée générale était constituée de 167 membres, répartis en 3 grands groupes: les élus (54 municipaux et 30 députés provinciaux), 70 socioéconomiques désignés par 4 collèges distincts (27 par le milieu des affaires, 27 par les syndicats, 6 par le milieu des arts et de la culture et 10 par le milieu communautaire), 10 représentants des organismes dispensateurs de services publics (2 enseignement primaire et secondaire, 2 enseignement collégial, 2 universités, 1 santé et 1 conseil régional des partenaires du marché de travail). Le CRDIM, de 1994 à 2004, a préparé deux plans stratégiques quinquennaux qui condensent les consensus auxquels les représentants des différents milieux en sont arrivés sur les orientations de développement souhaitables aux plans économique, social et environnemental. Grâce à une enveloppe financière modeste provenant du gouvernement du Québec, le CRDIM a aussi facilité des initiatives concrètes dans divers secteurs.

En 2004, le nouveau gouvernement libéral a modifié les CRD pour donner un poids prépondérant aux élus locaux et en faire ses interlocuteurs privilégiés en matière de concertation et de développement régional. Les conseils régionaux de développement sont devenus des Conférences régionales des élus (CRÉ). Celle de Montréal réunit les maires de l'île ainsi que tous les conseillers de Montréal, soit 79 personnes, 39 représentants socioéconomiques répartis en plusieurs collèges (affaires, syndicats, éducation, arts et culture, communautaire, santé, relations interculturelles, partenaires du marché du travail, environnement, jeunes, gais et lesbiennes, femmes, aînés, personnes handicapées, sport et loisirs). Bref, une assemblée inclusive! Et les 28 députés sans droit de vote. La CRÉ a pour mandat de développer une vision du développement de l'île, d'assurer la concertation de tous les partenaires de la région et d'agir comme interlocuteur privilégié du gouvernement.

Sans synthétiser ici tous les effets qu'a eus cette instance de concertation/mobilisation, maintenant articulée clairement aux gouvernements locaux (plutôt qu'en marge comme avant) et en lien avec le

gouvernement de tutelle¹², soulignons la contribution qu'elle a apportée à l'auto-organisation de différents secteurs de la société civile. Cette auto-organisation se traduit par des regroupements nouveaux dans la mouvance plus ou moins affirmée de la CRÉ : les jeunes, les aînés, le milieu de la culture, le milieu des intervenants « sociaux ». Ces regroupements ont leur propre dynamique et leurs propres initiatives. À certains égards, ils donnent à divers milieux l'envergure métropolitaine que les gens d'affaires ont progressivement affirmée dans la Chambre de commerce du Montréal métropolitain. Cette évolution laisse penser qu'une mobilisation/concertation qui se veut inclusive tend à induire une certaine forme de corporatisme.

■ COORDONNER LES ACTIONS D'ÉVALUATION/OPTIMISATION

Cette fonction d'évaluation/optimisation est souvent considérée comme étant le propre de l'administration publique, même si dans les faits elle met aussi en cause les élus et interpelle les acteurs externes. Elle doit optimiser l'utilisation des ressources qui lui sont allouées, c'est-à-dire essayer d'être la plus efficiente et efficace possible dans l'atteinte des fins que les élus lui assignent en tenant compte des contraintes de toutes sortes (légales, sociopolitiques, organisationnelles). Cette optimisation comme processus continu suppose une « évaluation » elle aussi continue, sous toutes ses variantes du contrôle de performance à la recherche-action. En quoi la tension entre les fonctions de régulation et de mobilisation/concertation, grandissante en proportion de la place croissante de la deuxième, modifie-t-elle l'exercice de l'optimisation/évaluation ? Elle accentue, nous semble-t-il, le dilemme entre repli organisationnel et ouverture collective qui est inhérent à l'administration publique locale¹³.

Le repli organisationnel signifie que les gestionnaires donnent priorité à l'optimisation et à l'évaluation de leurs unités administratives, et à leur contribution à la fonction de régulation. La régulation politique

locale, qui se traduit par une distribution plus ou moins biaisée socialement¹⁴ des bénéfices de l'action municipale, passe par l'élaboration (et la mise en application plus ou moins stricte) de la réglementation, la prestation de services et l'offre d'équipements et de multiples autorisations. L'administration publique locale tente d'être la plus efficiente possible dans les opérations de mise en œuvre de ces activités, affine ses méthodes d'optimisation de ses ressources propres et développe des indicateurs qui permettent d'en rendre compte. La popularité des pratiques d'étalonnage (*benchmarking*), autant dans les médias que chez les élus, les exigences des gouvernements de tutelle et les vérificateurs de bonne gouvernance corporative créent d'ailleurs de fortes pressions pour améliorer cette justification organisationnelle qui, malgré un drainage de ressources éventuellement significatif et des difficultés méthodologiques de construction d'indicateurs comparables, ne pose pas de problème majeur, puisque les données nécessaires sont sous contrôle et fournies par les systèmes internes. Cependant, la démonstration de l'efficacité oblige déjà à dépasser les limites organisationnelles, notamment dans les secteurs où le résultat final ne dépend que fort partiellement du service municipal proprement dit (entre autres le développement économique et l'aménagement du territoire¹⁵).

¹² Illustration d'une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs (Pierre et Peters, 2005).

¹³ Même s'il est réactualisé maintenant, il était par exemple déjà visible dans le mouvement réformiste d'il y a un siècle, comme le montre l'article de Williams (2004).

¹⁴ Les biais de classe dans la distribution des biens collectifs locaux ne sont pas toujours évidents à l'intérieur d'une même municipalité, étant donné l'uniformité relative de certains services de base. La fragmentation institutionnelle au sein d'une agglomération et le rythme de changement démo-économique les rendent éventuellement plus visibles.

¹⁵ L'optimisation porte alors moins sur l'activité municipale elle-même que sur les effets des comportements de multiples acteurs] sur la combinaison des externalités.

Ce dépassement s'amplifie lorsque l'administration publique locale doit justifier non plus seulement sa contribution aux activités de régulation, mais aussi le soutien ou même sa participation aux activités de mobilisation/concertation. Si cette mobilisation prend la forme d'un partenariat formel pour la prestation de services¹⁶, l'exercice d'optimisation reste de même nature que celui qui est effectué sur les activités courantes de l'organisation ; mais il est rendu plus difficile par le contexte multi-organisationnel. Par contre, si la mobilisation relève davantage de l'activation des acteurs, que faut-il optimiser/évaluer, et comment ?

L'optimisation porte alors non plus seulement sur les ressources propres de l'organisation mises en jeu dans l'initiative partenariale, mais plutôt sur l'optimisation des ressources de tous les partenaires, et d'une certaine façon de toutes les ressources de la collectivité¹⁷. Les fonctionnaires doivent alors renforcer les habiletés qui prennent encore plus d'importance dans la gestion des réseaux que dans la conduite d'unités hiérarchiques (Agranoff, 2006 ; Kickert, 1997 ; McGuire, 2006). Les indicateurs à privilégier ne se situent plus au plan organisationnel, mais à celui de l'état de situation et aussi, idéalement, de l'état des compétences collectives, même si les mesures sur ce plan sont encore balbutiantes. D'ailleurs, les domaines de foisonnement des expériences de mobilisation évoqués plus haut voient se multiplier les initiatives de mise au point d'indicateurs socio-territoriaux, avec la participation de partenaires (y compris citoyens individuels) dans des perspectives de santé, de développement durable ou de qualité de vie (Bovaird et autres, 2003 ; Dluhy et Swartz, 2006 ; Swain et Hollar, 2003). Les gestionnaires publics n'y ont pas le monopole, ni des connaissances, ni des données, ni de leur interprétation (d'où la popularité des évaluations participatives dans leurs diverses variantes). La participation administrative à la fonction de mobilisation/concertation pousse ainsi à une plus grande ouverture sur la collectivité et freine les tendances structurelles au repli organisationnel.

La tension entre les deux premières fonctions associées-rivales complique ainsi l'exercice de la troisième, notamment pour les gestionnaires. Les logiques des deux premières mettent sous tension la logique de la troisième. L'enjeu de la fonction d'optimisation/évaluation est la crédibilité institutionnelle, c'est-à-dire le maintien de la confiance des citoyens dans la capacité de l'institution à résoudre les problèmes collectifs, à assurer une régulation qui réussit à garder un certain niveau de « cohésion » de la collectivité et à mobiliser tous les acteurs dans le développement du bien-être de tous (à des degrés divers selon le régime de régulation). Pour être adéquate au tandem dynamique des deux premières, la fonction d'optimisation/évaluation doit équilibrer compétition et coordination. Au sein d'une même administration municipale, les gestionnaires sectoriels sont en compétition relative, pour l'obtention de ressources et l'attention sur l'agenda des élus, mais doivent se coordonner pour optimiser l'utilisation globale de ressources, efficacité et efficacité (par exemple la gestion intégrée de la relation avec les citoyens). Au sein d'une même collectivité locale, les gestionnaires de toutes les institutions publiques présentes sont aussi, dans une moindre mesure, en compétition ; cependant ils se doivent de collaborer, car la logique de la mobilisation commande une évaluation de la performance collective, c'est-à-dire de toutes les composantes locales de l'État, quel que soit leur degré de fragmentation institutionnelle, et de tous les autres acteurs (Perri 6, 2002). L'optimisation et l'évaluation ne sont plus seulement endogènes au secteur public. Les autres acteurs poussent les gestionnaires publics à plus de coopération, par-delà leurs prédispositions structurelles à la compétition. La fonction de mobilisation/concertation diminue le monopole relatif de l'administration publique dans la fonction d'évaluation/optimisation de la même façon qu'elle contrecarre les tendances autoritaires des élus dans la fonction de direction/régulation¹⁸.

¹⁶ Cette forme de partenariat de services, avec le privé ou des organismes sans but lucratif, est en croissance sous la pression des aspirations à une plus grande diversité de services. Elle constitue un ajustement dans le mode de régulation locale, moins par standardisation et davantage par différenciation.

¹⁷ Les nombreux exercices de planification stratégique locale s'inscrivent dans cette perspective.

ENCADRÉ 3 : LA COORDINATION DES ACTIVITÉS D'OPTIMISATION EN MILIEU MUNICIPAL : L'EXEMPLE DES INDICATEURS DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS DU QUÉBEC

À l'instar d'autres provinces, et de manière plus timide d'ailleurs, le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec a imposé aux municipalités l'obligation de produire des indicateurs de gestion. Actuellement 19 indicateurs sont obligatoires (54 en Ontario). Ces indicateurs portent strictement sur des éléments de performance organisationnelle, sur des services fournis par les municipalités : voirie, eau potable et eaux usées, finances. Ils ont été élaborés conjointement avec les associations et les spécialistes du monde municipal et doivent être transmis au Ministère. Ils ont notamment pour but d'aider les responsables municipaux à optimiser l'utilisation de leurs ressources et à mieux informer les citoyens.

Source : Gouvernement du Québec. Ministère des Affaires municipales et des Régions (page consultée le 27 février 2007). *Indicateurs de gestion municipaux*, [en ligne], http://www.mamr.gouv.qc.ca/finances/fina_indi_avan.asp

Au sein de la Fédération canadienne des municipalités, une vingtaine de municipalités de différentes provinces unissent l'expertise de leurs professionnels pour développer des indicateurs et produire des rapports sur l'évolution de la qualité de vie. Depuis 1999, sept rapports ont été produits sur diverses tendances, économiques, sociales ou environnementales. Les catégories d'indicateurs retenus débordent les compétences municipales entendues de manière stricte et couvrent les principales facettes de la situation collective locale : démographie, logement abordable, engagement civique, infrastructures communautaires et sociales, éducation, emploi, économie, milieu naturel, santé personnelle et communautaire, sécurité financière personnelle, sécurité personnelle. Cette liste témoigne de l'ouverture des administrations municipales à l'ensemble de la collectivité locale et dénote leur engagement envers le « bien-être local », par-delà les frontières institutionnelles. Dans la mesure où ces indicateurs servent de guide pour l'orientation des actions des divers intervenants locaux, ils s'inscrivent dans un effort sinon d'optimisation, du moins de canalisation de l'énergie collective.

Source : Fédération canadienne des municipalités (page consultée le 27 février 2007). *Système de rapports sur la qualité de vie*, [en ligne], http://www.fcm.ca/french/qol_f/qol-f.html

¹⁸ Ce nécessaire équilibre, au sein même de la fonction d'optimisation/évaluation, entre compétition et coopération, entre repli organisationnel et ouverture collective, n'est pas une exigence nouvelle pour les administrations locales. Il y a un siècle, l'industrialisation urbaine croissante générait une nouvelle forme de complexité amenant à développer des initiatives sur les deux plans (organisationnel et collectif). Aujourd'hui, la transformation accélérée (non sans heurts) du tissu économique vers la société du savoir refaçonne la complexité sociale et semble générer aussi un regain d'attention à l'égard des villes comme lieu de régulation (privilegié par le central), passant en partie par la mobilisation, ce qui amène à envisager l'optimisation/évaluation dans une perspective collective plus marquée qu'au cours des décennies récentes.

■ CONCLUSION

L'objectif de ce texte était de répondre à la question suivante : comment faire coopérer des personnes (élus, agents administratifs, groupes et citoyens) de façon coordonnée en contexte local ? Pour répondre à cette question, nous avons proposé un modèle d'analyse dont plusieurs éléments (ou concepts couplés) sont empruntés à la méthode de complexité développée par Edgar Morin : organisation/système, coopération/compétition, ordre/désordre et autonomie/dépendance. L'idée générale qui sous-tend notre modèle, lequel s'inspire aussi de plusieurs travaux de recherche en théorie des organisations, en sociologie urbaine et en analyse de politiques, est que la compréhension du management de la complexité urbaine passe par l'identification et l'analyse des difficultés que pose la coordination des trois fonctions clés de direction/régulation, de mobilisation/concertation et d'évaluation/optimisation de la gouverne locale et des tentatives faites par les acteurs qui agissent en contexte local pour les surmonter.

Nous avons notamment montré que ces difficultés tiennent au fait que, à l'intérieur et entre chacune de ces fonctions clés, les relations entre les acteurs sont faites à la fois de coopération et de compétition et que ces fonctions sont également faites d'autonomie/dépendance l'une par rapport à l'autre. Dans leurs tentatives pour résoudre les difficultés que pose la coordination de ces fonctions, les acteurs, notamment les responsables politiques, pourront privilégier, suivant leurs intérêts et le contexte local et global (« glocal ») dans lequel (par rapport auquel) ils agissent, l'une ou l'autre de ces fonctions. Leurs décisions, et les réactions des autres acteurs locaux (autres élus, agents administratifs, groupes, associations et citoyens) à ces décisions, dessineront ainsi avec le temps les contours d'un type (modèle) de gouverne plus ou moins traditionnel/hierarchique, partenarial/corporatif ou administratif/gestionnaire. Il s'agit ici d'idéaux-types qui ne se trouvent pas à l'état pur dans la réalité, mais qui permettent de situer, d'analyser et de comparer des modèles locaux de gouverne.

Le fait que chacune des trois fonctions clés qui (re-) composent la complexité urbaine puisse, dans un contexte local et global donné, être dominante suggère que le modèle proposé est dynamique. Autrement dit, que le contexte est évolutif et que les acteurs, mus au départ par leurs tentatives de défendre et de faire prévaloir leurs intérêts, sont susceptibles, en acceptant de participer et de jouer les règles de la mise en débat et de la négociation, et en usant notamment de leurs capacités réflexives d'apprentissage, de les modifier. Dans la dynamique des intérêts négociés, les responsables politiques sont, objectivement, en meilleure situation que les autres acteurs pour faire prévaloir leurs intérêts ou pour donner naissance à des configurations de pouvoir qui leur permettent de maintenir ou d'améliorer la position de pouvoir qu'ils occupent. Les règles institutionnelles et le jeu des alliances politiques qui, dans un contexte donné, peuvent ne pas leur être favorables, ou encore les ressources stratégiques, notamment l'expertise et la capacité de mobilisation, que les autres acteurs locaux sont en mesure de déployer, constituent autant de limites (contraintes) à la capacité des responsables politiques d'assumer (réussir) seuls la coordination de la gouverne locale.

Dans ses trois fonctions, la gouverne locale est confrontée au dilemme classique de l'action collective, c'est-à-dire à la gestion d'un côté du couple intérêts individuels ou sectoriels et de l'autre de l'intérêt commun ou du vivre ensemble. Dans le contexte des sociétés urbaines actuelles, cette gestion continuera de représenter un défi difficile pour les acteurs (élus, agents administratifs, groupes, associations, chercheurs et citoyens), comme le montrent les textes rassemblés dans ce numéro spécial sur la complexité urbaine. Comprendre (et améliorer) le management de la complexité urbaine suppose que tous les acteurs s'attaquent à ce défi par la mise en commun coordonnée de leurs connaissances, de leurs compétences et de leurs interventions en ayant à l'esprit que, si rien n'est déterminé à l'avance, leur capacité d'y parvenir sera fonction de leur détermination à reconnaître les ressorts et les enjeux de la complexité et les exigences qu'elle (nous) pose (impose) en termes de réflexions et d'approches nouvelles.

BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. (2006). « Inside Collaborative Networks: ten Lessons for Public Managers », *Public Administration Review*, numéro spécial, novembre, p. 56-65.
- Akoun, A. et autres (1979). *Dictionnaire de politique. Le présent en question*, Paris, Librairie Larousse.
- Ansart, P. (1999). « Compétition », dans A. Akoun et P. Ansart (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert/Seuil.
- Béland, D. (2002). « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales: une perspective sociologique », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 21-40.
- Belley, S. (2005). « La recomposition des territoires locaux au Québec: regards sur les acteurs, les relations intergouvernementales et les politiques depuis 1990 », dans L. Bherer et autres (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 203-230.
- Belley, S. (2003). « L'élection municipale de 2001 à Québec: l'interventionnisme municipal de la ville-centre contre le populisme fiscal des banlieues », *Recherches sociographiques*, vol. 44, mai-août, p. 217-238.
- Belley, S. (1992). « Les partis politiques municipaux et les élections de 1986 à Montréal et de 1989 à Québec », *Politique*, hiver, p. 5-35.
- Bherer, L. (2006). « Le cheminement du projet de conseils de quartier à Québec (1965-2006): un outil pour contrer l'apolitisme municipal? », *Politique et Sociétés*, vol. 25, n° 1, p. 31-56.
- Bovaird, T. et autres (2003). « From Corporate Governance to Local Governance: Stakeholder-Driven Community Score-Cards for UK Local Agencies », *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n°s 8 et 9, p. 1037-1060.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Dadot, M. (1999). « Coopération », dans A. Akoun et P. Ansart (dir.), *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert/Seuil.
- Dion, S. (1986). *La politisation des mairies*, Paris, Économica.
- Dluhy, M. et N. Swartz (2006). « Connecting Knowledge and Policy: the Promise of Community Indicators in the Unites States », *Social Indicators Research*, vol. 79, p. 1-23.
- EZOP-Québec (1981). *Une ville à vendre*, Laval, Éditions coopératives Albert St-Martin.
- Fortin, R. (2000). *Comprendre la complexité. Introduction à la méthode d'Edgar Morin*, Saint-Nicolas, L'Harmattan.
- Graham, K. A., S. D. Phillips et A. M. Maslove (1998). *Urban Governance in Canda: Representation, Resources and Restructuring*, Toronto, Hartcourt.
- Haus, M. et autres (2005). *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*, London, Routledge.
- Huxham, C. (1996) *Creating Collaborative Advantage*, London, Sage.
- Huxham, C. et S. Vangen (2005). *Managing to Collaborate. The Theory and Practice of Collaborative Advantage*, New York, Routledge.
- Jouve, B. (2003). *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier.
- Judge, D., G. Stoker et H. Wolman (dir.) (1995). *Theories on Urban Politics*, London, Sage.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, The University of Michigan, Harper Collins Publishers.
- Kickert, W. et autres (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, London, Sage Publications.
- Lecours, A. (2002). « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité », *Politique et Sociétés*, vol. 21, n° 3, p. 3-20.
- Lemieux, V. (2006). *Le pouvoir et l'appartenance*, Saint-Nicolas, Presses de l'Université Laval.
- Lemieux, V. (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- McGuire, M. (2006). « Collaborative Public Management: Assessing what we know and how we know it », *Public Administration Review*, n° spécial, p. 33-43.
- March, J.G. et H. A. Simon (1993). *Organizations*, Oxford, Blackwell.

- Morin, E. (1990). *Introduction à la pensée complexe*, Paris, ESF Éditeur.
- Morin, E. (1986). *La Méthode. 3. La Connaissance de la Connaissance*, Paris, Seuil.
- Morin, E. (1977). *La méthode. 1. La Nature de la Nature*, Paris, Seuil.
- Peirson, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, p. 251-267.
- Perri 6 et autres (2002). *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Pierre, J. et B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies*, Houndmills, Palgrave MacMillan.
- Prémont, M.-C. (2001). «La fiscalité locale au Québec: de la cohabitation au refuge fiscal», *Revue de droit de McGill*, vol. 46, n° 3, p. 713-778.
- Quesnel, L. et S. Belley (1991). *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Agence D'ARC.
- Sabatier, P. (1988). «An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role-Oriented Learning Therein», *Policy Science*, n° 21, p. 128-168.
- Savitch, H. V et P. Kantor (2002). *Cities in the International Marketplace: the Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Swain, D. et D. Hollar (2003). «Measuring Progress: Community Indicators and the Quality of Life», *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n° 7, p. 789-814.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Weber, M. (1982). *La ville*, Paris, Aubier.
- Williams, D. (2004). «Evolution of Performance Measurement until 1930», *Administration and Society*, vol. 36, n° 2, p. 131-165.
- Wolman, H. (1995). «Local Government Institutions and Democratic Governance», dans D. Judge, G. Stoker et H. Wolman (dir.), *Theories on Urban Politics*, London, Sage, p. 135-159.

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 35 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 700 étudiants et compte plus de 5 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.



Université du Québec

École nationale d'administration publique

Renforcer le pouvoir des municipalités dans un État centralisé : le **New Labour**, le **new localism** et l'avenir de la **gouvernance locale** en Angleterre

Par **Rebekah Southern**, Directrice du Social Research and Regeneration Unit, Université de Plymouth UK • rebekah.southern@plymouth.ac.uk et **Julian Beer**, Directeur de la Recherche et de l'Innovation, Université de Plymouth UK • jbeer@plymouth.ac.uk

Traduit de l'anglais

Ce texte porte principalement sur l'administration des régions urbaines en Angleterre, État centralisé dont le programme de réforme de la gouvernance locale est piloté par le gouvernement central plutôt que par les municipalités elles-mêmes. Cet article traitera donc plus particulièrement du discours politique émergent, qu'on nomme aujourd'hui le *new localism*. Le discours du *New Labour* sur la double décentralisation des pouvoirs (de Whitehall vers les hôtels de ville et les conseils élus, et des hôtels de ville et conseils élus vers les quartiers et la population locale) annonce les plus grands bouleversements politiques survenus depuis plus de 30 ans dans la gouvernance locale en Angleterre. Toutefois, nous tenterons de démontrer dans cet article que loin d'être une approche cohérente pour augmenter les pouvoirs des villes et des zones urbaines, le *new localism* prôné par le *New Labour* est une approche « tour de Babel » qui fait cohabiter des visions opposées sur la gestion des localités et des services publics et l'autonomie des communautés.

■ QU'EST-CE QUE LE NEW LOCALISM ?

Il s'agit d'un terme créé par le New Local Government Network (NLGN), un groupe de réflexion indépendant formé pour aider à dynamiser le leadership des autorités locales. D'après le NLGN, ce terme représente une tentative pour changer l'image de la gouvernance locale et affirmer sa légitimité en tant que pierre angulaire de l'État. Pour autant, il existe au moins

trois sens ou définitions possibles au terme *new localism* selon les discours et les politiques actuelles.

La première définition augure « d'une gestion locale qui met l'accent sur les aptitudes stratégiques des autorités locales (élues) » ; la deuxième prévoit plutôt « une gestion locale fortement axée sur la dimension de voisinage » ; la troisième envisage « une gestion locale qui repose sur un éventail d'organisations spécialisées » qui entretiennent des liens étroits avec la localité (Stroker et Wilson, 2004, p.208). Les conséquences des deux premières définitions sur le rôle des élus locaux apparaissent positives (quoique de façon plus ambiguë avec la deuxième), mais ce n'est pas le cas avec la troisième définition qui, à n'en pas douter, a la faveur du gouvernement.

Afin de mieux saisir ces subtilités ou ces nuances, situons d'abord le *new localism* dans le contexte du « nouveau centralisme » qui s'est traduit par trois décennies d'un encadrement de plus en plus sévère des fonctions et des finances des administrations locales par le gouvernement central. De même, nous devons prendre acte des médiocres résultats des politiques du *New Labour* visant à faciliter les actions collectives à l'échelle de la ville dans les zones urbaines – contrairement aux actions qui ont eu des conséquences à une échelle plus petite (quartier) ou plus grande (région). Ces résultats négligeables ont réduit la marge de manœuvre des administrations locales en matière d'innovation urbaine. Ces politiques sont qualifiées « d'urbaines » parce qu'elles sont mises à l'essai dans certains quartiers de certaines villes. Mais par nature, elles ne constituent pas une politique d'ensemble, car elles ne s'appliquent pas à la majeure partie de la population urbaine et sont en vigueur dans des quartiers ou des secteurs choisis pour

bénéficiaire de fonds supplémentaires du gouvernement central (Goodwin, 2004, p. 174).

■ LA CHUTE DE LA « DOUBLE ADMINISTRATION » ET LA MONTÉE DU NOUVEAU CENTRALISME

Le compte rendu qui suit sur la restructuration opérée au sein des gouvernements locaux en Angleterre confirme l'analyse faite par Bulpitt (1989) sur la chute de la « double administration » qui s'est amorcée dès le début de la crise financière du milieu des années 1970 et qui a eu pour effet de contraindre les responsables politiques nationaux à maîtriser l'augmentation des dépenses des pouvoirs publics locaux. Bulpitt associe la « double administration » à un régime territorial ou à une stratégie d'aménagement du territoire, en usage des années 1920 jusqu'au début des années 1960, qui avait pour but de confier aux administrations locales une certaine autonomie par rapport au gouvernement central. Cette autonomie a permis l'établissement de nouvelles relations central-municipal : les deux ordres de gouvernement étaient considérés comme deux entités distinctes qui décidaient séparément de leurs politiques, respectivement nationales ou locales. La structure et l'action des gouvernements locaux étaient alors « traditionnelles » : centrées sur elles-mêmes, appuyées par les professionnels hautement qualifiés des ministères, autosuffisantes et dirigées par les élus du parti politique au pouvoir (Leach, Stewart et Walsh, 1994). Ce fonctionnement s'est maintenu tant que les initiatives des pouvoirs publics locaux n'entraient pas en conflit avec les réalités de la « haute » politique nationale. La « double administration » comportait en revanche et de toute évidence des risques potentiels pour les élus locaux parce que ces derniers ne possédaient ni les ressources organisationnelles ni la « dimension » politique nécessaires pour parler d'égal à égal avec le gouvernement central.

Toujours selon Bulpitt, la phase initiale et expansionniste de la restructuration – durant laquelle le gouvernement local était considéré comme une « grande institution » – a culminé en 1972 avec la signature de la *Local Government Act* qui créait un système à deux niveaux de comté et de district. La deuxième phase de la réforme, corporatiste cette fois, s'est enclenchée dans la deuxième moitié des années 1970 à la suite de la crise de l'État-providence. Cette période fut marquée par une centralisation du contrôle

des finances locales et un affaiblissement des autorités locales au profit de communautés à la couverture géographique plus restreinte, les associations de quartier par exemple. En d'autres termes, cette deuxième phase de la réforme doit être vue comme une période de transition pendant laquelle les relations entre les gouvernements, central et locaux, évoluaient entre « double administration » et gestion plus centralisée.

La troisième phase de la modernisation des pouvoirs publics locaux est liée au long règne des conservateurs, de 1979 à 1997. Cette période se distingue par un changement de style : le gouvernement central adopte une attitude plus directive envers les gouvernements locaux (surtout sous le gouvernement de Madame Thatcher) et procède à une restructuration en profondeur. Les principaux changements intervenus dans le cadre de cette démarche, de nature idéologique et conflictuelle, peuvent être résumés ainsi :

- Des contrôles de plus en plus fréquents sur les recettes et les dépenses des administrations locales et une réduction significative de la proportion des revenus fixés à l'initiative des municipalités.
- La modification des structures existantes dont notamment l'abolition d'institutions contrôlées par le Parti travailliste, l'Inner London Education Authority, le Greater London Council ainsi que six conseils métropolitains de comté.
- La montée du « localisme » du gouvernement central. La création de nouvelles agences contractuelles aux dirigeants non élus et sous la supervision directe du gouvernement central a permis de contourner l'autorité des gouvernements locaux ou de se substituer à eux. La limitation des pouvoirs des gouvernements locaux en ont fait de simples « gestionnaires de logements sociaux » (grâce au programme *Right to buy*, qui régleme les nouvelles constructions et fait la promotion des *housing associations* comme fournisseur alternatif de logements sociaux). Malgré l'opposition de nombreux conseils municipaux à cette réglementation, plus de 1 300 000 maisons ont été vendues en 10 ans, transformant ainsi le mode national d'occupation du logement. Le « localisme » du gouvernement central a eu pour effet une fragmentation de l'autorité, tant dans les zones urbaines que rurales.

- La décentralisation des pouvoirs vers de plus petites unités de gestion telles que les écoles ou les établissements de soins qui a réduit le rôle d'intermédiaire des pouvoirs publics locaux.
- L'ajout de lois et de règlements sur les activités politiques et de gestion des gouvernements locaux, dont l'introduction des soumissions concurrentielles obligatoires pour les cols bleus (1988), puis pour les cols blancs (1996), lors des offres de services auxiliaires (Clark, 1997).

La quatrième et présente phase de la réforme menée par le *New Labour* est fortement influencée par le souci des dirigeants d'améliorer l'efficacité et la qualité des services publics offerts (qu'ils soient fournis par les conseils municipaux élus ou par des agences contractuelles). On s'attache donc dans cette quatrième phase à un renforcement de la « prestation ciblée de services » (Skelcher, 2004, p. 40) avec, entre autres, l'introduction et la consolidation du concept Best Value. Ce concept exige des élus locaux qu'ils consultent leurs concitoyens, en tant qu'usagers des services publics et contribuables, pour connaître leur opinion quant à la qualité des services offerts. Ce préalable a eu pour effet de soumettre tous les organismes gestionnaires de services publics à un régime complexe de révision et d'inspection de la part du gouvernement central (Hughes, 2005).

Préconisé par le gouvernement central, un des principes clefs à la base du système de prestation des services publics locaux est celui de « l'autonomie acquise » pour les écoles, les hôpitaux, les autorités locales et les autres organismes de gestion de services publics (Lee et Woodward, 2002). Les recommandations du gouvernement central pour renforcer la prestation de services publics locaux ont mené en 2002 à la publication du *Local Public Service Agreement*, qui permet aux gouvernements locaux d'avoir accès à des fonds supplémentaires lorsqu'ils atteignent plusieurs objectifs prédéterminés sur la qualité des services offerts. Les autorités locales peuvent se fixer elles-mêmes certains objectifs, mais doivent choisir la plupart d'entre eux dans une liste établie par le gouvernement central (par exemple, hausser le niveau scolaire des élèves de 14 ans au-dessus du seuil fixé par la Local Education Authority (LEA) en anglais ou en mathématiques).

Les réformes des services publics des années 1980 et du début des années 1990 étaient presque exclusivement axées sur la gestion des services publics locaux (soumissions concurrentielles obligatoires au niveau local, instauration d'un quasi-marché des écoles, séparation entre acheteurs et fournisseurs de services sociaux et de santé). Le point central du projet de modernisation du réseau des services publics municipaux du *New Labour* mettait cependant l'accent sur la collaboration et les partenariats, à la fois stratégiques (*local strategic partnerships*) et opérationnels (mise en place de partenariats et d'alliances de gestion de services publics entre les secteurs public, privé et associatif).

■ LA THIRD WAY ET SON INFLUENCE SUR LE NEW LABOUR

Les idées de la troisième voie ou *Third Way* qui transcendaient l'ancien fonctionnement de l'État et du marché furent reprises par le premier gouvernement Blair afin de faire la distinction entre le pragmatisme du *New Labour* et les idéologies que la *Third Way* prétendait justement remplacer. Appliqué à la modernisation du réseau des services publics, le discours de type *Third Way* signifiait à la fois l'implantation d'une économie mixte de gestion de services par le secteur public basée sur des partenariats public-privé et sur d'autres systèmes de gestion « auto-organisés » et la multiplication des occasions offertes à la société civile de s'employer et d'assumer des responsabilités.

Goodwin a soutenu que la façon dont le *New Labour* avait élaboré une liste de défis à surmonter a entraîné une gestion inconsistante et inégale des villes. Ainsi a-t-on retenu la région comme espace idéal pour promouvoir une concurrence économique, à la fois interrégionale et au sein du marché global. De cette orientation est né un conflit entre les huit agences de développement régional d'Angleterre créées en 1999 et les principales villes participant de ces agences, qui se considèrent comme les premiers centres d'innovation dans la nouvelle économie axée sur le savoir. Ces préoccupations, toutefois, n'ont pas été reconnues par le gouvernement central comme des défis à surmonter.

En outre, le discours politique *Third Way* adapté par le *New Labour* argumente principalement sur le besoin de réduire l'écart entre les ménages socialement

marginalisés et ceux dits « traditionnels ». Il table sur des interventions ciblées, dans des secteurs comme l'assistance sociale, en partenariat avec des organisations bénévoles et communautaires afin d'encourager la participation des citoyens. Comme le rapporte Whitehead (2004), ce genre d'initiative utilise le quartier en tant « qu'espace moral » pour mesurer les difficultés des communautés urbaines aux prises avec des problèmes d'éducation, de santé, d'emploi, de criminalité, de transport et de logement. Dans les régions urbaines d'Angleterre, on envisage en effet d'encourager la participation des citoyens et d'appliquer les politiques à une échelle qui facilite l'implication de la communauté. De cette volonté ont découlé de nombreuses « initiatives d'actions locales », comme les *Education Action Zones* et les *Health Action Zones*, en plus de projets politiques importants telles le *New Deal for Communities* (1999) et la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (2000).

La plupart des observateurs dénoncent cependant la faible implication des citoyens dans ces partenariats d'une part et leur manque de représentativité d'autre part. De nombreux articles critiquent la « décevante et peu connue notion de participation communautaire inclusive » (Edwards et autres, 2003, p. 192). Sa conséquence, selon ses détracteurs, fut d'intégrer les communautés locales dans des partenariats où la recherche du consensus sur l'ordre du jour politique, dicté par le gouvernement central, a dans les faits restreint les débats politiques et réaffirmé les pouvoirs des agences d'État existantes. La littérature théorique a maintes fois enrichi la documentation sur les contraintes réelles de l'implication des citoyens, puis du maintien de leur engagement dans des organismes communautaires (Lawless, 2004 ; Purdue et autres, 2000).

Les politiques communautaires contemporaines peuvent également se révéler discriminatoires et provoquer des conflits entre quartiers. Les fonds pour la rénovation étant distribués par le gouvernement central dans les quartiers les plus défavorisés, des conflits ont éclaté avec d'autres quartiers défavorisés, mais pas suffisamment pour bénéficier desdits fonds (Whitehead, 2004). L'évaluation provisoire du *New Deal for Communities* (Office of the Deputy Prime Minister, 2005) a par ailleurs révélé de nouveaux problèmes découlant d'un manque de coordination stratégique entre les agences. Alors que le programme

New Deal for Communities développe ses initiatives sur un espace restreint, la « région » reste le champ d'intervention privilégié des pourvoyeurs traditionnels de services – autorités locales, services de soins primaires locaux, police, etc. – dans le cadre d'actions décentralisées et coordonnées. Cette distorsion entre les deux espaces augmente les contraintes des pourvoyeurs traditionnels de services quant à leur engagement dans le *New Deal for Communities* (par. 5, p. 50).

De surcroît, même si le *New Labour* affiche une conception claire sur le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les gouvernements locaux et les communautés qu'ils desservent, il y a des raisons de penser que, du moins au départ, les politiques des quartiers et les politiques des gouvernements locaux sont décidées isolément. Inauguré par le *New Labour* en 1998, le calendrier de la modernisation de la gouvernance locale (voir plus loin) consiste à s'assurer de la qualité des services dispensés par les pouvoirs publics locaux élus (conseils métropolitains, conseils de comté, districts et autorités unitaires), de l'adéquation de leur vision politique et de leur leadership sur leur communauté, à savoir leur capacité à écouter les citoyens et à recueillir leur confiance (Department of the Environment, Transport and the Regions, 1998a, 1998b). Il aura fallu attendre la publication en 2000 de la *National Strategy for Neighbourhood Renewal* (NSFNR) pour que les problèmes de coordination des politiques surgissent. Par souci d'efficacité, la NSFNR demandait un transfert des ressources des autorités locales vers les quartiers les plus défavorisés. Le *Neighbourhood Renewal Fund* fut créé à cet effet. Il a permis d'augmenter les dépenses dans les quartiers défavorisés et d'inciter financièrement les autorités locales à améliorer la qualité des services publics offerts à ces quartiers (Social Exclusion Unit, 2001 ; Whitehead, 2004).

■ LES LIMITES DU NOUVEAU CENTRALISME

Plus généralement, le principal écueil sur le chemin de la modernisation demeure, pour le *New Labour*, l'obligation de faire baisser les tensions entre le courant centrifuge « localiste », et le courant centripète centraliste. Les problèmes complexes auxquels les régions urbaines sont confrontées et l'éclatement du paysage institutionnel local semblent nécessiter

un leadership démocratique central. Les critères idéologiques, politiques et économiques du *New Labour* se sont avérés efficaces pour récupérer ce leadership et s'inviter dans la gestion locale. Certains comparent cette attitude du *New Labour* à une forme de procrastination, c'est-à-dire une propension à retarder la décision d'endiguer la dépendance financière des gouvernements locaux envers le gouvernement central. En 2003-2004, les impôts locaux (*council tax*) ont représenté seulement 26% des recettes des autorités locales d'Angleterre (Travers, 2004, p. 161).

Une brève incursion dans les politiques du *New Labour* sur l'enseignement primaire et secondaire – la majeure partie des dépenses du gouvernement central – illustre la nature des tensions entre les courants localiste et centraliste. Les années 1980 et 1990 ont vu le contrôle de l'offre et de la planification de l'éducation échapper aux autorités locales parce que les gouvernements conservateurs ont opté pour le choix parental ou d'autres mécanismes de marché avec pour objectif d'améliorer la performance du système éducatif. En même temps, une plus grande autonomie de gestion fut accordée aux directions d'école qui suivaient un programme scolaire national normatif. Sans appui politique, les LEA ont alors vu leur rôle grandement affaibli.

Depuis son élection en 1997, le *New Labour* a rehaussé les standards nationaux en matière d'éducation. Il a également augmenté les fonds alloués aux écoles, les autorités locales devant dès lors satisfaire aux objectifs de financement des écoles selon différents niveaux de délégation (*passporting*). Rehausser les standards en éducation est majoritairement considéré comme étant une question nationale et la population s'attend à ce que le gouvernement central, plutôt que les gouvernements locaux, prenne non seulement les commandes des politiques sur l'éducation mais porte également un intérêt particulier au respect de leurs résultats. Toutefois, les tensions entre le contrôle central et les décisions locales – la différence entre la volonté d'appliquer des standards nationaux et la réalité sur le terrain – restent vives et sont au cœur de l'ordre du jour de la réforme, qui vise à combiner les principes de décentralisation et de délégation avec les normes nationales de l'offre aux usagers des services publics.

Cette dynamique entraîne un « double message » (Donnelly, 2004) du gouvernement central qui semble évoluer entre une pratique de « commandement et de contrôle » centralisée mais de décisions limitées, et un respect de l'autonomie acquise (*earned autonomy*). Le gouvernement central lui-même reconnaît qu'une participation locale est nécessaire à l'atteinte de ses objectifs en éducation. En 2003, prononçant un discours sur le rôle futur des LEA, le ministre de l'Éducation de l'époque, Charles Clarke, a ciblé trois fonctions, distinctes mais se chevauchant, pour les LEA. Deux d'entre elles, d'une part la gestion du patrimoine immobilier et les critères d'admission et, d'autre part, le suivi des performances, laissent une marge de manœuvre étroite aux gouvernements locaux. La troisième fonction (*leadership local*) repose à l'inverse en grande partie sur le statut d'élu des autorités locales, garantes de la qualité de l'éducation et pouvant à ce titre agir, par exemple en partenariat avec d'autres acteurs locaux, y compris du secteur privé.

Même si l'éducation reste une question nationale et en dépit des pouvoirs limités des autorités locales sur les écoles, le discours de Clarke fixe le rôle démocratique de ces dernières qui doivent « ajouter de la valeur » à l'échelon local. Dans cette perspective, le véritable défi des autorités locales est de renforcer leurs relations avec les communautés, d'exercer assez d'influence pour bâtir des partenariats efficaces avec les secteurs public, privé et associatif et d'augmenter leur visibilité et leur crédibilité. En résumé, de passer du statut de pourvoyeur de services à celui, plus stratégique, de « leader communautaire ».

■ LA MODERNISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Dans cette partie du texte, nous nous attarderons sur les grandes lignes du projet de modernisation des pouvoirs publics locaux du *New Labour*, dont la promesse électorale était un « retour légitime de la démocratie locale » (Keith, 2004, p. 189). Dans le cas présent, l'octroi d'un statut de *power of well-being* aux autorités locales par le biais de la *Local Government Act* de 2000, en ce qui concerne les besoins économiques, sociaux et environnementaux d'une région, peut être considéré comme le point fort du processus de

réhabilitation des gouvernements locaux par le *New Labour*. Cette approche renversait l'ancien principe selon lequel le statut des conseils municipaux les cantonnait à s'occuper uniquement des affaires qui leur étaient dévolues par le gouvernement central.

Cette réhabilitation de la gouvernance locale dépend cependant du rétablissement de l'image de l'autorité locale en tant que leader de la communauté. Selon les termes de la *Local Government Act* de 2000, le rôle des autorités locales devait passer de fournisseur de services à acteur influent de la vie locale. Par défaut, le *power of well-being* peut être exercé tant qu'il tient compte d'un plan stratégique local (*community plan*). Celui-ci établit la ligne de conduite élaborée par les diverses parties intéressées (agences de soins de santé primaires, corps de police, secteur associatif, etc.) réunies dans un *Local Strategic Partnership*. Selon ce principe stratégique global, le paysage politique urbain (et rural) est dominé par plusieurs partenariats axés sur le développement économique, les soins aux adultes et à la jeunesse, la prévention du crime, la santé publique, le logement social, etc.

Cette démarche de modernisation s'inspire de toute évidence d'une vision élargie de la définition du *new localism*. Le gouvernement doit-il en faire encore plus – surtout en ce qui concerne la restauration de la crédibilité des pouvoirs publics locaux – avant d'être réellement en mesure de mener à bien le renouveau local ?

Les impacts limités du « renouveau démocratique », élément clef du plan de modernisation destiné à enrayer la forte abstention lors des élections locales, confirment en effet la désaffection des citoyens envers les politiciens locaux. L'information disponible indique que la tentative pour renforcer le leadership politique local s'avère être en grande partie inefficace. La *Local Government Act* de 2000 a instauré de nouvelles formes de leadership exécutif dans les administrations locales selon trois modèles : un maire élu directement avec son cabinet, un cabinet élu avec son chef, un maire élu directement avec un directeur du conseil. Dans les faits, le deuxième de ces trois modèles (un cabinet élu avec son chef) a été de loin le plus largement adopté. Des dispositions sont prévues pour chacun des trois modèles afin qu'il y ait un scrutateur qui supervise le dépouillement des scrutins en plus de dispositions pour assurer la probité des élections.

Les recherches réalisées par Davis et Geddes (2000) sur la mise en œuvre des nouveaux principes de gestion ont révélé que même si les nouvelles façons de faire semblaient mener vers une gestion locale partenariale, elles soulevaient aussi un certain nombre de problèmes :

- Certaines administrations ont souligné un manque de transparence avec l'adoption de l'un ou de l'autre des modèles proposés de cabinets. Il s'agissait autant du manque de transparence au sein de l'organisation (qui prend quelle décision et quand ?) qu'à l'extérieur de celle-ci (des groupes ou des individus, par exemple les médias locaux ou un directeur d'école, peuvent-ils facilement savoir qui est imputable d'une décision ?). Plusieurs craignaient que les cabinets ne deviennent des « sociétés secrètes » puissantes.
- Une autre préoccupation est l'apparition d'une hiérarchie entre les membres exécutifs du cabinet et les conseillers municipaux, les premiers étant de plus en plus identifiés à une équipe A et les autres à une équipe B. Les rôles de ces derniers (vote et représentation au sein de la communauté) sont certes considérés par tous comme importants, mais leur éloignement du pouvoir réel, de la gestion des ressources et du processus de prise de décisions tend à les dévaluer. Un sentiment d'exclusion est ressenti par plusieurs conseillers de base qui trouvent plus difficile qu'auparavant de faire le lien entre les préoccupations de leurs électeurs et les stratégies et les actions des autorités.
- L'engagement communautaire et la représentation de toutes les parties prenantes (public, privé, associatif, bénévole) soulèvent bien des questions. Plusieurs municipalités ont fait appel aux organisations de quartier ou lancé des consultations publiques locales. Mais la plupart du temps, le contrôle de ces formes d'expression ne reflète pas l'équilibre politique local du quartier ou celui de la municipalité.
- Enfin, les nouveaux principes de gestion semblent laisser peu de place aux débats politiques (à la fois au sein et entre les partis et les groupes politiques). Ils réduisent la marge de manœuvre des partis pour mettre en place un contexte politique local cohérent et stratégique.

Les recherches ont confirmé la réalité de ces préoccupations. Fenwick et Elcock (2004) ont remarqué que la majorité des conseillers de base qu'ils ont

questionnés se considéraient moins efficaces depuis la mise en place des nouvelles structures politiques. À l'opposé de Davis et Geddes, Leach (2004) a avancé que ce qui ressortait le plus jusqu'à aujourd'hui de l'étude des nouvelles façons de fonctionner était la résistance au changement des groupes traditionnels au sein des partis :

[...] what has happened is that, while the democratic renewal agenda [...] has provided a range of opportunities for local authorities to change their structures and processes in a way that dilutes the impact of party politics in local government, few authorities have taken significant advantage of these opportunities. The view in most authorities would be that the introduction of new political management structures has had little impact on the role of the party group (Leach, 2004, p. 84-85).

En revanche, comme plusieurs autres observateurs, Leach croit que le vrai problème de l'accomplissement de la « réorganisation démocratique » n'est pas tant le maintien des traditions politiques locales que le fait que les nouveaux principes du management politique font peu ou pas de place hors de la structure des gouvernements locaux aux ententes formelles sur la responsabilité des pourvoyeurs de services publics locaux importants tels que la police, les hôpitaux et les collèges.

The reality is that a key principle of a party-based system of local representative democracy has become eroded, almost to the point of losing its credibility. The logic of the system is that different parties should be able to offer distinctive packages of commitments at election time, reflecting different responses to real local choices. If elected, they can be held to account on the basis of their success or failure to deliver. Where are these real choices now? Parties cannot argue for the benefits of building (or not building) more council houses, for comprehensive or selective education, for institutional care rather than 'care in the community'. All these choices have been pre-empted. The remaining choices are at the margins of the major services and are largely managerial in nature (Leach, 2004, p. 86-87).

Depuis que ces commentaires ont été écrits, les *Local Area Agreements* (LAA), introduits par un projet pilote en 2004, ont ajouté une autre dimension au débat et à la confusion sur le *new localism* en accordant aux autorités locales plus de flexibilité dans les domaines des finances et de la gestion. Les LAA sont un méca-

nisme qui autorise une mise en commun au niveau local des subventions allouées par l'État dans un but spécifique. Les subventions en question sont des « enveloppes spéciales » du ministère de la Santé, du ministère de l'Éducation et des Qualifications, du ministère de l'Intérieur et de l'Office of the Deputy Prime Minister. Selon leur fonctionnement actuel, les LAA comptent quatre blocs de dépenses: les enfants et les jeunes adultes, l'augmentation de la sécurité et le renforcement des communautés, la santé et les personnes âgées et le développement économique et l'entreprise. Les LAA fournissent des incitatifs sous la forme d'une bureaucratie réduite, d'une plus grande flexibilité financière, de récompenses pécuniaires lors de l'atteinte d'objectifs prioritaires et d'une plus grande liberté dans le choix des objectifs à atteindre. L'intention est de fusionner les *Local Public Service Agreements* et les LAA à partir de 2006.

Sorabji (2005) avance qu'en imposant la logique du « fonctionnement par réseau », les LAA devraient provoquer un regain d'ambition des élus locaux. Les LAA donnent aux conseils municipaux le rôle de coordinateurs des services publics locaux. S'ils obtiennent de bons résultats, ils en bénéficieront aussitôt au plan politique. En clarifiant les limites des responsabilités entre les citoyens et l'État, les élus locaux pourraient ainsi devenir la principale ressource pour les habitants de leur communauté.

■ UN AUTRE SCÉNARIO :

LE NEW LOCALISM VU COMME UN SYSTÈME DE PLAQUE TOURNANTE ET D'ORIENTATION DE SERVICES PUBLICS LOCAUX

Leach évoque une crise de légitimité qui tient, d'une part, à la diminution en nombre des membres des partis locaux et à leur isolement dans des circonscriptions électorales plus vastes et, d'autre part, à l'absence réelle d'alternatives politiques lors des élections. Nous devons alors considérer sérieusement une autre version du *new localism*, ancrée sur un réseau d'organisations spécialisées à laquelle Stocker (2005) fait référence en parlant du « *new localism* dans les services publics ». Il s'agit de la troisième définition du *new localism*, exposée brièvement au début de cet article : une gestion locale qui repose sur un éventail d'organisations spécialisées au sein

desquelles les usagers des services publics et/ou les résidents de la localité occupent une plus grande place dans le processus de prise de décisions.

Travers (2005) parle à propos de cette définition du *new localism* d'un système de « plaque tournante, de collecte et de distribution » de services publics dans lequel les élus locaux ont peu de pouvoir décisionnel contrairement au gouvernement central. Dans ce système, le « noyau » (gouvernement central) fournit les ressources et répartit leur distribution ; les représentants des intérêts des quartiers et des localités sur le terrain décident de la façon dont les services sont dispensés. L'armature générale du système est encore en développement, mais il existe d'ores et déjà quelques « micro-institutions » indépendantes susceptibles d'être administrées par de nouvelles organisations de quartier (conseils d'administration d'hôpitaux privés, conseils d'établissements scolaires, centres de l'enfance, certains services de police).

Dans son discours à la conférence du NLGN, le ministre Clarke a insisté sur le fait qu'il n'existe pas de modèle unique pour la décentralisation à l'échelon des quartiers. Le dossier doit être traité par les élus locaux et les autres pourvoyeurs de services en consultation avec les citoyens. Le gouvernement central doit, lui, accepter les principes de la décentralisation, y compris le transfert de la gestion et de la propriété des biens publics aux institutions de développement communautaires telles que les sociétés de gestion locative ou bien encore la libéralisation des services publics locaux vers des formes de propriété mutuelle.

Récemment créées, des « mutuelles » de services publics existent dans des quartiers déshérités de Londres et d'autres villes du pays. Des groupes de médecins généralistes ont par exemple fondé des coopératives médicales pour pouvoir répondre aux besoins en soins de santé primaires ; des patients et des résidents locaux siègent dans les conseils d'administration de ces coopératives avec droit de vote. La création d'organismes comme le East London Integrated Care, en compétition avec des entreprises internationales telles que la United Health Europe dans la nouvelle économie « mixte » du marché des soins de santé primaires, est une réponse au projet de retrait des soins de santé primaires des services publics traditionnels, suggérée dans le livre blanc *Our Health, Our Care, Our Say* (janvier 2006).

L'enthousiasme du gouvernement pour « l'entreprise sociale » ou les entreprises sans but lucratif repose sur deux principes distincts qui vantent les mérites du « localisme » dans la prestation de services publics. Premièrement, ce type d'entreprise libère la capacité d'innovation du personnel ; deuxièmement, elle aide les communautés à devenir plus autonomes (Institute for Public Policy Research, 2001 ; Mayo et Moore, 2001). Présentés comme des avancées démocratiques car libérés du joug du pouvoir central, les conseils d'administration des hôpitaux privés sont emblématiques du *new localism* dans la prestation de services publics. Ils le sont également des tensions implicites entre les modes de gestion de l'entreprise et des propriétés sociales. Créés grâce à des fondations à partir de 2004, les premiers hôpitaux privés pavèrent la voie à un nouveau modèle de propriété sociale qui offrait aux communautés de s'engager réellement dans le fonctionnement et la gestion de leur hôpital local. Ce type d'établissement est géré par un conseil élu chaque année par les membres de la fondation qui sont choisis parmi les patients et le personnel de l'hôpital ainsi que parmi les résidents de la localité. Les personnes désirant devenir membres de la fondation doivent s'inscrire au préalable sur la liste des membres de l'hôpital.

Les détracteurs de ces projets, notamment le syndicat des travailleurs de l'État (Unison), croient que l'engagement communautaire dans la gestion des hôpitaux privés est lacunaire à cause des raisons suivantes :

- La liste des membres des fondations d'hôpitaux privés n'est pas représentative de la localité. Les membres s'inscrivent eux-mêmes sur la liste, ce qui a pour conséquence une surreprésentation des couches aisées et éduquées de la population et inversement une sous-représentation des couches socialement et économiquement exclues de la société.
- Rien n'indique que les membres de la fondation pourraient exercer une influence objective sur le fonctionnement et le développement des hôpitaux privés. Même si le conseil d'administration a l'obligation de consulter les membres sur l'amélioration des services, aucune procédure n'existe pour s'assurer de la réalité et de la transparence de cette démarche. En outre, le rôle du conseil se limite à la gestion stratégique de l'hôpital. Les responsabilités dans

les domaines du budget et des salaires du personnel hospitalier sont du ressort du comité de direction, instance encore plus inaccessible pour les membres (Unison, 2004).

Les détracteurs se sont demandés pourquoi ce type de projet démocratique et communautaire avait été appliqué à la gestion d'hôpitaux privés plutôt qu'à la planification et à la gestion des soins de santé primaires, secteur où le déficit démocratique est criant (Hunter, 2003).

■ CONCLUSION

Jusqu'à aujourd'hui, la concrétisation institutionnelle du *new localism* n'est qu'à l'état embryonnaire. Il est possible que ses trois versions (gestion locale plus forte, stratégies des autorités locales et organismes spécialisés élus) puissent éventuellement coexister dans une forme élaborée de double décentralisation. Le ministre responsable des institutions locales et rurales semble envisager un binôme central-local pour renforcer l'autonomie des communautés. Cette structure coordonnera les stratégies locales comme il est prévu dans les plans stratégiques locaux et le LAA. Les communautés pourront alors se baser sur ceux-ci et créer leurs propres chartes de quartier, décidant de la prestation des services publics et des

mécanismes de participation à la disposition des citoyens. Dans cette perspective, certaines autorités locales ayant démontré leurs habiletés stratégiques pourraient bénéficier d'un statut particulier leur permettant de percevoir des fonds supplémentaires (Stoker et Wilson, 2004, p. 260).

Qu'en est-il du futur du *new localism*? Rien n'est acquis, mais deux conclusions s'imposent. Premièrement, on doit garder à l'esprit l'avertissement de Stoker (2005) selon lequel bâtir des formes institutionnelles qui reflètent la diversité, la complexité et la nature conflictuelle des localités ne sera pas facile. Le présent article a montré que loin d'être une approche cohérente pour encourager l'autonomie des communautés et des quartiers urbains, le *new localism* du *New Labour* s'apparente à une tour de Babel, opposant des visions contraires sur la gestion locale, la prestation de services publics et l'autonomie des communautés. Deuxièmement, nous pouvons prévoir avec assurance que faute d'un mouvement populaire anti-centralisation et quel que soit le modèle de *new localism*, on assistera à une multiplication des pourvoyeurs de services publics et à une dispersion des pouvoirs de décision dans un cadre de gestion des finances et des résultats contrôlé par le centre (Clarke et Newman, 1997, p. 22-23).

BIBLIOGRAPHIE

- Batty, D. (2006). « Safety in Numbers », *The Guardian*, 12 avril.
- Bulpitt, J. (1989). « Walking back to Happiness? Conservative Party Governments and Elected Local Authorities in the 1980s », dans C. Crouch et D. Marquand (dir.), *The New Centralism. Britain out of step in Europe?* Oxford, Blackwell.
- Clark, D. (1997). « Local Government in Europe: Retrenchment, Restructuring and British Exceptionalism », *West European Politics*, vol. 20, n° 3, p. 134-163.
- Clarke, J. et J. Newman (1997). *The Managerial State*, London, Sage.
- Davis, H. et M. Geddes (2000). « Deepening Democracy or Elite Governance? New Political Management Arrangements in Local Government », *Public Money & Management*, vol. 20, n° 2, p. 15-20.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998a). *Modern Local Government. In Touch with the People*, London, The Stationery Office.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (1998b). *Modernising Local Government. Local Democracy and Community Leadership*, London, DETR.
- Donnelly, K. (2004). « Education: no Longer a Role for Local Government? », dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.

- Edwards, B., M. Goodwin et M. Woods (2003). «Citizenship, Community and Participation in Small Towns: a Case Study of Regeneration Partnerships», dans R. Imrie et M. Raco (dir.), *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*, Bristol, Policy Press.
- Fenwick, J et H. Elcock (2004). «The New Political Management in Local Government: Public Engagement or Public Indifference?», *Local Government Studies*, vol. 30, n° 4, p. 519-537.
- Goodwin, M. (2004). «The Scaling of 'Urban' Policy: Neighbourhood, City or Region?», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.
- Hughes, M. (2005). «Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre», *Télescope*, vol. 12, n° 3, p. 55-68.
- Hunter, D. (2003). «Foundation Hospitals: Back to the Future», *Public Money & Management*, vol. 23, n° 4, p. 5-6.
- Institute for Public Policy Research (2001). *Building Better Partnerships: The Final Report of the Commission on Public Private Partnerships*, London, IPPR.
- Keith, M. (2004). «Knowing the City? 21st Century Urban Policy and the Introduction of Local Strategic Partnerships», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.
- Lawless, P. (2004). «Locating and Explaining Area-Based Urban Initiatives: New Deal for Communities in England», *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 22, p. 383-399.
- Leach, S. (2004). «Political Parties at the Local Level», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Leach, S., J. Stewart et K. Walsh (1994). *The Changing Organisation and Management of Local Government*, Basingstoke, Macmillan.
- Lee, S. et R. Woodward (2002). «Implementing the Third Way: The Delivery of Public Services under the Blair Government», *Public Money & Management*, vol. 22, n° 4, p. 49-55.
- Mayo, E. et H. Moore (2001). *The Mutual State*, London, New Economics Foundation.
- McLean, I. (2003). «Back to the Future on Finance», *The Municipal Journal*, 30 octobre.
- National Audit Office (2004). *An Early Progress Report on the New Deal for Communities Programme*, Report by the Comptroller and Auditor General, session 2003-04.
- Office of the Deputy Prime Minister (2005). *New Deal for Communities 2001-2005: an Interim Evaluation*, Research Report 17, [en ligne], www.neighbourhood.gov.uk
- Purdue, D., K. Razzaque, R. Hambleton et M. Stewart (2000). *Community Leadership in Area Regeneration*, Bristol, Policy Press.
- Skelcher, C. (2004). «The New Governance of Communities», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Social Exclusion Unit (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal: National Strategy Action Plan*, London, Cabinet Office.
- Sorabji, D. (2005). «The Accidental Renaissance of Local Government», *Local Economy*, vol. 20, n° 1, p. 6-12.
- Stoker, G. (2005). «Going Local?», *Public Finance*, 28 juin-4 juillet.
- Stoker, G. et D. Wilson (2004). «Conclusions: New Ways of Being Local», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Travers, T. (2005). «False Steps to Localism», *Public Finance*, 7-13 janvier.
- Travers, T. (2004). «Local Government Finance: Busy Going Nowhere?», dans G. Stoker et D. Wilson (dir.), *British Local Government into the 21st Century*, Basingstoke, Palgrave.
- Unison (2004). *Keep the NHS Public. Foundation Hospitals*, [en ligne], www.unison.org.uk/foundation
- Whitehead, M. (2004). «The Urban Neighbourhood and the Moral Geographies of British Urban Policy», dans C. Johnstone et M. Whitehead (dir.), *New Horizons in British Urban Policy*, London, Ashgate.

L'action publique de proximité dans la métropole des individus

Par **Alain Bourdin**, Directeur de l'Institut français d'urbanisme et du laboratoire Théorie des mutations urbaines • bourdin@msh-paris.fr

En France, la proximité est revenue sur le devant de la scène politique depuis moins de dix ans. D'abord pour qualifier un type de rapport (pas nécessairement spatial) des élus à leurs électeurs puis pour exalter (à travers le quartier) l'échelon de base de l'organisation démocratique. En même temps, l'on coiffait les 36 000 communes par une nouvelle génération – théoriquement plus ambitieuse, mais fort peu « lisible » pour les citoyens – de structures intercommunales. Avec la présence du candidat « ultra conservateur » Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle de 2002, la proximité a été transformée en arme contre le populisme. Aujourd'hui, une candidate à l'élection présidentielle de 2007 veut associer démocratie participative et proximité dans une démarche de renouvellement de la démocratie française. Parallèlement, des structures de gestion de proximité se sont développées, qui varient selon les villes. Leur but est moins d'organiser le contrôle démocratique à la base que d'optimiser la gestion des services et la coordination entre les intervenants, dans une organisation très compliquée¹ où se mêlent le communal et l'intercommunal.

La proximité n'est pas une idée nouvelle. Le système électif français privilégie les petites circonscriptions et d'abord la commune. Dans les villes importantes,

et dès avant l'arrivée au pouvoir de la gauche nationale en 1981, on a vu se développer des structures participatives de quartier, en particulier dans la mouvance des expérimentations de la municipalité de gauche de Grenoble (Rousseau, Beaunez et Baccigalpo, 1971). Gaston Deferre, maire de Marseille et futur ministre de la Décentralisation, avait dans sa ville donné une réelle importance aux comités de quartiers traditionnels, jusqu'à faire du président de leur fédération un adjoint municipal important, un député et même un candidat potentiel à sa succession.

Ces expériences étaient portées par un mouvement européen. Elles voulaient mobiliser les citoyens pour qu'ils règlent leurs problèmes dans la perspective du bien commun. L'influence de l'autogestion était forte, ainsi que celle des mouvements alternatifs allemands. En France, on se situait plus souvent dans une perspective d'amélioration de la démocratie représentative que dans sa mise en cause radicale². La proximité exprimait l'importance accordée à l'« ici et maintenant » (plutôt qu'aux « lendemains qui chantent ») ; elle n'était guère perçue comme un échelon de la société : l'autogestion et le principe de subsidiarité ne font pas toujours bon ménage. Par ailleurs, la gestion urbaine de l'époque se technicisait, mais elle restait sectorielle et se préoccupait plus d'économies d'échelle (celles que fournissent les grands groupes de génie urbain³) ou de développement des services que de proximité.

Les théories autogestionnaires et l'objectif d'inventer une autre société par l'initiative citoyenne sont tombés dans l'oubli, alors que les influences internationales

¹ Ce qui signifie qu'il serait possible de la simplifier, contrairement à ce qui est complexe.

² Cependant fort présente, en particulier dans les pays de langue allemande. Le Conseil de l'Europe par exemple, a financé la publication d'expériences – très influencées par les mouvements alternatifs – qui mettaient en cause la démocratie représentative pour lui opposer la libre auto-organisation des citoyens (Bernfeld, 1978).

³ Voir notamment les travaux de Dominique Lorrain.

conduisaient les Français à inventer l'image mythique du village traditionnel pour l'appliquer au monde urbain. Dans le discours dominant émerge l'image de communautés de proximité (quartiers notamment), positives lorsqu'elles passent par des processus démocratiques institutionnels (conseils de quartier) et très vite suspectes lorsqu'elles défendent à leur manière des intérêts particuliers (avec le succès de l'acronyme NIMBY – *not in my backyard* ou pas dans ma cour – que l'on emploie à tort et à travers) ou se referment dans de supposées *gated communities* ou pire, dans des « ghettos ». Il s'agit donc de promouvoir la communauté vertueuse et de favoriser l'expression directe des citoyens. Pendant ce temps, le management urbain affronte (en particulier dans les grandes villes) des enjeux radicalement nouveaux, liés aux transformations des villes, des contextes sociaux et de l'action publique en général. Pour cela il développe de nouvelles méthodes. Ces deux perspectives peuvent-elles se rencontrer ? De quelle manière ? Quelles sont les « demandes sociales » qui se focalisent sur la proximité ? Dans quelle mesure peut-on y répondre tout en réalisant l'objectif d'une gestion plus compétitive et plus prospective des villes ?

■ LA PROXIMITÉ : QUELLE DEMANDE SOCIALE ?

Comprendre la « demande sociale de proximité » est la première condition pour établir les termes de la réflexion. Paradoxalement, en France comme dans beaucoup d'autres pays, il n'a jamais existé aussi peu de groupes territoriaux, en particulier à l'échelle du quartier. Il ne s'agit pas d'une disparition, mais d'un affaiblissement tendanciel. D'abord parce que nous vivons dans des sociétés d'individus dans lesquelles les phénomènes collectifs ne perdent nullement leur importance mais s'organisent autrement. Être lié aux autres implique beaucoup moins de vivre en groupe. Le groupe territorial unitaire devient rare, pas seulement le Tepoztlan de Redfield⁴, mais le quartier ouvrier d'après la Seconde Guerre mondiale, tel que le présentent Willmot et Young (1983) ou Hoggart (1970), c'est-à-dire celui dans lequel on peut naître, trouver sa place, vivre et mourir et

qu'organisent les syndicats, les partis, les Églises et le regard de chacun sur les enfants des voisins. Les communautés (au sens ethnique, culturel ou religieux du terme) s'organisent plus facilement hors de la proximité⁵. Elles utilisent les moyens de télécommunication qui autorisent une plus grande flexibilité dans la localisation.

La thèse d'une « explosion » communautaire est discutable et ne s'appuie pas sur des arguments très probants. Le débat doit plutôt porter sur les rapports entre les communautés et la « société englobante », singulièrement l'État qui est supposé en émaner. On voit alors que le problème tient d'abord dans le « brouillage » de la société englobante que personne ne sait plus ni définir ni délimiter. Cela favorise l'autoréférence des communautés et leur prise de distance avec un État lui aussi brouillé. Quoi qu'il en soit, la communauté locale « paroissiale » s'affaiblit. Pourtant, les attentes et les revendications liées à la proximité gagnent en importance car ce n'est pas l'existence de groupes locaux qui leur sert de substrat, mais l'évolution des cadres de l'expérience urbaine.

Les définitions « évidentes » des territoires et de leurs frontières s'estompent. Les frontières juridiques des villes s'inscrivent faiblement sur le sol (sauf lorsqu'on construit des murs ou des barrières pour couper une agglomération). L'empreinte spatiale (sans parler de l'empreinte écologique) des villes s'élargit. De ce fait, l'agglomération comme échelle de l'action perd toute évidence. Elle procède toujours de la construction institutionnelle et ne peut guère impliquer que des acteurs spécialisés. En outre, des deux côtés de l'Atlantique, aucun cadre institutionnel, à commencer par le système fiscal, ne favorise vraiment l'affirmation de cette échelle comme une évidence indiscutable. Ici, on fusionne et on défusionne, là on ajoute des étages à la fusée et on assortit la (relative) déposition des communes par des labyrinthes de dispositifs d'équilibrage. Il en résulte une agglomération sans substance et une commune plus commode que réellement forte. D'ailleurs, les agglomérations constituent habituellement des conglomérats densément peuplés ayant

⁴ Petite ville mexicaine qui sert de modèle à la théorie de la communauté selon Redfield, qui insiste sur l'intégration, l'unité et la concorde. Oscar Lewis étudie ensuite la même petite ville en mettant l'accent sur ce qui s'oppose à la vision de Redfield.

⁵ Sauf lorsque des interdits religieux obligent à habiter le plus près possible des lieux de culte.

beaucoup de choses en commun (et dont le caractère systémique, pourtant bien réel, n'est pas visible à l'œil nu) plutôt que des territoires ordonnancés dans une relation centre/périphérie toujours forte et explicite. Et si les communes continuent à jouer un rôle de classement social et de repérage spatial, elles n'échappent pas pour autant au flou des frontières et des définitions.

En fait, la localisation change de statut et c'est ce qui s'exprime dans l'importance de la catégorie de proximité. Ce changement se résume dans le passage d'une localisation d'appartenance (dont l'expression radicale se manifeste dans la culture canaque de Nouvelle-Calédonie où l'être humain appartient à la terre et non l'inverse) à une localisation contextuelle (Bourdin, 2000). Dans le monde moderne, la localisation d'appartenance n'est pas seulement celle de celui qui reste, mais aussi celle du voyageur, au sens que Jacques Lacarrière (1974, p. 160) donne à ce terme : « Qu'est-ce, me direz-vous que le véritable voyageur ? Celui qui, en chaque pays parcouru, par la seule rencontre des autres et l'oubli nécessaire de lui-même y recommence sa naissance ». Dans ce recommencement de la naissance s'affirme la construction d'une appartenance, celle du voyageur. Cette citation permet d'éviter toute confusion : il y a beaucoup plus d'ouverture au monde dans la démarche de Lacarrière que dans celle d'un cadre hypermobile qui recherche toujours le même type d'environnement, car le premier vit sa mobilité sur le mode de l'appartenance et le second en traitant les lieux où il se trouve comme un contexte de vie.

Faire de la localisation un contexte veut dire que le lieu (et ceux qui l'occupent) devient un ensemble de ressources, satisfaisantes ou non, qu'on peut plus ou moins optimiser. Les habitants des villes développent toujours plus ce type de relations avec leur environnement. On se sent moins « membre » d'une collectivité⁶, mais on partage un environnement avec d'autres qui peuvent contribuer à son amélioration ou à sa dégradation, ce qui fonde autrement les relations que l'on entretient avec eux. La logique olsonienne, c'est-à-dire celle de l'action collective mue par les intérêts, identifiés au niveau individuel, peut alors

dominer. Chacun tend habituellement à chercher une augmentation maximale de la « générosité » du contexte. Sur cette base, des individus construisent des ententes – et donc une action collective – tant qu'ils ne craignent pas d'être exclus par une optimisation qu'ils ne pourraient plus payer (d'abord sur le plan financier et éventuellement sur le plan symbolique).

Cette clef d'analyse⁷ est sans doute beaucoup plus efficace que celle qui postule une recherche de l'entre-soi fondée sur l'appartenance à un groupe social – organisé ou virtuel – et sur le refus d'autres groupes. Si cela existe parfois, on se trouve bien plus souvent devant des habitants qui veulent optimiser leur environnement. Les intérêts de ceux qui ont le même type de modes de vie se rencontrent facilement et peuvent entraîner des phénomènes ségrégatifs involontaires (ce qui n'empêche pas leur brutalité) dont Thomas Schelling a montré le fonctionnement.

Cette recherche de l'optimisation du contexte est portée par une évolution globale des modèles culturels qui insiste toujours plus sur la réalisation de l'individu et sur la satisfaction de ses attentes au quotidien, jusqu'à l'insatisfaction métaphysique ou à la « fatigue de soi », comme le montrent Gauchet (2002), Ehrenberg (1998) ou tout simplement le feuilleton *Desperate Housewives*!

Cette importance de la jouissance individuelle des biens de ce monde (pour paraphraser Tocqueville) va de pair avec l'affaiblissement des appartenances sociales. De ce fait, beaucoup d'individus ne bénéficient plus (ou presque plus) d'un programme de vie et de comportement établi, transmis et contrôlé par son groupe d'appartenance (l'*habitus* de Bourdieu) et doivent de ce fait inventer (sous contrainte) une vie quotidienne à laquelle ils appliquent des exigences fortes. Les ensembles sociaux urbains contemporains manifestent une absence de hiérarchies sociales claires, ce qui enlève une grande partie de son sens à la mobilité sociale. La multiplicité des offres de sens et de styles de vie, la flexibilité et la mobilité généralisées, la forte désynchronisation des activités rendent les expériences urbaines potentiellement plus exaltantes, mais aussi plus difficiles.

⁶ Ce qui ne veut pas dire que cela n'existe plus : je parle d'une tendance d'évolution.

⁷ Utilisée par plusieurs contributeurs dans *Les règles du jeu urbain* (Bourdin, Lefevre et Melé, 2006).

On voit alors combien l'organisation de la vie quotidienne est pour les individus et les familles le problème central, bien plus aigu que celui de l'accès à plus de consommation. La vie quotidienne se développe dans les lieux de travail, à l'école, dans les transports, là où l'on consomme et où l'on s'amuse, etc. Mais la résidence et sa proximité sont le lieu d'où elle s'organise. Ce n'est pas là que se passe la vie quotidienne, c'est à partir de là qu'on la régule. Dans le cas de familles d'une grande ville française, des questions aussi délicates que le retour à la maison des enfants scolarisés quand les parents sont au travail ou la possibilité d'acheter à manger ou à boire lorsque des amis arrivent à l'improviste se règlent dans la proximité. Les nuisances qui affectent la vie intime des familles se développent et se traitent à cette échelle.

La maîtrise de l'espace de proximité (en particulier le plus proche de la résidence) est une condition nécessaire (mais pas suffisante) de celle de l'organisation de la vie quotidienne, elle-même élément central de l'expérience sociale. Dans tout cela, ce qui compte c'est la « maîtrise ». La proximité spatiale est instrumentalisée. C'est ce qui explique qu'une personne interrogée au cours d'une enquête et qui avait déménagé pour habiter à guère plus de cinquante mètres de son ancienne adresse nous ait expliqué qu'elle avait « changé de quartier ».

■ LA PROXIMITÉ N'EST PAS L'ÉCHELON DE BASE DE LA DÉMOCRATIE

Il faudrait alors aborder la proximité du point de vue de l'accès aux ressources urbaines, mais elle est plus souvent traitée en référence à la démocratie territoriale ce qui complique les choses. On comprend pourquoi. La démocratie représentative est en crise, il devient banal de le dire. Cette crise résulte d'une convergence d'éléments, dont deux tiennent une place essentielle: l'impact des médias et la dissolution des structures de médiation – que l'on appelle habituellement société civile – entre la sphère politique et le monde social, les deux se renforçant.

La démocratie médiatique impose la loi du nombre, la domination de l'instant et des temporalités courtes. Les médias peuvent par hypothèse atteindre tout le monde et certains d'entre eux (en particulier les chaînes généralistes de télévision, les chaînes d'information

ou les réseaux qui vendent des séquences d'information) s'adressent effectivement à tout le monde. Le système des sondages relayé par les médias permet d'exprimer à tout instant la supposée opinion de tous. La vie politique se joue dans la temporalité médiatique, celle des « petites phrases », des exclusivités et des rythmes saisonniers de l'information. La mise en scène y est omniprésente. Tout cela est bien connu. On mesure sans doute moins à quel point s'en trouvent imprégnés le comportement des citoyens (qui se mettent à parler comme dans les émissions les plus célèbres de la télévision) et encore plus celui des professionnels de la communication travaillant pour les collectivités locales. Pour nombre d'entre eux, une réunion publique de quartier bien mise en scène vaut mieux qu'une réunion de travail fermée avec les associations. Mais, si on peut discuter la représentativité des associations, c'est qu'on est en mesure de l'évaluer, alors qu'on ne sait absolument pas ce que représentent les participants d'une réunion publique. Cette dernière est plus un instrument d'information ou de persuasion (en ce sens légitime et utile) qu'un lieu de délibération démocratique. Trop souvent, on entretient le flou à ce sujet.

La démocratie médiatique campe sur les ruines de la société civile, qu'elle contribue à détruire. Dans des contextes sociaux où les groupes d'appartenance s'affaiblissent et desquels émergent surtout des rassemblements conjoncturels d'intérêts, les grands médiateurs (à commencer par les appareils territoriaux des partis politiques) perdent leurs capacités. Si on admet que la sphère politique est nécessairement spécifique, le fonctionnement de la démocratie ne peut pas se faire autrement qu'avec des médiateurs. Et ceux-ci font défaut.

On se tourne alors vers la démocratie participative, qui se cherche. La voie des forums hybrides (explorée par Callon, Lascoumes et Barthes, 2001) présente un réel intérêt: il s'agit de lieux de confrontation entre l'expertise savante et l'expertise citoyenne. La confrontation peut associer des experts, des décideurs, des citoyens mobilisés et des citoyens ordinaires mis dans la situation du spectateur impartial chère à Adam Smith. Elle ne porte pas nécessairement sur des sujets de faible portée temporelle et spatiale, mais peut concerner de grandes questions, par exemple celle des OGM (organismes génétiquement modifiés).

Plus souvent, la démocratie participative est renvoyée à l'échelon de base, où elle paraît facile à réaliser et plus légitime.

En effet, dès que les problèmes à traiter ne sont plus localisés, la question du choix des personnes se pose : on procède par exemple à des tirages au sort, qui restent très contestés. Mais, dans la proximité, sauf si l'on prend l'échelle de l'immeuble, cette question n'est pas absente : qui participe et sur quelle base de légitimité ? Plus la démocratie participative écarte les organisations constituées et privilégie la présence directe de citoyens « autoréférents », plus elle implique des hypothèses (ou des contraintes) lourdes : celle d'une égalité de situation et d'implication, celle surtout d'une égale capacité d'accès sinon à la connaissance des problèmes, du moins à un langage commun⁸, celui de la délibération, qui n'est pas la chose du monde la mieux partagée.

Confiner la démocratie participative à l'échelle de la proximité spatiale simplifie moins les choses qu'on l'imagine. En outre, on ne peut indexer cette démarche à une demande sociale. Ce qui fait l'objet de cette demande – la maîtrise du quotidien à travers celle de l'espace proche – est une question individuelle qui implique d'autres individus ; ce n'est que fort rarement une volonté de délibération collective ou d'autogouvernement. Du moins en France, où diverses enquêtes (Charmes, 2005) montrent que les citoyens attendent de l'acteur public qu'il règle les questions de vie quotidienne et demandent à être entendus bien plus qu'à prendre les choses en mains.

Il n'y a donc aucune raison d'aborder la proximité autrement qu'à partir de la relation entre des four-

nisseurs d'aménités urbaines et des usagers. Que l'on puisse s'interroger sur les modalités du contrôle démocratique de l'intervention publique de proximité ne fait pas de doute, mais cette intervention publique est alors interrogée par rapport à l'accès aux ressources urbaines.

■ DE NOUVELLES FORMES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

On fait donc l'hypothèse que la question du management de la proximité n'est pas celle d'un échelon d'organisation de la démocratie locale. Elle renvoie aux mutations de l'action publique locale (c'est-à-dire de l'action des autorités et des organisations publiques et de l'action qui concerne les problèmes publics) face aux transformations de l'action publique en général, aux exigences des nouveaux contextes urbains et aux attentes sociales désormais dominantes. Cette mutation est particulièrement lisible à travers les formes que prend l'intervention des collectivités territoriales et des organisations publiques qui dépendent d'elles. La manière dont on gère la proximité est un volet des nouvelles formes et des nouveaux enjeux de l'action publique locale. Elle se comprend par rapport à eux.

Pour éclaircir l'analyse, il convient de différencier trois logiques d'intervention publique qui cohabitent, mais dont l'articulation pose toujours problème et dont les poids respectifs sont en pleine évolution depuis un peu plus de deux décennies : les politiques publiques, la régulation et le projet. Le tableau ci-contre synthétise les principales différences entre ces logiques d'intervention publique.

⁸ Cela commence par l'accès à la parole : il m'est arrivé, dans un dispositif de démocratie participative impliquant des citoyens tirés au sort, de constater qu'une personne était tellement handicapée par sa timidité qu'elle ne pouvait s'exprimer que par le truchement d'une autre. Mais d'autres obstacles moins visibles sont plus graves : tout le monde ne sait pas « naturellement » argumenter.

TROIS LOGIQUES D'INTERVENTION PUBLIQUE

	POLITIQUE PUBLIQUE	RÉGULATION	PROJET
OBJECTIFS	Obtenir des effets sociétaux. Traiter un problème récurrent	Construire des règles du jeu et les faire fonctionner	Concevoir un produit et/ou obtenir un résultat défini
NATURE DE L'ACTION	Linéaire et sectorielle	Systémique et sectorielle	Spécifique et transversale ou « autoréférente »
HORIZON TEMPOREL	Étapes définies par l'agenda politique ⁹	Cycles (séquences définies par les objectifs de régulation et renouvelables)	Livraison (date limite opérationnelle ¹⁰)
OUTILS DE L'ACTION	La loi et les moyens budgétaires	Le contrat (associé à la réglementation) et une diversité de ressources ¹¹	Le montage financier spécifique avec croisements de financements ¹²
LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ACTION	Établir et réaliser un programme	Faire fonctionner et ajuster un modèle de base en fonction de l'expérience	Produire les problèmes et l'organisation en avançant dans la réalisation
ACTEURS	Communauté de politique publique	Acteurs sectoriels spécialisés (organisations publiques et/ou entreprises privées)	Maître d'ouvrage/ acteurs de projet/ partenaires
DESTINATAIRES	Ressortissants—groupe cible	Clients-usagers	Les « maîtres de l'usage » (ceux à qui on livre)
TYPE DOMINANT D'ORGANISATION PUBLIQUE	Administration sectorielle	Autorité indépendante spécialisée	Agence publique transversale (ou prestataire privé)
ÉLÉMENT DOMINANT DU SUBSTRAT IDÉOLOGIQUE	Référentiel d'action publique	Déontologie	Récit
EXPERTISE CLEF POUR LA CONDUITE DE L'ACTION	Organisation	Évaluation-contrôle	Coordination (gestion de la « concurrence »)

Sources : A. Bourdin 12/2006

Les différences sont profondes car elles portent sur la définition même de l'action (objectifs, temporalités, outils mis en œuvre, logiques de développement), sur l'organisation (réseau d'acteurs, destinataires, design institutionnel) et sur la dimension cognitive (mode de mobilisation des cadres de référence, expertises privilégiées). Dans le cas français, on doit en outre différencier le sectoriel des politiques publiques et

celui de la régulation. Le premier désigne plutôt de grands domaines corporatifs comme le monde de l'agriculture (Jobert et Muller, 1988), qui se concertent pour assurer le pilotage de l'action publique ; le second des spécialités plus étroites et opérationnelles (distribution d'eau, service de transports en commun). L'articulation entre ces trois modes d'intervention est nécessairement problématique ; il ne s'agit pas

⁹ Et/ou les échéances électorales.

¹⁰ « L'exposition ouvrira le 15 mai 2002 et devra être prête pour cette date. »

¹¹ Sanctions positives et négatives, prêts et bonification de prêts, redevances, etc.

¹² Public/public (échelles de collectivités, échelles nationale et supranationale) ; public/privé.

d'outils que l'on tire de la boîte en tant que de besoin, comme le croient ceux qui n'accordent guère d'importance aux distinctions opérées dans ce tableau.

L'action publique locale est confrontée à des enjeux méthodologiques et stratégiques. Détaillons-les à partir de l'exemple français. En France, l'action publique, même lorsqu'elle utilisait des méthodes qui peuvent être « recyclées » dans l'univers de la régulation (délégation de service public ou conventionnement avec des bailleurs subventionnés par exemple) s'est toujours référée à la méthode des politiques publiques, elle-même indexée au modèle républicain. C'est ce qui prévalait également dans la gestion des services publics (équipements sportifs, sociaux, hospitaliers, cantines scolaires, distribution d'eau, moins souvent transports en commun, etc.), longtemps partagée entre de très grands organismes publics comme l'administration des postes et des télécommunications, l'EDF (Électricité de France), la SNCF (Société nationale des chemins de fer français) ou des grands groupes privés très liés à l'État (Lyonnaise des Eaux, Générale des Eaux) et les autorités publiques locales.

Les collectivités d'avant les lois de décentralisation, en particulier les communes, étaient équipées pour gérer des services conformément au modèle républicain (impliquant notamment l'égalité d'accès et de traitement) avec un mode de fonctionnement proche de celui des grandes administrations d'État porteuses des politiques publiques. Cela ne signifie pas qu'avec la décentralisation, elles soient devenues capables de construire des politiques publiques locales. Jusqu'à aujourd'hui, par exemple, ni la commune (qui construit et gère les écoles élémentaires) ni le département (chargé des collèges), ni la région (chargée des lycées et dont certaines compétences concernent les universités), n'ont véritablement les moyens de produire une politique locale dans ces domaines; et ce pour toutes sortes de raisons: maintien de législations ou de réglementations nationales assez contraignantes (par exemple sur les programmes), pression d'une administration d'État compétente et d'un corps professionnel qui rechigne (en particulier dans l'enseignement secondaire) à trop se localiser, prévalence de l'organisation nationale par disciplines au niveau universitaire, difficulté à constituer des équipes réellement compétentes dans les collectivités...

Les administrations sectorielles des collectivités sont rarement aptes à construire et à gérer une politique publique autonome et disposent rarement des interlocuteurs pertinents pour former une communauté de politiques publiques. Dans le domaine scolaire, seules les associations de parents d'élèves sont prêtes à jouer dans un jeu nettement localisé, mais les plus importantes fédérations nationales s'efforcent discrètement de modérer leurs ardeurs. Par ailleurs, si une collectivité fonctionne fortement au rythme des échéances électorales (qui, pour les communes, impliquent des séquences assez longues de six ans) elle ne peut pas se contenter de résultats mesurant un effet social ou sociétal (la politique de l'emploi mesurée par l'évolution du taux de chômage), même si ces résultats sont établis avec des instruments d'évaluation très sérieux. Elle a besoin de réalisations visibles, tangibles, ce qui renvoie vite vers la méthode du projet.

En France, la territorialisation de l'action publique correspond à la montée en puissance des découpages territoriaux contre les découpages sectoriels ou intra-sectoriels: une plus grande fongibilité des crédits consacrés aux politiques du logement va de pair avec une plus grande territorialisation. Elle correspond parallèlement à la prise en charge par les collectivités d'un plus grand nombre de problèmes. Mais elle ne se traduit que faiblement par l'élaboration de politiques publiques et plutôt par le recours à d'autres méthodes de l'intervention publique.

C'est d'autant plus d'actualité qu'à l'échelle internationale s'est opéré un véritable basculement dans les représentations de l'action publique, qui correspond à ce que certains appellent un « tournant libéral » (Jobert, 1994). Les méthodes liées à l'État du « Bien-Être », c'est-à-dire principalement les politiques publiques classiques, sont remises en cause, au profit d'une méthodologie beaucoup plus régulatrice et faisant largement appel à l'activité de projet et au management par projet sur le modèle de l'industrie (Midler, 1993; Jouini et Midler, 1996; et, pour le domaine urbain, Arab, 2004).

Le « référentiel libéral » (Jobert, 1994; et, pour le domaine du logement, Zitoun, 2001) sert de substrat au développement de la régulation. L'utilisation de la notion de référentiel, qui n'est synonyme ni d'idéologie

ni de doctrine, mais désigne un ensemble de cadres de référence à forte dimension opérationnelle et susceptibles d'une diversité d'interprétation, permet ici de rendre compte du fait que la régulation peut avoir des versions « de gauche » et des versions « de droite ». Le projet n'est pas seulement une forme d'organisation, il correspond à des modalités de mobilisation et de coopération des acteurs locaux, sur lesquelles la théorie des régimes urbains (voir notamment Davies, 2002 ; Mossberger et Stoker, 2001) apporte des éclairages. Elle montre l'importance, pour la conduite des affaires urbaines, de coalitions qui ne sont pas données et homogènes, mais construites et disparates (et évolutives dans leur stabilité) et qui s'organisent autour de grandes préoccupations qui varient selon les équilibres locaux¹³. Outre les discussions que peut susciter cette théorie, il faudrait pour les situations européennes, lui ajouter la littérature sur le projet urbain (Bonnet, 2005 ; Frébault, 2005). C'est dans cet univers que le management urbain actuel doit définir ses méthodes et les optimiser.

Le cas des intercommunalités, telles qu'elles découlent de la loi dite Chevènement (du nom du ministre) (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) est typique de ce contexte. D'un côté les institutions d'agglomération organisent la coopération¹⁴ entre les communes, par différentes voies, y compris des documents de planification, un programme local de l'habitat (qui oriente assez fortement la production de logements) ou un plan des déplacements urbains (qui exerce une réelle influence sur l'organisation des déplacements¹⁵). La mutualisation de certaines ressources fiscales (TPU¹⁶) a contribué

à ce rôle régulateur, donc à une « gouvernance » d'agglomération plutôt qu'à la constitution d'un véritable gouvernement. D'un autre côté, l'expression sans cesse répétée d'« intercommunalité de projet » est un peu plus qu'un affichage sans conséquence.

Les responsables des intercommunalités souhaitent développer des projets pour attirer et affirmer une « identité » d'agglomération, mais aussi pour éviter de se trouver enfermés dans des logiques de « saupoudrage » et hiérarchiser les priorités. Les maires des communes membres sont souvent tentés de se rallier à ce jeu (ce qui n'exclut pas les arrière-pensées), soit parce qu'il permet de réaliser des opérations importantes sinon inaccessibles et qui semblent relever d'une stratégie gagnant-gagnant, soit parce qu'ils espèrent que leur commune sera plus bénéficiaire que les voisines¹⁷.

Cela se complique du fait que les intercommunalités ont souvent reçu en partage beaucoup d'activités de gestion de services (surtout là où demeurerait une forte tradition de gestion directe – en régie – par les collectivités), ce qui risque de les transformer en centres de ressources pour les communes plutôt qu'en lieu d'impulsion politique. D'où un travail considérable sur les formes de l'organisation : on essaie d'éviter la constitution de grandes directions purement sectorielles et techniques ; on introduit le management par projet (parfois de façon caricaturale) ; on crée des « missions » de toutes sortes et des directions de la proximité.

¹³ Pour C. Stone (1989, p. 4) un régime est « an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions ».

¹⁴ Rappelons qu'en France, l'intercommunalité n'est pas un pouvoir supracommunal ayant le statut d'une collectivité et dont les responsables seraient élus au suffrage direct, mais des établissements publics de coopération intercommunale dont les responsables sont élus (très) indirectement.

¹⁵ Lorsqu'il existe un plan local d'urbanisme intercommunal, il joue un rôle important. Le schéma de cohérence territoriale étant plutôt un lieu de réflexion commune, ce qui d'ailleurs fait son importance lorsque la réflexion fonctionne bien.

¹⁶ La taxe professionnelle (TP) est un des quatre impôts directs locaux perçus par les collectivités territoriales françaises. Elle ne concerne que les entreprises et représente 50 % des ressources fiscales des collectivités. Depuis la loi du 12 juillet 1999, les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines (obligatoirement) et les communautés de communes (sur option) se substituent aux communes dans la collecte de cette taxe qui devient alors « unique » (TPU). Pour que les communes ne soient pas pénalisées trop fortement, le versement d'une contribution de compensation est prévu. Il est égal à la différence entre le montant de la taxe que la commune percevait auparavant et le montant des charges que les communes ont transféré aux intercommunalités.

¹⁷ Un effet pervers (mais vertueux !) de la concurrence entre communes peut être (cela existe) une implication forte de toutes dans les projets d'agglomération.

Toutefois, constituer des équipes de projet s'avère souvent difficile. En outre, le fonctionnement d'une grande organisation administrative, marquée par l'annualité (notamment celle des budgets), la division sectorielle des tâches et le caractère régulier, habituel et parfois routinier des interventions, s'accommode mal d'une application réellement systématique de la méthode du projet. Une des solutions adoptées a consisté dans un passé récent à créer des organismes fonctionnant sur le modèle du projet et juridiquement sous le régime de l'économie mixte. L'application des directives européennes aux législations nationales implique que ces structures (par exemple celles qui ont pour mission de conduire des opérations urbaines¹⁸) soient mises en concurrence entre elles et avec leurs équivalents privés. Cela change la donne, mais on peut avancer l'hypothèse du développement de structures publiques constituant des agences locales chargées de conduire des projets.

Par ailleurs, les intercommunalités se trouvent souvent en première ligne en ce qui concerne la gestion de services faisant l'objet d'une délégation de service public (dans une forme juridique ou une autre), par exemple dans le domaine des transports en commun. Elles sont plus ou moins bien armées pour cette action de régulation. D'autant que si la délégation de service public est une pratique ancienne, la tendance était plutôt de laisser le délégataire se débrouiller, surtout dans la mesure où il s'agissait souvent d'un opérateur parapublic fortement lié à un organisme étatique majeur (la Caisse des Dépôts et Consignations) ou d'un opérateur privé appartenant à un grand groupe de génie urbain, lui-même fortement lié à l'État. Tout cela n'a pas manqué de provoquer quelques dérapages, dont on connaît les développements judiciaires. Aujourd'hui, les collectivités veulent jouer pleinement leur rôle régulateur. Mais il faut s'adapter, créer des missions, développer un type d'activité différent de ce que l'on faisait.

■ QUELLE ADÉQUATION AU CONTEXTE ?

Ces adaptations organisationnelles ne sont pas purement endogènes. Elles répondent aussi à la

transformation des enjeux. L'action publique urbaine doit répondre aux fortes attentes qui résultent de la radicalisation en cours du processus d'individualisation et de la très grande hétérogénéité des « sociétés » urbaines. Il lui faut aussi faire face à l'incertitude d'un monde concurrentiel et complexe.

On évoquait précédemment la demande de maîtrise. Elle s'applique particulièrement à quatre grands domaines : la consommation, la sécurité, la mobilité et la proximité. Le rôle régulateur de l'acteur public pourrait s'exercer de manière privilégiée sur la maîtrise des contextes de la consommation. La pratique américaine des *class actions*, comme leur prudente introduction en France, permet de réfléchir sur le rôle du juge dans les dispositifs de régulation, sur celui des associations (des nouvelles formes de société civile), mais également sur une gestion de l'action réglementaire des autorités publiques moins systématique et plus procédurale ou pragmatique, autrement dit plus indexée aux résultats réels que l'on veut obtenir.

En matière de sécurité, la demande de maîtrise appelle des dispositifs de précaution et de prévention dont certains peuvent relever du seul domaine privé (fermeture et surveillance des immeubles d'habitation). Mais elle appelle surtout des interventions de régulation fortes et complexes. À l'image de ce que l'on voit dans les centres commerciaux, ce type d'interventions suppose que l'on associe la surveillance, la propreté, l'action sur l'ambiance et l'animation. Autrement dit, une prise en charge considérable et au plus près des usagers.

La demande de maîtrise concerne également la mobilité : d'abord envers la précision de l'information (d'où le succès du GPS, des centrales de mobilité ou de l'affichage de l'heure réelle de passage du prochain véhicule dans les transports en commun) et la limitation des incertitudes (qu'elles s'appellent grèves, embouteillages, etc.) ; ensuite, pour avoir la possibilité d'observer des comportements souples (en arrêtant sa voiture pour un achat d'opportunité, pour faire monter un enfant ou pour un rendez-

¹⁸ À partir de l'activité d'aménagement, qui, dans la définition française, est en principe de maîtriser le foncier, viabiliser et équiper les terrains, mais qui très souvent comporte la définition des droits à bâtir et s'étend dans un certain nombre de cas à la négociation avec les investisseurs, au choix des grands partis architecturaux (et des principaux architectes) et en définitive à tout ce qui relève de la conduite de projet.

vous), en particulier lors d'un type de déplacement souvent très mal identifié par les statistiques: le retour à la maison.

Enfin, la demande de maîtrise s'applique à la proximité, considérée comme le lieu de la protection de l'espace intime et de sa lisière, de la commodité, c'est-à-dire d'un accès facile et flexible (symbolisé par la figure du «dépanneur») à un ensemble de services et de biens dont on a souvent besoin, et de la convivialité qui s'arrête à l'agrément d'échanger trois mots avec des figures familières (Bourdin, 2005). Prendre en compte ces demandes et y répondre relève de la régulation. La fourniture de biens et de services n'a plus guère de raisons de relever d'acteurs publics, sauf pour pallier la défaillance des acteurs privés ou, dans certains cas, pour garantir l'accès de clientèles insolubles. En revanche, le champ de l'action de régulation est immense, ne serait-ce que pour aider à l'organisation de la vie quotidienne.

La dynamique de l'individualisation est renforcée par un processus d'externalisation qui porte d'abord sur l'usager. On lui demande par exemple, sous prétexte de flexibilité et de «l'apport Internet», d'accomplir des tâches qu'effectuaient autrefois les employés de banque. Dans ce contexte, l'organisation de la vie quotidienne devient un enjeu majeur pour chacun et, de ce fait, un problème public. Elle entre dans le domaine de l'action publique au sens large (en ce qu'elle implique une diversité d'acteurs) et elle appelle l'intervention des acteurs publics. Mais celle-ci reste marquée par les enjeux de fourniture massive d'un nombre limité de biens et de services essentiels qui prévalaient dans le contexte de l'État du «Bien-Être». Très souvent, il faut encore développer, voire inventer, l'intervention de régulation – et ses outils – permettant de rendre moins difficile l'organisation de la vie quotidienne.

En même temps, d'autres enjeux montent en puissance. L'obsédante concurrence entre les villes passe d'abord par les firmes. Or, il convient de ne pas l'oublier: quoi qu'on fasse, une entreprise peu productive et peu innovante sera perdante un jour ou l'autre. Mais la concurrence ne s'arrête pas là. Améliorer sa position dans le marché des localisations et des activités créatrices (notamment la recherche et développement) est un objectif majeur et largement partagé. On y réussit par une démarche stratégique

que les événements (Jeux Olympiques, expositions internationales, grandes créations artistiques) ou les opérations spectaculaires dans tous domaines, durables (Musée Guggenheim à Bilbao, Centre commercial du Bull Ring à Birmingham, Gare centrale de Berlin) ou éphémères (comme Paris-Plage) popularisent. Cette démarche comprend bien d'autres volets et suppose que l'on s'appuie sur des activités diverses qui sont la veille stratégique, la prospective, la concertation avec un très grand nombre d'acteurs, l'attraction de porteurs de capital-risque, etc. L'importance démontrée de l'innovation conduit à une véritable mode de la «classe créative» qui mériterait divers commentaires. Mais on constate surtout que l'impact sur les modèles de management local reste faible.

En résumé et sans nuances, les méthodes du management local évoluent en fonction du mouvement général des formes de l'action publique. Elles ne «collent» pas pour autant au double enjeu de l'individualisation et de l'aide à la vie quotidienne d'un côté, de la concurrence, de la recherche et développement et de la créativité de l'autre. Cela n'empêche pas qu'il y ait cumul d'expériences très instructives, mais dans le cas de la France au moins, elles ne sont pas encore formalisées dans des modèles de management et le piège de l'intercommunalité, qui mobilise toutes les énergies pour faire fonctionner des machineries incroyablement compliquées, ne facilite pas cette évolution.

■ LA PROXIMITÉ DANS L'ÉQUILIBRE DE NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION

Agir sur les structures de proximité permet d'opérer quelques transformations significatives, même si celles-ci sont loin de répondre à tous les enjeux. Un premier facteur de transformation de la dynamique des organisations publiques est certainement l'introduction d'équipes qui conduisent des projets, ou d'équipes organisées sur le même modèle et chargées d'une action de régulation qui peut aussi bien porter sur un grand service urbain comme les transports en commun que sur la gestion de sites significatifs, grand pôle d'échange ou quartier central (à travers le management de centre-ville). Mais cela ne suffit pas. Il faut également renforcer les fonctions de commandement (les états-majors) et aussi de veille et de

prospective, donc disposer des instruments de connaissance qui permettent de les alimenter. Dans le cas français, les agences d'urbanisme¹⁹ dont les fonctions traditionnelles d'étude et de préparation des documents de planification perdent de leur signification ou sont assurées par d'autres, pourraient se recycler dans cette perspective.

Les équipes de projet doivent également pouvoir s'appuyer sur des ressources internes (même si elles font également appel à l'extérieur) en particulier en matière d'expertise. Il faut donc que perdurent des pôles de spécialistes, mais comme centres de ressources pour les équipes de projets. Un tel système ne peut se maintenir en équilibre : les centres de ressources redeviendront vite des directions sectorielles qui reprendront le pouvoir sur les équipes de projet²⁰. Il faut donc les contrebalancer et les structures de proximité y pourvoient. Certaines équipes de gestion de site sont en elles-mêmes des équipes de proximité, mais, dans beaucoup de cas, la structure de proximité peut devenir l'interlocuteur de l'équipe de projet. On a pu observer l'intérêt de cette configuration à propos d'une grande opération d'aménagement de friches

urbaines aussi bien qu'à propos du réaménagement d'une grande gare et de son environnement pour l'accueil du TGV (train à grande vitesse).

La structure de gestion de proximité apparaît comme un lieu transversal d'intégration des problèmes qui contrebalance la spécialisation des pôles de compétence sectoriels et la fixation sur le résultat (pilotage par l'aval) des équipes projets. C'est notamment un des lieux à travers lesquels les questions d'organisation de la vie quotidienne peuvent être prises en compte par le management urbain. Mais cela n'a rien à voir avec l'horizon de vie des habitants, qui est à une tout autre échelle, celle de l'activité professionnelle, des déplacements, des réseaux de relation, de la cartographie subtile des loisirs des adultes et des enfants... La proximité est un lieu d'organisation pour les individus et un lieu de gestion pour les organisations publiques, sans aucun doute. On peut y développer les démarches de contrôle démocratique qui correspondent à cela. Il n'est pas certain qu'il soit pour autant pertinent d'en faire l'échelon de base de la vie civique et un lieu majeur de la démocratie.

¹⁹ Organismes publics d'études à l'échelle d'une agglomération qui dépendent d'un groupement de communes et qui sont partiellement financés par l'État.

²⁰ Dans ce genre de petites guerres, le détenteur d'une spécialité stratégique – fut-il archaïque dans son organisation – l'emporte sur les « transversaux » si ceux-ci ne disposent pas d'une situation institutionnelle très forte. On a vu comment dans un grand organisme de transports urbains français, les lignes (c'est-à-dire ceux qui s'occupent de faire circuler le matériel) l'avaient emporté (au moins provisoirement) sur les sites (stations et pôles d'échange) qui avaient pourtant le vent en poupe.

BIBLIOGRAPHIE

- Arab, N. (2004). *L'activité de projet dans l'aménagement urbain, processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, thèse, Paris, École nationale des ponts et chaussées.
- Bernfeld, D. (dir.) (1978). *Introduction à la participation (Alsace, Bade-Wurtemberg, Cantons suisses)*, Venise, Ciedart.
- Bonnet, M. (2005). *La conduite des projets architecturaux et urbains : tendances d'évolution*, Paris, La Documentation française.
- Bourdieu, P. (1980). *Le Sens pratique*, Paris, Éditions de Minuit.
- Bourdin, A. (2005). *La Métropole des individus*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- Bourdin, A. (2000). *La question locale*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. La politique éclatée.
- Bourdin, A., M.-P. Lefevre et P. Melé (dir.) (2006). *Les règles du jeu urbain. Entre droit et confiance*, Paris, Descartes et Cie.
- Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthes (2001). *Agir dans un monde incertain*, Paris, Le Seuil.
- Charmes, E. (2005). *La vie périurbaine face à la menace des gated communities*, Paris, L'Harmattan, coll. Villes et entreprises.
- Davies, J. S. (2002). « Urban Regime Theory. A Normative-Empirical critique » *Journal of Urban Affairs*, vol. 24, n° 1, p. 1-17.
- Ehrenberg, A. (1998). *La fatigue d'être soi*, Paris, Odile Jacob.
- Frébault, J. (2005). *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Paris, éditions du Moniteur.
- Gauchet, M. (2002). *La démocratie contre elle même*, Paris, Gallimard, coll. Tel.
- Hoggart, R. (1970). *La culture du pauvre*, Paris, Minuit, coll. Le sens commun.
- Jobert, B. (dir.) (1994). *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- Jobert, B. et P. Muller (1988). *L'État en action*, Paris, Presses universitaires de France.
- Jouini, S. et C. Midler (1996). *L'ingénierie concourante dans le bâtiment*. Synthèse des travaux du groupe de réflexion sur le management de projet (GREMAP), Paris, coll. Recherche, CSTB, n° 75.
- Lacarrière, J. (1974). *L'été Grec*, Paris, Pocket, coll. Terre humaine.
- Lorrain, D. (1998). « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, décembre.
- Lorrain, D. (1995). « La grande entreprise urbaine et l'action publique », *Sociologie du Travail*, vol. 37, n° 2, spécial ville, p. 199-220.
- Lewis, O. (1960). *Tepoztlan: Village in Mexico (Case Studies in Cultural Anthropology)*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Midler, C. (1993). *L'auto qui n'existait pas, management de projet et transformation de l'entreprise*, Paris, Economica, 215 p.
- Mossberger, K. et G. Stoker (2001). « The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualisation » *Urban Affairs Review* vol. 36, n° 6, p. 810-835.
- Redfield, R. (1930). *Tepoztlan, a Mexican Village: A Study in Folk Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Rousseau, A., R. Beaunez et A. Baccigalpo (1971). *L'expérience de Grenoble*, Paris, Éditions ouvrières.
- Schelling, T. (1979). *La tyrannie des petites décisions*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Schelling, T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*, Toronto, Norton.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Wilmott, P. et M. Young (1983). *Le village dans la ville*, Paris, CCI, Centre Pompidou.
- Zitoun, P. (2001). *La politique du logement 1981-1995. Transformations d'une politique publique controversée*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.

La gestion de la complexité urbaine : le rôle et l'influence des groupes en quête d'équité dans les grandes villes canadiennes

Par **Caroline Andrew**, Centre d'études en gouvernance, École d'études politiques, Université d'Ottawa • caroline.andrew@uottawa.ca

L'objectif du présent article est de réfléchir sur les liens qui existent entre la participation des groupes en quête d'équité et les services et programmes offerts par les grandes villes canadiennes. Est-ce que ces groupes participent à la politique urbaine, de quelles façons y participent-ils et, question centrale, leur participation a-t-elle un impact sur les gouvernements des grandes villes canadiennes, et ce, sur le plan de leurs politiques, de leurs programmes et de leurs activités ?

Clarence Stone, un des auteurs les plus reconnus dans ce champ d'études, a tenté de répondre à ces questions dans ses travaux sur la politique urbaine américaine¹. Il a élaboré la théorie des régimes urbains et clairement précisé ses objectifs à l'occasion des débats entourant cette théorisation. Ainsi écrit-il qu'il veut déterminer dans quelles circonstances les groupes marginalisés réussissent à entrer dans « le tissu de la gouvernance urbaine ». Cette formulation comporte, me semble-t-il, deux messages importants : (1) le tissu « normal » de la gouvernance urbaine est investi par les groupes non marginalisés, notamment le secteur des affaires – ceci est vrai pour le Canada comme pour les États-Unis ; mais (2) en même temps, il est possible pour les groupes marginalisés d'en faire partie soit parce qu'ils redéfinissent, au moins partiellement, ce qu'est la gouvernance urbaine, soit

simplement parce qu'ils ont réussi à être considérés dans ce milieu. À l'instar de Stone, ce qui nous intéresse est de comprendre les circonstances qui permettent aux groupes marginalisés de faire entendre leur voix, c'est-à-dire les conditions de l'inclusion, même limitée, de leurs idées dans le cadre de la gestion municipale.

Avant d'analyser des illustrations concrètes de cette inclusion, il est nécessaire de définir certains concepts. Qui sont en effet les groupes en quête d'équité et pourquoi avons-nous choisi d'utiliser ce vocabulaire ? Nous souhaitons examiner la participation des groupes de femmes, des groupes ethno-raciaux, des groupes d'immigrants et des groupes gais, lesbiens, bisexuels et transgenres (GLBT), sans toutefois suggérer par cette distinction qu'il s'agit là de catégories séparées. Nous accordons une importance centrale à la théorie et aux pratiques de l'« intersectionnalité » entendues comme la reconnaissance de la multiplicité et de l'interrelation des catégories sociales². Si nous observons, par exemple, le cas du groupe des femmes immigrantes francophones de l'Ontario, sa position n'est pas simplement le cumul des statuts de femmes, d'immigrantes et de francophones en Ontario, elle est le résultat des interrelations entre l'ensemble des composantes. En dépit de nombreux écrits, une théorisation adéquate de l'intersectionnalité reste à compléter et la compréhension des pratiques à améliorer. Nous utiliserons donc un vocabulaire qui place à égalité les catégories et les intersectionnalités

¹ C. N. Stone (2005). « Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n° 3, p. 309-341.

² Voir, entre autres, O. Hankivsky (2007). « Gender Mainstreaming in the Canadian Context », dans M. Orsini et M. Smith (dir), *Critical Policy Studies*, UBC Press, p. 111-135 ; O. Hankivsky (2005). « Gender vs. Diversity Mainstreaming: A Preliminary Examination of the Role and Transformative Potential of Feminist Theory », *Revue canadienne de science politique*, vol. 38, n° 7, p. 977-1001 ; C. Andrew (1995). « Ethnicities, Citizenship and Feminism: Theorizing the Political Practices of Intersectionality », *Nationalisms and Ethnic Politics*, vol. 1, n° 3, p. 64-81 ; C. Andrew et M. Rajiva (1996). « Qui peut exister ? La construction des acteurs sur la scène politique municipale » dans D. Adam (dir), *Femmes francophones et pluralisme en milieu minoritaire*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, p. 31-40.

et ne préjuge pas que les groupes de femmes ont un statut plus affirmé ou moins affirmé que les groupes de femmes immigrantes francophones en Ontario. Le mot « diversité » aurait pu être employé, mais le vocable « groupes en quête d'équité » implique une volonté de transformation du monde qui positionne les objectifs de participation des groupes et les identifie aux mouvements sociaux et à des comportements oppositionnels et non conformistes. Toutes les actions des groupes en quête d'équité ne sont certes pas oppositionnelles, mais tous les groupes ont des éléments oppositionnels dans leurs actions.

La deuxième clarification a trait à notre façon de mesurer la participation des groupes en quête d'équité. Pour respecter notre préoccupation au sujet des circonstances dans lesquelles les groupes marginalisés influencent les processus des gouvernements municipaux, nous n'isolons pas la participation des groupes de la société civile des autres facteurs de fonctionnement des institutions municipales. Nous reprenons ici l'image choisie par Carolyn Whitzman pour définir les facteurs favorables aux intérêts des femmes³, à savoir une table avec quatre pieds : des élus « champions », des fonctionnaires efficaces et sympathisants, des groupes de la société civile bien organisés et mobilisés et enfin des chercheurs aptes à éclairer les enjeux. Cette image nous permet de comparer, non pas isolément les expériences de participation des groupes, mais plus systématiquement l'ensemble des interventions, y compris celle des autres catégories d'acteurs. Cette approche contribue à renforcer la dimension comparative de notre étude. Nous procéderons donc à la description d'exemples de participation des groupes en quête d'équité dans les quatre plus grandes villes canadiennes (Toronto,

Montréal, Vancouver et Ottawa) en tenant compte des effets du leadership politique, de la stratégie administrative et de l'articulation des enjeux par la recherche.

Nous avons choisi les trois plus grandes villes canadiennes : Toronto, Montréal, Vancouver, désormais réunies par le sigle TMV, mais également Ottawa, théâtre de plusieurs exemples intéressants d'intersectionnalité que mes propres recherches sur la région d'Ottawa-Gatineau ont permis de mettre en évidence.

■ LES GROUPES DE FEMMES

Pour étayer notre propos, nous choisirons d'abord d'évoquer l'implication des groupes de femmes de Toronto autour des questions de sécurité ou du sentiment d'insécurité. Nous voulons plus précisément aborder le rôle de METRAC dans la création en 1980 et l'utilisation des enquêtes de sécurité (*safety audit*, plus connu en français sous le vocable « marches exploratoires⁴ »). Tout en conservant le sigle, METRAC a, depuis, changé de nom. D'abord connu comme *The Metro Action Committee on Public Violence against Women and Children*, le nom de l'association fait dorénavant référence au comité de Toronto métropolitain contre la violence faite aux femmes et aux filles. L'association a été fondée dans les années 1970 à la suite d'une série de viols commis à Toronto. À l'époque, les autorités torontoises avaient été vivement critiquées et contraintes à agir en matière de sécurité urbaine. À ses débuts, l'organisation METRAC recevait un financement du gouvernement métropolitain de Toronto et sa composition représentait les groupes de femmes de Toronto.

³ C. Whitzman (2002). « Tisser les liens » dans *Actes du 1^{er} Séminaire international sur la sécurité des femmes*, (Montréal, 9-11 mai 2002), [en ligne], www.femmesetvilles.org

⁴ Voir, entre autres, C. Whitzman (2002). « The "Voice of Women" in Canadian Local Government » dans C. Andrew, K. Graham, et S. Phillips (dir), *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*, Montréal, McGill-Queens' University Press, p. 93-118; C. Whitzman (2006). « Women and Community Safety », *Women and Environments International Magazine*, n° 70-71, p. 24-27; C. Andrew (2000). « Resisting Boundaries? Using Safety Audits for Women », dans K. Miranne et A. Young, *Gendering the City*, Lanham, Md., Rowman and Littlefield Publishers, p. 157-168; C. Andrew (1995). « Getting Women's Issues on the Municipal Agenda: Violence against Women », dans J. Garber et R. Turner (dir), *Gender in Urban Research*, Thousand Oaks California, Sage Publications, p. 99-118; A. Michaud (2002). *La sécurité des femmes: de la dépendance à l'autonomie*, Montréal, Comité d'action femmes et sécurité urbaine (CAFSU); Femmes et ville, Montréal et CAFSU, *Guide d'enquête sur la sécurité des femmes et ville*; Ville de Montréal (2002). *Guide d'aménagement pour un environnement urbain sécuritaire*; G. Wekerle et C. Whitzman (1995). *Safe Cities*, New York, Van Nostrand Reinhold.

Dans ce contexte, l'enquête de sécurité, créée par la directrice de METRAC dans les années 1980, apparaît comme un outil dont le principe est à la fois simple et complexe. En résumé, un groupe de citoyens «patrouille» le quartier ou une partie du quartier, recense et prend en note les éléments «insécurisants» ou non sécuritaires, puis, à l'issue de l'exercice, fait état auprès des autorités de ses revendications et de ses préconisations. Si le processus fonctionne correctement, les responsables de la sécurité de la municipalité créent alors une procédure pour mettre en œuvre les recommandations. On le voit, cette initiative peut avoir un impact direct sur les politiques et les programmes de la ville. Carolyn Whitzman prend ainsi comme exemple les aménagements de High Park réalisés à la suite des marches exploratoires.⁵

L'enquête de sécurité est un exemple important d'innovation sociale venant de la société civile. Instrument créé à Toronto, il a inspiré nombre d'initiatives semblables à travers le monde, les plus récentes «répliques» ayant vu le jour en Afrique du Sud, en Russie et en Inde⁶. Au Canada, les enquêtes de sécurité se sont multipliées dans de nombreuses villes et régions dont Montréal, Toronto, Ottawa, Charlottetown, Région de Peel, Williams Lake, Cowichan Valley⁷...

Les enquêtes de sécurité ne sont pas forcément menées par des femmes ou des groupes de femmes, même si METRAC et les groupes féministes en sont à l'origine. Les enquêtes conduites par des femmes présentent néanmoins des avantages sur les plans théorique et pratique. Une enquête de sécurité traduit, en mesures pratiques, la vision des rapports de pouvoir inscrits dans le cadre bâti urbain. Or, la vision des groupes marginalisés, plus sensibilisés aux réalités de ces rapports de pouvoir urbains, en offre une lecture plus claire. Impliquer pleinement

des groupes de femmes doublement et triplement marginalisées rendent les enquêtes de sécurité encore plus efficaces. «Sécuritaire pour les femmes; sécuritaire pour tous», tel est le message des enquêtes de sécurité.

Cibler les enquêtes de sécurité sur les femmes peut également se révéler utile pour libérer la parole. Les femmes expriment en effet plus aisément leur sentiment d'insécurité envers l'environnement urbain. Une fois ce «vécu» raconté et accepté dans les réunions publiques ou dans les groupes de marches exploratoires, il devient alors plus facile pour les autres participants d'exprimer leurs propres perceptions de l'insécurité.

Notre objectif n'est pas ici de faire une analyse exhaustive des enquêtes de sécurité, mais bien de souligner qu'elles sont désormais un des outils les plus utilisés par les groupes de femmes dans les grandes villes canadiennes et partout dans le monde. Dans bien des cas, les enquêtes ont connu des suites concrètes dans l'aménagement des villes. Ces enquêtes de sécurité représentent également un moyen efficace de mobilisation, car elles incarnent l'idée d'une expertise des résidentes, ou des citoyennes urbaines, qui, en raison de leur utilisation de la ville, disposent de connaissances dont le gouvernement municipal serait inspiré de tenir compte. Cette expertise est souvent contestée, par la police ou par les urbanistes, qui revendiquent et mettent de l'avant leur propre vision de la sécurité urbaine.

Quels sont donc les facteurs qui, malgré les oppositions, expliquent le succès des enquêtes de sécurité? Comme nous l'avons déjà souligné, leur succès réside dans l'existence d'un processus de mise en œuvre par les instances municipales et donc, en amont, d'une volonté politique et administrative. Si on devait tirer une leçon de l'expérience des villes canadiennes lors des dernières années, ce serait assurément la variabilité

⁵ C. Whitzman (1992). «Taking Back Planning: Promoting Women's Safety in Public Places – the Toronto Experience», *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 9, n° 2, p. 169-179; C. Whitzman (1995). «What do you want to do? Pave Parks?», dans M. Eichler (dir), *Change of Plans*, Toronto, Garamond Press, p. 89-109.

⁶ C. Whitzman, *op.cit.*, p. 25. Voir aussi les sites Web de Safe Delhi et de PUKAR pour les exemples des enquêtes de sécurité à Delhi et à Mumbai.

⁷ Ces exemples viennent du projet de Femmes et villes international de produire un guide pour le développement des partenariats entre les groupes de femmes à base communautaire et les gouvernements municipaux. Le guide sera publié au printemps 2007 et sera disponible sur le site Web, www.femmesetvilles.org. Voir également, Femmes et villes international (2004), *Les Prix Sécurité des Femmes 2004: Le Recueil des bonnes pratiques*, Montréal, Femmes et villes international.

de cette volonté. À Toronto, pionnière et leader des enquêtes de sécurité, la volonté s'est dissipée après la fusion de la grande ville de Toronto. Très actif, le programme Femmes et ville, en partenariat avec le Comité d'action femmes et sécurité urbaine (CAFSU), a permis à Montréal de prendre la relève de Toronto⁸. Cependant, l'activité du programme a également été réduite ici après la fusion de la ville de Montréal et les défusions subséquentes. À Ottawa, il existait une procédure administrative pour la mise en œuvre des recommandations des enquêtes de sécurité, mais elle n'a pas survécu à la création de la nouvelle ville.

Plusieurs facteurs expliquent la difficulté pour les groupes de femmes d'utiliser les résultats des enquêtes de sécurité – et donc de faire partie du « tissu de la gouvernance urbaine » – dans la période post-fusion à Toronto, Montréal et Ottawa : le contexte de contraintes budgétaires des fusions de Toronto et d'Ottawa, l'absence de direction administrative et politique claire et efficace après les fusions et les défusions, l'arrivée d'administrations municipales prônant une vision néolibérale, le départ d'élues « championnes » telle Barbara Hall à Toronto...

En dehors de la question de la sécurité urbaine, les groupes de femmes ont également travaillé sur les enjeux du rôle des femmes dans la prise de décision municipale. À Montréal, le sommet de 2002 a représenté un moment fort dans la mobilisation du mouvement des femmes. Sur l'insistance des groupes de femmes, coalisés pour l'occasion avec d'autres groupes populaires, la Ville a promis de créer un conseil des Montréalaises, d'installer un bureau Femmes et ville dans la nouvelle ville et de décider et de mettre en œuvre une politique d'égalité et une politique en matière d'aménagement sécuritaire.

Créé en 2004, le Conseil des Montréalaises comprend 15 membres. Sa mission est de « contribuer au développement de la Ville de Montréal pour qu'elle devienne un lieu réellement inclusif, sécuritaire et où il fait bon vivre pour toutes les femmes, quels

qu'en soient l'âge, l'origine, le statut, la classe sociale, la langue ou le handicap⁹ ».

Les déclarations citoyennes offrent un autre exemple de projet montréalais qui vise à mobiliser les groupes de femmes pour faire pression, au niveau des conseils arrondissements, pour l'intégration des enjeux liés aux femmes dans « le tissu de la gouvernance urbaine ». La démarche des déclarations citoyennes, décrite dans un guide publié par le Conseil des Montréalaises¹⁰, consiste pour les groupes de femmes à exprimer leur vision d'un lieu de vie urbaine idéal où les domaines jugés prioritaires pour les femmes sont pleinement reconnus et inscrits dans les politiques, les programmes et les activités des arrondissements. Cette initiative des déclarations citoyennes est encore trop récente pour évaluer ses impacts concrets sur la transformation de l'espace urbain montréalais, mais la démarche est à considérer avec attention car elle se veut une tentative pour redéfinir le « tissu normal de la gouvernance urbaine ».

Sur la côte Ouest, le précédent conseil municipal de Vancouver avait adopté les conclusions d'un groupe de travail qui préconisait d'instaurer une politique d'égalité entre les sexes et de l'accompagner de mesures administratives assurant sa mise en œuvre à travers les différents programmes et activités de la ville. Au lendemain des élections municipales de 2005, le nouveau conseil a décidé, au printemps 2006, de ne pas endosser ce projet politique. En 2005, la Ville de Vancouver semblait prête à prendre le leadership canadien pour l'inclusion des femmes dans la gouvernance urbaine, mais la volte-face du nouveau conseil a changé radicalement cette perspective.

À Toronto, c'est le « Toronto Women's Call to Action » qui travaille présentement pour mieux intégrer les femmes dans les processus de prise de décision de la nouvelle ville. Ce groupe torontois s'intéresse tout particulièrement à la représentation des femmes dans toute leur diversité, c'est-à-dire à la traduction des dimensions ethno- raciale, de classe, d'âge et

⁸ Femmes et ville, Montréal et la Fédération canadienne des municipalités (2004). *Une ville à la mesure des femmes*; Comité d'action femmes et sécurité urbaine, *La boîte à outils*.

⁹ Conseil des Montréalaises (2006). *Conseil des Montréalaises*, [Dépliant d'information].

¹⁰ Conseil des Montréalaises (2007). *Guide pour l'élaboration d'une déclaration citoyenne*.

d'orientation sexuelle dans la représentation et la participation des femmes.

Cette même préoccupation « intersectionnelle » est reprise à Ottawa par les promoteurs du projet « Initiative: une ville pour toutes les femmes (IVTF¹¹) ». Le groupe déploie son action dans deux directions: d'une part la formation des femmes issues des groupes communautaires en vue de faciliter leur engagement civique et, d'autre part, la diffusion auprès des gestionnaires de la ville d'Ottawa, d'un guide qui aide à l'intégration des femmes – dans leur diversité – dans toutes les phases de la formation et de la mise en œuvre des politiques, des programmes et des activités de la ville¹². Dans une première phase, l'usage de ce guide a fait l'objet d'un projet pilote au sein de la Direction des services communautaires et de protection, la plus importante direction administrative de la ville. Il devrait maintenant être généralisé à l'ensemble de l'administration municipale. Selon le rapport du projet pilote, l'utilisation du guide a déjà eu des résultats concrets. Toutefois, la Ville d'Ottawa ayant, en novembre 2006, élu un nouveau maire sur sa promesse de ne pas augmenter les impôts municipaux, on ne peut, au moment d'écrire ce texte, prévoir avec certitude l'avenir des initiatives vouées à l'inclusion des femmes dans toute leur diversité.

Auprès des gouvernements municipaux des grandes villes canadiennes, les groupes de femmes font état de revendications dans bien d'autres dossiers: logement social, transport public, garde d'enfants, pour n'en citer que quelques-uns. Mais les deux domaines que nous avons décrits plus en détail – la sécurité urbaine et l'intégration dans l'ensemble des processus de prise de décision – nous paraissent être ceux pour lesquels les groupes de femmes ont le plus investi et dans lesquels ils ont obtenu des résultats.

Pour reprendre la formule de Clarence Stone, nous ne prétendons pas que les groupes de femmes font partie du « tissu normal de la gouvernance urbaine », mais nous pouvons affirmer, exemples à l'appui, que certaines de leurs actions ont permis des avancées. Le plus souvent, la plateforme de ces réussites confirme l'image de la table que nous avons empruntée à Carolyn Whitzman: des élus « champions », des fonctionnaires efficaces et favorables aux enjeux des groupes de femmes, des chercheurs convaincus de l'importance d'une perspective féministe sur la sécurité urbaine et sur les processus de prise de décision et des groupes de femmes structurés et mobilisés.

■ LES GROUPES IMMIGRANTS ET ETHNO-RACIAUX

En commençant une nouvelle section avec le titre « Les groupes immigrants et ethno-raciaux », nous sommes en contradiction avec l'objectif déclaré au début de ce texte qui consistait à ne pas distinguer les dimensions de la différence, mais plutôt d'insister sur la réalité de l'intersectionnalité en ce qui a trait aux groupes en quête d'équité. Au demeurant, nous avons déjà entamé l'analyse de la dimension ethno-raciale avec la description de « Toronto Women's Call to Action » et de l'« Initiative: une ville pour toutes les femmes » d'Ottawa. Les deux groupes illustrent l'intersectionnalité, à la fois de la dimension du genre et de la dimension ethno-raciale. Les gouvernements municipaux avec lesquels ils travaillent les voient d'ailleurs comme tels. À titre d'exemple, on mentionne l'« Initiative: une ville pour toutes les femmes¹³ » dans un document de la Direction des services culturels et du financement communautaire de la ville d'Ottawa. Pour cette ville, le groupe IVTF représente la diversité ethno-raciale et immigrante et non pas l'intersection de la diversité femmes et de la diversité ethno-raciale.

¹¹ Le groupe est également connu par son titre anglais, City for All Women Initiative (CAWI). Voir C. Andrew et F. Klodawsky (2006). « New Voices: New Politics », *Women and Environments International Magazine*, n° 70-71, p. 66-67; C. Andrew, P. Harewood, F. Klodawsky et A. Willis (2004). « Accessing City Hall », *Women and Environments International Magazine*, n° 62-63, p. 49-50.

¹² Ville d'Ottawa et Initiative: une ville pour toutes les femmes (2006). *Guide d'égalité entre les sexes: Promouvoir l'égalité et l'inclusion de la pleine diversité des femmes au sein de la ville d'Ottawa*, Projet pilote des Services communautaires et de protection, Ville d'Ottawa.

¹³ Ville d'Ottawa, Direction des services communautaires et de protection (2006). *La culture dans une société diversifiée: La Direction des services culturels et financement communautaire appuie les nouveaux canadiens*, p. 5.

Il est important de réfléchir sur l'expérience des groupes immigrants et ethno-raciaux envers les gouvernements municipaux des grandes villes canadiennes. Le niveau municipal ne fut pas en effet leur première cible. Les politiques fédérales et par la suite les politiques provinciales ont été leurs enjeux prioritaires. Pour autant, et dans le même temps, l'intérêt des édiles municipaux pour les conditions de vie des populations immigrantes et des minorités visibles a augmenté. L'inclusion explicite des municipalités dans la récente entente entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario sur l'immigration illustre cette importance croissante des politiques municipales dans ce domaine.

Le projet Metropolis (www.metropolis.ca) regroupe cinq centres de recherche « régionaux » (Vancouver, Toronto, Montréal, les Prairies et l'Atlantique) aux activités desquels s'ajoutent celles d'analystes aux paliers fédéral et international. À partir des partenariats de recherche entre universitaires, groupes et organisations communautaires et analystes gouvernementaux, le réseau publie une documentation abondante sur les conditions d'immigration et d'intégration dans les villes canadiennes. On remarquera ainsi que le premier numéro de *Nos diverses cités* (2005), publié par Metropolis, traitait avant tout des actions des municipalités des grandes villes canadiennes par rapport à la diversité ethno-raciale. À travers différentes descriptions, on dispose d'exemples de l'activité des groupes de la société civile représentant la population immigrante et les minorités visibles.

Au même moment, dans un livre en cours de parution, les auteurs s'attachent à mesurer la participation politique des nouveaux arrivants et des minorités visibles dans les plus grandes villes canadiennes¹⁴. La sous-représentation des représentants des minorités visibles aux postes d'élus est un fait avéré. L'étude porte sur 11 villes canadiennes. Sur 552 postes élus (niveaux

fédéral, provincial et municipal), 48 seulement sont occupés par des personnes issues d'une minorité visible. En 2006, la situation dans les conseils municipaux des quatre plus grandes villes canadiennes était la suivante : à Toronto, 5, sur 45, membres du conseil venaient d'une minorité raciale ; 3 membres du conseil municipal de Vancouver sur 11 étaient issus d'une minorité raciale ; le conseil municipal de Montréal comptait 4 représentants de minorité visible ; à Ottawa enfin, avant les élections municipales de novembre 2006, seul un élu d'une minorité visible siégeait parmi les 22 membres du conseil municipal.

Dans le cas des quatre villes examinées ici, les auteurs soulignent unanimement que les municipalités ont pris en compte la diversité ethno-raciale et mettent en œuvre des actions importantes visant les populations immigrantes et les minorités visibles. Cependant, ces initiatives sont presque toujours le résultat des décisions des élus et/ou des fonctionnaires de la ville et non pas celui de l'activité des groupes. Le chapitre consacré à Toronto¹⁵ fournit une liste des politiques inclusives de la ville, dont un plan d'action pour l'élimination du racisme et de la discrimination, une politique-cadre pour l'immigration et l'établissement, une politique d'équité en emploi, une déclaration sur l'accessibilité et la diversité ou encore une politique sur les services multilingues.

Depuis 1986, Vancouver¹⁶ a mis en place une politique sur les relations multiculturelles et la Direction de la planification sociale de la municipalité est réputée très proactive sur les questions de la diversité ethno-raciale. En 2005, le conseil municipal a créé un groupe de travail sur l'immigration coprésidé par un élu et une personne représentant la société civile. Certains des centres communautaires offrent enfin des services adaptés à la population immigrante et de minorité visible¹⁷. À l'inverse, l'action de la municipalité d'Ottawa¹⁸ est davantage décrite comme le résultat des

¹⁴ C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (À paraître). *Electing a Diverse Canada: Political Participation of Newcomers and Minorities in Canadian Cities*.

¹⁵ M. Siemiatycki, (À paraître). « Reputation and Representation: Reaching for Political Inclusion in Toronto », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

¹⁶ I. Bloemraad (À paraître). « Diversity and Elected Officials in the City of Vancouver », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

¹⁷ L. Sandercock (2005). « Sustaining Canada's Multicultural Cities », *Nos diverses cités*, n° 1, p. 153-157.

¹⁸ J. Biles et E. Tolley (À paraître). « Our Unrepresentative but Somewhat Successful Capital », dans C. Andrew, J. Biles, M. Siemiatycki et E. Tolley (dir), *op. cit.*

pressions exercées par les groupes communautaires. Ainsi en est-il de la sensibilisation des services policiers par le *Community Police Action Committee*, de la création d'un comité consultatif sur l'équité et la diversité et de l'intégration des enjeux autour des nouveaux arrivants et des minorités visibles dans le plan des services humains de la ville. Les auteurs de ces études tiennent à préciser que ces initiatives concernent dans une première étape, et pour l'essentiel, une réflexion sur les structures et les procédures et que les résultats concrets, en termes de programmes et d'activités, tardent à venir.

Avec les défusions et la création des conseils d'arrondissements, Montréal offre un cas particulier quant aux liens entre les groupes de la société civile et les instances locales. On constate en effet des variations considérables dans l'approche et le succès des groupes établissant ou renforçant leurs liens avec les arrondissements et tout autant de différences dans les résultats des politiques et des programmes des arrondissements. Nous menons actuellement une recherche comparative entre Montréal et Ottawa sur l'impact des restructurations municipales sur la gestion de la diversité (ethno- raciale, femmes-hommes, revenu et monoparentalité). À Montréal, les premiers entretiens laisseraient présager que l'activité des groupes représentant la diversité ethno-culturelle a eu un impact réel¹⁹.

L'intérêt des groupes représentant la population immigrante et les minorités visibles pour les affaires municipales augmente à des rythmes inégaux selon les villes et les groupes eux-mêmes dans leur diversité. Cette augmentation accompagne celle des interventions des municipalités dans ces domaines. Il faut voir dans cette conjonction d'intérêts à la hausse le résultat de l'accroissement du poids démographique de la population immigrante et des minorités visibles dans les plus grandes villes canadiennes, mais aussi la reconnaissance de l'importance du palier municipal et une meilleure organisation des groupes. En

revanche, force est de constater que les politiques et les programmes municipaux des plus grandes villes canadiennes reflètent encore insuffisamment le nouveau visage de leurs populations. Les groupes en quête d'équité sur le plan ethno-racial n'appartiennent pas naturellement au « tissu normal de la gouvernance urbaine ». Rares sont les occasions où ils réussissent, le plus souvent partiellement, à s'y faire une place.

■ LES GROUPES GLBT

Tout comme les groupes liés aux enjeux de l'immigration et de l'équité ethno-raciale, les groupes GLBT ne font pas principalement porter leurs efforts de lobbying sur le palier municipal. Dans son analyse de l'impact du mouvement GLBT sur les politiques publiques au Canada²⁰, Miriam Smith constate que la stratégie du mouvement a été jusqu'à présent pour une large part de nature juridique en ayant surtout recours aux voies légales. Miriam Smith poursuit cependant en soulignant que cette stratégie change et que le mouvement GLBT s'intéresse désormais davantage aux dossiers sociaux tels ceux de la santé et des services aux personnes. Dans la structure de gouvernance ontarienne, soulever la question des services sociaux ramène au palier municipal et donc à revendiquer auprès des élus et des administrateurs municipaux. Au demeurant, les groupes GLBT ont toujours émis des griefs par rapport aux services policiers. Or, ces dossiers sont eux aussi du ressort municipal ou du moins local. La Commission des services policiers relève par exemple à Ottawa d'une loi provinciale, mais sa composition est en partie choisie par le conseil municipal (deux élus). Les relations entre la police et les groupes communautaires ont donc une dimension municipale importante.

La ville d'Ottawa offre un exemple éclairant de l'institutionnalisation, au sein de l'organisation de la police, de mécanismes de liaison avec la communauté GLBT. Son résultat apparaît sous la forme de rapports plus confiants entre la communauté et la police dont

¹⁹ Cette recherche est menée par le groupe de recherche DiverCité, composé des chercheuses suivantes : Winnie Frohn, Anne Latendresse et Sylvie Paré de l'UQAM et Caroline Andrew de l'Université d'Ottawa. Il y a présentement plusieurs projets de recherche sur le fonctionnement des instances locales et métropolitaines à Montréal.

²⁰ M. Smith (2007). « Queering Public Policy: A Canadian Perspective », dans M. Orsini et M. Smith (dir), *Critical Policy Studies*, UBC Press, p. 91-109.

une meilleure compréhension, dans les services policiers, de la violence homophobe et de l'importance de prendre au sérieux les incidences de celle-ci. La communauté GLBT a joué un rôle clef dans la création du comité de liaison et dans son fonctionnement.

La préoccupation des groupes GLBT pour les services sociaux trouve encore à s'illustrer à Ottawa. Ainsi y a-t-il eu des recommandations favorables à la création d'un organisme autonome offrant les services sociaux à la communauté GLBT; organisme qui s'ajouterait aux centres de ressources communautaires et de santé qui œuvrent à travers la ville d'Ottawa sur une base géographique. Mais la question a évolué: est-il préférable en effet, pour la communauté GLBT, d'avoir un service qui lui soit réservé ou bien de s'assurer que les centres existants ont la capacité de servir correctement la communauté GLBT. Une grande enquête a été menée à travers le réseau des centres existants dans le but de sonder l'opinion des cadres et des employés. Elle était accompagnée d'une offre de formation destinée à sensibiliser les conseils d'administration et le personnel sur la manière de servir convenablement la communauté GLBT.

Enfin, les groupes GLBT ont un impact sur les gouvernements municipaux à travers le rassemblement de communautés ou la monopolisation de quartiers au cœur des villes. Des quatre villes étudiées, l'exemple le plus connu est le village gai de Montréal, quartier à forte visibilité intégré dorénavant dans la publicité touristique de la ville. Dans la promotion de Montréal, la visibilité du village gai est présentée à la fois comme une attraction touristique et comme une illustration de la tolérance et de l'ouverture d'esprit des Montréalais. L'analyse de Brian Ray et Damaris Rose²¹ montre dans le même temps la pauvreté du quartier et son développement commercial, ce dernier élément ayant rapidement été versé à leur actif par les instances municipales.

■ CONCLUSION

Nous avons fait un survol rapide des activités des groupes en quête d'équité auprès des autorités municipales dans les quatre plus grandes villes canadiennes, Toronto, Montréal, Vancouver et Ottawa. Nos conclusions nous ramènent à la formulation de Clarence Stone: Dans quelles circonstances les groupes marginalisés parviennent-ils à faire partie du «tissu de la gouvernance urbaine»? Nous avons trouvé des exemples de leur influence et de leur impact, mais ils sont peu nombreux et les résultats restent souvent sur le plan discursif sans se concrétiser. À défaut de l'appui d'élus «champions», de fonctionnaires avertis et de chercheurs, les activités des groupes ont moins de chance de s'imposer. Nous pouvons en conclure que les groupes en quête d'équité n'appartiennent pas *a priori* au tissu de la gouvernance urbaine, mais qu'ils réussissent quelquefois à y entrer.

²¹ B. Roy et D. Rose (2000). «Cities of the Everyday: Socio-spatial Perspectives on Gender Difference and Diversity», dans T. Bunting et P. Filon (dir), *Canadian Cities in Transition*, Oxford, 2^e édition, p. 502-524.

Repères et Références

Télescope a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré à la gouvernance urbaine.

■ DES ARTICLES

Neighborhood Governance Reform and Networks of Community Power in Los Angeles

Par **Juliet A. Musso, Christopher Weare, Nail Oztas et William E. Loges**

Langue: anglais

American Review of Public Administration, vol. 36, n°1, 2006, p. 79-97

Cet article applique la théorie des réseaux à l'analyse des effets de la réforme des comités de quartier sur la gouvernance de la ville de Los Angeles. Les auteurs avancent que les comités de quartier ont le pouvoir de changer le caractère élitiste de la gouvernance grâce aux plus-values des réseaux: développement de « ponts » entre les communautés, multiplication et large diffusion de l'information nécessaire à l'action collective et création de nouveaux liens avec les groupes périphériques.

Accessible en version électronique par SAGE Publications

Two Tales of Municipal Reorganization Toronto's and Montreal's Diverging Paths Toward Regional Governance And Social Sustainability

Par **Marie-France Le Blanc**

Langue: anglais

Revue canadienne de science politique, vol. 39, n° 3, 2006, p. 571-590

Invoquant la compétition internationale, les gouvernements de l'Ontario et du Québec ont réorganisé le territoire de leurs métropoles. Cette redéfinition territoriale

modifie l'équilibre institutionnel et politique au palier régional ainsi que les voies de la participation citoyenne, deux variables importantes qui fixent la marge de manœuvre des autorités locales pour promouvoir le développement économique et social.

Accessible en version papier à la bibliothèque de l'ENAP à Québec

Creating the Public Domain Nineteenth-Century Local State Formation in Britain and the United States

Par **Alan DiGaetano**

Langue: anglais

Urban Affairs Review, vol. 41, n° 4, 2006, p. 427-466

Pour comprendre les origines des institutions de la gouvernance locale moderne en Grande-Bretagne et aux États-Unis, l'auteur examine comment, au XIX^e siècle, l'urbanisation, le développement industriel et commercial, la consolidation de l'État-nation, la démocratisation, mais également la mobilisation politique ont contribué à créer un contexte historique favorable à la création d'un domaine public à travers la formation d'un pouvoir local.

Accessible en version électronique par SAGE Publications

Relative Performance Evaluation in Swedish Local Government

Par **Sven Silverbo et Tobias Johansson**

Langue: anglais

Financial Accountability and Management, vol. 22, n° 3, 2006, p. 271-290

Les auteurs décrivent et analysent la manière dont les municipalités suédoises conceptualisent l'évaluation de leur performance et mettent en application son processus. Ils expliquent pourquoi les municipalités choisissent un type d'évaluation plutôt qu'un autre, mais également comment elles parviennent à l'adapter aux contextes locaux pour qu'il réponde à leurs besoins spécifiques.

Accessible en version papier à la bibliothèque de l'ENAP à Québec

Trends in Local Government in Europe

Par **Isabella Proeller**

Langue: anglais

Public Management Review, vol. 8, n° 1, 2006, p. 7-29

L'article consiste en une étude prospective sur les tendances qui affecteront les gouvernements locaux d'Europe au cours de la prochaine décennie. L'étude se fonde sur les témoignages d'experts de la gouvernance locale venant de 32 pays. Elle démontre que la redistribution des responsabilités et des fonctions à travers les différents paliers de gouvernement constitue le principal défi des années à venir.

Accessible en version électronique par METAPRESS

Geographic Scale and Functional Scope in Metropolitan Governance Reform: Theory and Evidence from Germany

Par **Joachim K. Blatter**

Langue: anglais

Journal of Urban Affairs, vol. 28, n° 2, 2006, p. 121-150

Le débat théorique sur la gouvernance urbaine oppose traditionnellement les « localistes » et les régionalistes. L'auteur avance que de nouvelles dichotomies apparaissent entre, par exemple, le tremplin et la relativité de l'échelle géographique, la « déterritorialisation » et la « reterritorialisation », les « espaces du lieu » et l'« espace des flux », oppositions qu'il interprète comme autant de propositions soucieuses du respect de l'étendue géographique et de la liberté de fonctionnement des institutions émergentes de la gouvernance urbaine.

Accessible en version électronique par BLACKWELL SYNERGY

■ DES OUVRAGES

Gouverner la ville : Les voies urbaines de la démocratie moderne

Par **Thierry Oblet** (2005)

Langue: français

Éditeur: Presses Universitaires de France

La « métropolisation » est la nouvelle forme de croissance urbaine. Autrefois enjeux de puissance des États ou des religions, les villes aspirent désormais à une existence d'acteur collectif maître de son propre développement. Le danger est que ce développement urbain, porteur *a priori* de démocratisation de la gouvernance, soit confisqué par des mécanismes financiers et technocratiques. Entre dépolitisation et projet démocratiquement conçu, l'auteur souligne les limites de la conception républicaine du lien social et l'urgence d'inventer, à l'heure de la mondialisation, des procédures politiques à la hauteur de la démocratisation des mœurs.

Indicators for Urban and Regional Planning The Interplay of Policy and Methods

Par **Cecilia Wong** (2006)

Langue: anglais

Éditeur: Routledge

Cet ouvrage s'attache à la définition et à l'utilisation d'indicateurs quantitatifs dans les champs de la planification régionale et urbaine. Son auteure y met en évidence le renouveau d'un intérêt, à la fois des universitaires et des politiques, pour la mise en place d'indicateurs en appui de la planification et en réponse, en partie, au volume de la présente approche informative gouvernementale d'aide à la décision. Dans une perspective managériale et politique, l'auteure considère l'infrastructure statistique, présente des études de cas et alimente enfin le débat théorique sur l'interaction entre les politiques et les méthodes.

Metropolitan Democracies Transformations of the State and Urban Policy in Canada, France and Great Britain

Sous la direction de **Philip Booth** et **Bernard Jouve** (2005)

Langue: anglais

Éditeur: Ashgate

L'implication des citoyens dans la gouvernance urbaine a été un développement majeur de la transformation de la démocratie locale. Le virage de la délégation à la participation a eu en principe de profondes conséquences à l'échelon local. Toutefois, autant de pays et de traditions, autant d'interprétations des notions de partenariat et de participation. Cet ouvrage compare trois approches très différentes. En faisant miroiter ces expériences et leurs résultats, les auteurs mesurent la distance entre les intentions et les faits en matière d'implication des citoyens dans le processus politique. Ils mettent aussi en lumière les innovations dans la pratique des partenariats urbains.

The Urban Response to Internationalization

Par **Peter Karl Kresl** et **Earl H. Fry** (2005)

Langue: anglais

Éditeur: Edward Elgar

La réponse urbaine à l'internationalisation des économies est un sujet d'actualité. Les chocs pétroliers ont sans doute contraint les pays, développés ou non, à repositionner leur économie sur de nouvelles bases, avec une redistribution des pouvoirs et de nouveaux acteurs. Le déclin de l'influence des gouvernements nationaux et l'abaissement des barrières douanières ont rendu vulnérables les économies, mais ont créé aussi de nouvelles possibilités. Dans cette perspective, les villes sont en même temps le palier gouvernemental le plus affecté par la mondialisation et le plus outillé pour y faire face.

Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative

Sous la direction de **Marie-Hélène Bacqué**, **Henri Rey** et **Yves Sintomer** (2005)

Langue: français

Éditeur: La Découverte

Dans les discours en vogue sur « la démocratie de proximité », la participation des habitants constituerait un facteur favorisant à la fois une nouvelle légitimité politique et une modernisation de la gestion publique locale. Mais une activité citoyenne peut-elle se conjuguer avec une réforme de la gestion urbaine? Quelles sont les conditions de la démocratie participative? Comment l'institutionnalisation de la participation s'articule-t-elle aux tendances plus globales d'évolution des sociétés contemporaines? À l'aide d'exemples pris dans le monde entier, cet ouvrage analyse la transformation de l'action publique locale et, par-là, des institutions et des pratiques de la démocratie.

Les chiens de faïence.

Politique culturelle, métropoles et diversité en Europe

Par **Emmanuel Négrier**, chercheur CNRS au Centre d'études politiques de l'Europe latine (CEPEL),
Université de Montpellier I • negrier@univ-montpl.fr

La mise sur agenda de la diversité culturelle en tant que nouvelle norme des politiques publiques semble désigner les politiques culturelles comme domaine privilégié de sa diffusion (Pignot et Saez, 2006). En réalité, il n'en est rien¹. Si, dans le contexte de la ratification de la charte de l'UNESCO sur la diversité culturelle (Benhamou, 2006; Leonetti, 2007), chacun des pays occidentaux et leurs ministères en charge de la culture ont intégré cette dimension à leur discours, on peut observer des distorsions considérables dans la manière dont cette question est concrètement intégrée dans les politiques publiques. La comparaison de la réception nationale de la diversité dans les administrations culturelles appelle une précision d'emploi quant au contenu de cette notion et à la pluralité des dimensions auxquelles elle renvoie. La diversité culturelle résulte du constat d'une variété des formes d'identification culturelle au sein d'une même communauté politique et du projet d'une prise en compte équitable de chacune d'entre elles, notamment des « cultures minoritaires ». Elle conduit nécessairement à plusieurs versions ou interprétations, potentiellement complémentaires ou contradictoires, d'un même phénomène, même si l'on opte pour une vision restrictive de la notion de diversité culturelle².

On peut au moins mentionner les suivantes. La première diversité culturelle, que l'on peut qualifier

d'« interne », se rapporte à l'existence (et à la réévaluation) de cultures sub-nationales ou « nationalitaires » qui s'opposent à une culture nationale dominante. Il s'agit en l'espèce des cultures catalane ou basque dans l'univers espagnol, des cultures galloise ou écossaise dans l'univers britannique, des cultures corse ou bretonne dans l'univers français. Le propre de ces cultures est de transposer à une nouvelle échelle un principe équivalant au principe national de correspondance entre un territoire, une population et une culture homogénéisante, mais qui se revendique en opposition avec la culture nationale.

La deuxième diversité culturelle « externe » résulte des déplacements de populations et de l'émergence, notamment dans les métropoles, de diasporas aux racines plus ou moins anciennes et plus ou moins différentes selon les époques. Il s'agira des diasporas andalouses, galiciennes ou de la région de Murcie à Barcelone, des quartiers chinois ou indiens de Paris ou de Londres, des immigrations maghrébines, turques ou sub-sahariennes dans les villes de Marseille, de Francfort ou de Turin. Ici se joue une autre logique de gestion de la diversité, puisque, à une échelle plus limitée, l'adéquation entre une population, un territoire et une culture homogène est précisément impossible.

La troisième acception, « anthropo-historique », de la diversité concerne enfin des cultures enracinées dans le temps long des territoires (les cultures autochtones ou indigènes), et dont la protection résulte d'un retour critique sur des phases de colonisation plus ou moins longues ou éloignées (les cultures indiennes en Amérique latine, aborigènes en Australie...).

¹ Cet article se nourrit d'un travail préalable conduit sur le seul cas français, dont il reprend certains passages. Pour l'analyse détaillée du cas de la France, nous renvoyons le lecteur à la référence : Négrier, 2006.

² C'est-à-dire en ne traitant pas des orientations culturelles qui résultent des préférences sexuelles ou des genres, par exemple, qui ne portent pas sur un même niveau de controverse.

Ces différentes formes de diversité ne sont pas sans lien entre elles. Ainsi, la question coloniale informe quotidiennement, et de manière spécifique, les modalités de traitement, culpabilisé, compassionnel ou « assimilationniste », de populations issues de pays anciennement coloniaux. Plus globalement, la gestion de la diversité culturelle est largement fonction des expériences historiques qui ont contribué à construire les identités nationales elles-mêmes. Ces processus ne sont pas équivalents, si l'on distingue, au-delà des histoires constitutionnelles, le mode d'intégration à la couronne britannique, reposant sur la juxtaposition de plusieurs identités sans prétention à l'intégration ou à l'égalité, et le mode d'intégration à la française, précisément fondé sur l'assimilation et l'égalitarisme. À mi-chemin sans doute entre ces acceptions opposées, l'Espagne et son double héritage (intégrationnisme franquiste et plurinationalisme interne) suit une trajectoire singulière.

Cette relation logique entre l'incorporation historique d'une construction nationale et les modes de gestion les plus contemporains de la diversité implique toute une série de conséquences aujourd'hui parfaitement visibles dans les débats sur les nouveaux enjeux de la diversité dans les politiques culturelles. On comparera ici les trois modèles précités : la France, le Royaume-Uni et l'Espagne. Cette opposition doit être sensible à deux dimensions des politiques de la diversité : (1) leur présence cognitive dans les registres de justification des politiques publiques ; (2) les conditions concrètes de leur mise en œuvre. C'est cette double entrée qui permet d'apprécier la réalité des divergences internes aux contextes territoriaux européens, mais aussi d'intégrer les formes, même paradoxales, de convergence entre systèmes.

Cette double entrée a un autre mérite : celui de poser la question à l'échelle métropolitaine. En effet, pour universelle qu'elle prétend être, la notion de diversité culturelle est d'autant plus sensible que l'on se situe dans des univers urbanisés, notoirement plus attractifs pour des populations plus ou moins récemment issues de l'immigration. Ce sont les métropoles qui sont, aujourd'hui, directement en charge du traitement culturel de la diversité ou de son refoulement.

Cette double analyse comparée, qui fait le lien entre le thème général de la diversité et le cas particulier

des politiques culturelles, nous conduira enfin à poser directement la question de savoir pourquoi, et à quelles conditions, la diversité pourrait être promue au rang de critère d'intervention publique.

■ LA DIVERSITÉ DANS TOUS SES ÉTATS : LES POLITIQUES CULTURELLES NATIONALES

La prise en compte de la diversité culturelle à l'échelle des États est logiquement fonction du cadre dans lequel s'est construite la question nationale dans chacun des pays (Kymlicka, 2001 ; Bennett, 2001). Cette remarque de bon sens renvoie à la fois à l'histoire de la nation (par agrégation, conquête ou assimilation) et à la situation contemporaine, qui continue de privilégier l'échelle nationale dans la définition du régime de citoyenneté (Jouve et Gagnon, 2006). C'est donc la nation qui construit la diversité culturelle, et l'interprétation que chacun des pays concernés fait de la Charte de l'UNESCO en est d'ailleurs une confirmation. Les pays la considèrent comme une nouvelle voie de protection des identités culturelles nationales, dans la poursuite des débats sur l'exception culturelle (Regourd, 2004). Quant à la diversité comme moyen de légitimer une pluralisation des cultures en leur sein, les réponses sont bien plus divergentes, comme nous allons le voir.

Le cas de la France : la diversité artistique contre la diversité culturelle

Le développement considérable de l'effort public en matière de culture s'est déroulé dans un contexte social évolutif. En 1959, la politique culturelle était aussi conçue par André Malraux comme un supplément d'âme dans un monde de plus en plus centré sur les enjeux matériels. On a pu ainsi penser que la politique culturelle pouvait entrer dans une nouvelle ère de l'État-providence et que certains sous-secteurs (la lecture publique, le spectacle vivant, les enseignements artistiques) viendraient grossir les rangs d'une idéologie française du service public. Au long de la période d'augmentation de l'investissement culturel public, cette équation a présenté de croissantes lignes de faiblesse. D'une part, l'utopie générique, la démocratisation culturelle, n'a que très imparfaitement pu s'incarner dans les statistiques (Donnat, 1994 ; Donnat, 1999) ou les observations sociologiques (Bourdieu,

1979; Lahire, 2003). D'autre part, l'idée du « supplément d'âme » d'un État-providence face à la matérialisation croissante n'a pas facilement résisté à l'entrée en crise de ce même État-providence.

L'enthousiasme initial pour le développement culturel, complémentaire de l'utopie de démocratisation, reposait sur le principe d'une autolégitimation de la politique culturelle. C'est ce que l'on peut qualifier d'ère des finalités « intrinsèques » (Bonet et Négrier, 2003) : la dépense culturelle se justifie par elle-même puisqu'elle vient renforcer le secteur culturel. Au fur et à mesure que l'empire s'étendait, vers ce que certains ont, à tort, appelé le « tout culturel³ », l'impératif de justification a changé de nature. On a demandé à la politique culturelle de démontrer son utilité au-delà du cercle restreint de l'art pour l'art ou de la culture pour la culture. Dans les discours publics, à commencer par ceux de Jack Lang (ministre socialiste de la culture), ont commencé à poindre des finalités extrinsèques, implicites (comme la valorisation de l'image politique) ou explicites, comme le développement économique ou... l'intégration sociale. C'est autour de cette dernière que se sont cristallisés les débats touchant à la diversité culturelle. Leur mise en pratique a débouché sur un certain nombre de dispositifs qu'il conviendra d'analyser dans un second temps.

Cependant, l'ouverture récente à la diversité comme slogan de l'action culturelle n'a pas fait obstacle au maintien, pour les politiques culturelles, d'un paradigme universaliste fidèle à deux histoires. La première est celle des visions d'André Malraux quant au rôle que la France devait jouer dans la célébration et le partage d'un « musée imaginaire », somme des richesses artistiques mondiales passées et présentes. La démocratisation culturelle, slogan d'ailleurs apocryphe (Wallach, 2006) des politiques françaises, s'est appuyée sur la notion de diversité artistique, accueillant des artistes étrangers et leur passant commande, en ignorant ostensiblement la diversité culturelle comme critère d'action publique.

La seconde histoire est naturellement celle des modalités d'intégration des identités plurielles au sein

d'un seul cadre national. L'universalisme du rapport à la culture, dans l'action publique, va de pair avec celui qui marque l'intégration des différentes cultures au sein d'un même destin national, et qui passe par l'apprentissage des règles communes, en rognant, en tant que de besoin, sur la singularité des expériences vécues (communautaires, régionales, ethniques), et en éliminant « par le haut » les contradictions entre les récits. Il en est clairement ainsi de l'intégration des cultures issues de la colonisation, qui fait encore aujourd'hui débat en France, et que la sortie du film *Indigènes*, en 2006, a contribué à réactiver.

Ce double universalisme historique a fondé une politique culturelle qui s'est coulée dans le moule politico-administratif classique, avec un maillage du territoire en directions régionales des affaires culturelles, dupliquant dans l'espace les logiques nationales. Il s'est prolongé, par des politiques de conventionnement, jusqu'aux pouvoirs locaux (régions, départements et villes) qui ont intégré les normes, les valeurs et les critères ministériels avant de les décliner dans leur espace (Négrier, 2003). C'est, à l'échelle territoriale, le point d'aboutissement et, on le verra ensuite, de renversement du paradigme universaliste à la française.

Le cas de la Grande-Bretagne : une affirmation publique précoce

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas étonnant de trouver le Royaume-Uni dans une situation très différente et, en son sein, des logiques distinctes dans le seul cas anglais. L'émergence de la diversité culturelle (et en particulier de la question des minorités ethniques), s'appuie sur la reconnaissance, précoce, d'une diversité interne à la réalité britannique, avec la création d'*Arts Councils* distincts pour l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse. Dans ce pays, l'intervention culturelle, contrairement à la France ou à l'Espagne, est réputée se faire *at arms length* (à distance) et passe précisément par des conseils formés de personnalités décidant, de façon souveraine, de l'affectation des fonds culturels en provenance de l'État ou de la loterie nationale.

³ La notion de « tout culturel » a été utilisée pour stigmatiser l'extension de l'intervention publique culturelle hors des champs balisés par les professions et les corps institutionnels, où ceux-là mêmes n'avaient ni les ressources ni les savoirs utiles pour « classer ». Polémique, cette expression fait l'impasse sur les multiples effets d'inclusion/exclusion dont objets, pratiques et acteurs culturels sont toujours la cible.

La dissociation des *Arts Councils* est donc un premier pilier de reconnaissance de la diversité interne, qui s'acquiert bien avant que ne surgisse le second pilier, ethnique, de traitement culturel de la diversité anglaise. Celui-ci devint manifeste en 1976, à l'occasion de la publication du premier rapport de Naseem Khan sur l'activité culturelle des communautés ethniques installées en Angleterre, intitulé *The Arts Britain Ignores* (Khan, 1976). S'il ne donna pas immédiatement lieu à un renversement de la politique culturelle, il contribua à faire naître des initiatives à la périphérie du système (Matarasso, 2006). Celles-ci ouvrirent sur la mise en œuvre dans les années 1980 et 1990, de dispositifs tels que Access Unit, orientés vers le traitement des impasses soulevées par le rapport Khan. De façon très intéressante, la réorganisation du *Arts Council*, en 2002, donna lieu à une décentralisation dans les régions anglaises et, surtout, à la fixation des priorités d'action, où, pour la première fois, apparaît nommément la notion de diversité culturelle comme l'un des cinq objectifs de ces organismes.

À partir de cette date seront développés plusieurs programmes visant à renforcer la diversité culturelle dans l'attribution des subventions culturelles et artistiques (*Capital*), dans l'emploi des personnes issues de minorités ethniques dans les organismes culturels (*Race Equality Scheme*), ou dans la programmation d'artistes d'origine étrangère (*Decibel, Black Regional Initiative in Theatre*). La spécificité de l'intégration anglaise de la diversité culturelle est donc très nette en regard du modèle français, sans que l'on puisse l'attribuer à un taux significativement plus élevé de présence de communautés étrangères. Il s'agit donc de la traduction, à l'échelle des politiques culturelles, d'un modèle historique et politique de gestion de la diversité qui tranche nettement avec le premier. Le cas de l'Espagne présente une autre spécificité.

Le cas de l'Espagne : une dualité originale

La notion de diversité culturelle se décline de façon spécifique en Espagne. Le modèle espagnol est fondé, depuis la transition démocratique, sur la reconnaissance de sa propre diversité territoriale, contre une des plus longues expériences dictatoriales du monde contemporain, dont la philosophie était fortement assimilationniste (*españolista*, dit-on en Espagne). C'est l'ensemble du système institutionnel qui a désormais

la charge de faire vivre, politiquement et juridiquement, une telle reconnaissance de la diversité culturelle. À ce titre, les débats de 2005 et 2006 sur le nouveau statut de la Catalogne montrent qu'il s'agit d'un modèle tout sauf achevé d'« État multinational » (Linz, 1993 ; Pôle Sud, 2002).

L'Espagne constitue un laboratoire intéressant de la gestion de la diversité culturelle telle qu'elle peut se projeter dans l'espace européen actuel. On y trouve en effet une multitude de « nationalités » qui disposent, chacune, de ses compétences, de ses traditions et de ses modes d'expression culturels. Ces nationalités sont de tailles extrêmement diverses, ne sont pas fondées sur les mêmes trajectoires historiques, connaissent des disparités de développement économique, social et culturel très importantes (Rausell Köster, 1999).

Du coup, la question linguistique s'y pose de façon spécifique (Arguelaguet, 2001 ; Deschouwer, Loughlin et Keating, 2003) en raison de la reconnaissance constitutionnelle de la co-officialité des langues « autonomiques » et du castillan dans six communautés autonomes : la Catalogne, le Pays basque, la Galice, les Baléares, la Communauté de Valence et la Navarre. À côté de ce régime de co-officialité, plusieurs statuts des communautés autonomes reconnaissent une langue régionale avec une mission de protection et de développement de l'usage : l'asturien (statut d'autonomie des Asturies) ; l'aragonais (statut d'autonomie de l'Aragon) ; l'aranais (statut d'autonomie de Catalogne) pour citer les principales. Cette double reconnaissance est à la base de politiques publiques.

Chacune des communautés a élaboré des politiques spécifiques de développement des pratiques linguistiques. Celles-ci concernent la promotion de l'usage conjoint des deux langues officielles au sein de l'administration, dans les écoles, et plus généralement sur l'ensemble du territoire autonome. Les communautés disposent de la gestion d'un canal de télévision, des moyens législatifs pour stimuler une production audio-visuelle propre, l'usage de la langue propre dans les émissions radiophoniques, dans la presse écrite et dans l'ensemble des industries culturelles (théâtre, cinéma, édition notamment) et des manifestations culturelles. Elles ont généralement développé des politiques de subventions spécifiquement dédiées aux productions culturelles en langue propre. Le régime

de co-officialité a engendré des conflits juridiques et politiques dans les années 1980. Ces conflits ont surtout porté sur la nature de la reconnaissance du bilinguisme, sur les limites quant au droit et aux obligations de la pratique des langues, et sur son application dans le domaine scolaire.

Dans le même temps, les identités autonomiques font partie d'un même ensemble géopolitique et constitutionnel et partagent une communauté de destin. La question qui se pose en Espagne est celle de la communication entre les cultures multiples qui la constituent. Il s'agit ici d'un impératif constitutionnel (Prieto de Pedro, 1993) qui n'est à l'heure actuelle que très partiellement satisfait. On peut comprendre que cette idée (avec elle, la crainte d'une homogénéisation ou d'une uniformisation des politiques et des cultures) ait été reçue avec méfiance dans le concret des interactions entre l'État et les communautés autonomes, au moment de la mise en œuvre des premiers cadres de compétence de législation sectorielle dans les communautés autonomes et au cours des vingt premières années de politiques culturelles autonomiques. L'heure est aujourd'hui au bilan de ces politiques publiques, de leurs éléments de convergence et des nécessités d'une articulation, soucieuse de respecter la diversité (acquise et légitime), tout en renforçant l'efficacité et l'équité du système global. L'effet pervers du système actuel d'autonomisation des modèles de politique culturelle est en effet une grande difficulté d'échange entre ces différents territoires de l'art et de la culture (en dehors, et encore marginalement, des politiques du patrimoine).

La question des minorités culturelles est également posée au sujet du phénomène le plus massif de ces deux dernières décennies: le développement de l'immigration. Celle-ci a fait de l'Espagne, depuis le début des années 1990, un pays d'immigration. Les populations concernées sont très diverses, avec une forte proportion de ressortissants marocains (200 000), puis anglais (74 000), allemands (60 000), français et portugais (environ 40 000 chacun). La tendance la plus récente de cette immigration est extra-européenne et provient des pays pauvres du sud et d'Amérique latine.

Les dispositifs d'action culturelle spécifiquement dédiés à ces populations sont, encore aujourd'hui, très peu institutionnalisés, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Le lien entre politiques culturelles et diversité est donc de nature très différente en fonction des expériences nationales. L'intégration à l'anglaise explique la précocité d'une prise de conscience des effets d'inégal accès des différentes communautés culturelles à l'action publique, tandis que l'intégration à la française, qui a longtemps ignoré la légitimité de telles communautés⁴, continue de privilégier un universalisme abstrait, en s'appuyant davantage sur la notion de diversité artistique. Le modèle espagnol, focalisé sur la stabilisation d'une dynamique interne de diversité, n'est confronté que depuis peu de temps à la diversité liée à la présence sur son territoire de populations issues de l'immigration extérieure, africaine et sud-américaine notamment. Pourtant, cette vision nationale reste limitée et les différences auxquelles nous aboutissons cachent sans doute de réelles convergences, qui se situent dans la mise en œuvre de ces différents principes, dont l'essentiel se déroule dans le cadre métropolitain.

■ LA CONVERGENCE INSTRUMENTALE ET PROBLÉMATIQUE

Partant de modèles publics distincts et d'une histoire de l'intégration nationale qui semble les confirmer dans des destins spécifiques, nos trois pays manifestent pourtant des tendances croissantes à la convergence. Cela se vérifie à plusieurs niveaux des politiques de diversité culturelle. Le premier résulte de l'examen des instruments mis en place sur le terrain. Le second découle du rapport entre théorie et pratique de la diversité.

Une reconnaissance latérale de la diversité culturelle

Le premier aspect de convergence a trait aux instruments qui sont mis en œuvre dans le cadre de la

⁴ Il reste ainsi interdit de constituer des bases de données, même officielles, intégrant de l'information sur l'origine ethnique des personnes. Ce principe, qui véhicule le principe d'égalité et de non-discrimination en fonction des origines, est aujourd'hui critiqué pour son rôle dans la perpétuation des inégalités, puisque l'évaluation de la discrimination réelle ne peut, statistiquement, être attestée.

diversité culturelle et, cette fois, pour les politiques culturelles. Si la différence entre traditions nationales, telle que nous l'avons analysée dans la partie précédente, avait une consistance réelle, on devrait pouvoir opposer une Angleterre où d'importants secteurs de la politique culturelle sont dédiés aux pratiques culturelles de communautés spécifiques et une France où se maintiendrait un modèle d'excellence artistique indifférent à ces pratiques. La réalité est beaucoup moins nette.

Dans le cas anglais, François Matarasso (2006) démontre que l'affirmation de l'objectif de diversité culturelle dans les politiques menées par l'*Arts Council* se traduit par un grand nombre d'initiatives, certes, mais généralement de petite ampleur. L'affichage d'ambitions quantifiées, comme celle de réserver 4 % des dépenses culturelles à l'expression des arts issus de minorités ethniques (dès 1986), a constitué une incitation importante à l'ouverture des institutions culturelles à la diversité. Mais elle a aussi posé des problèmes d'interprétation et de mobilisation différenciée sur le territoire britannique. Le rapport Khan du Conseil de l'Europe (Khan, 2001), montre que certaines institutions ont cru pouvoir se dédouaner d'une telle obligation en considérant que la programmation de la pièce *Porgy and Bess*, de Georges Gershwin, entrainait dans cette catégorie. Il montre aussi que ce nouvel impératif n'a pas été sans induire une résistance de la part des institutions les plus reconnues, voire une réaction anti arts noirs.

D'une certaine manière, dans un contexte de croissance des fonds publics culturels (ce qui n'est pas neutre), l'opportunité d'élargir l'accès des financements à de nouveaux destinataires est restée compatible avec le maintien des ressources des grandes institutions artistiques anglaises, patrimoniales ou de spectacle vivant. C'est donc la « périphérie » du système qui s'est enrichie, sans toutefois affecter le cœur de la politique culturelle. Dans ce cadre, à l'échelle territoriale, un assez grand nombre d'initiatives ont été développées, comme celles initiées par la Great London Authority, avant son démantèlement en 1986, ou par des programmes développés par les pouvoirs locaux ou par des responsables d'institutions artistiques.

On fait notamment référence à des salles de spectacles, parfois vénérables, dont l'environnement social et culturel a été bouleversé par les transformations

urbaines et qui se trouvent « contraints » de s'ouvrir à une population nouvelle. L'exemple du Théâtre Royal de East Stratford peut être cité dans cette perspective. À cet égard, l'ouverture à la diversité culturelle a été plus précoce en Angleterre que dans les régions du Royaume-Uni à identité culturelle nationale (Écosse, Pays de Galles, Irlande du Nord), mais ces dernières se sont aujourd'hui dotées de mécanismes comparables.

Il ne faut pourtant pas se tromper sur la réalité des dynamiques observées. Au-delà des bonnes vieilles résistances à un tel changement que manifestent beaucoup d'institutions artistiques « conventionnelles », l'évaluation quantitative de ces transformations doit être prudente. Des chiffres tels que 13 % des organisations aidées par l'*Arts Council* relèvent des minorités ethniques ou que 7 % des employés des organismes soutenus par lui sont d'origine noire ou asiatique, doivent donc être relativisés par ce que cela représente en volume et en catégories d'emploi.

Dans le cas français, ce type de données est impossible à recueillir pour des raisons statistiques. Cela n'empêche cependant pas d'analyser l'évolution des dispositifs qui sont, à certains égards, inspirés par les mêmes principes d'ouverture du jeu culturel à la pluralité des appartenances. En 1995, un programme a été lancé par le ministre de la Culture du gouvernement conduit par Alain Juppé : les Projets Culturels de Quartiers. Ce programme, aux financements modestes, permettait pour la première fois d'installer le débat sur le terrain de la diversité culturelle « réelle ». Un total de 29 projets verra le jour, dont une partie tournée vers le soutien à des cultures issues de l'immigration, comme la « récupération » de la mémoire de l'exil d'Algérie (Négrier, 1997). Cette opération, aux moyens limités, contient tous les enjeux de ce que seront plus tard les volets culturels de la politique de la ville. On y hésite en permanence entre une rupture esthétique reproduisant la sortie de l'académisme à la fin du XIX^e siècle et un retour du socioculturel comme axe fondateur de l'intervention publique.

La politique de la ville est sans aucun doute le domaine dans lequel la diversité culturelle a constitué un enjeu de première importance. En faire un bilan exhaustif est impossible (Chaudoir et De Maillard, 2004), mais certaines leçons nous sont utiles pour préciser le « style » de gestion politique de la diversité culturelle

ayant cours dans les villes françaises. Ici dominent deux grands types de dispositifs : ceux qui s'appuient sur des apprentissages sensibles à l'écriture (les ateliers d'écriture, les ateliers de pratique théâtrale) et ceux qui s'appuient sur les arts visuels (photographie, arts plastiques).

Les premiers s'inscrivent en filiation avec la tradition française d'intégration par l'école (l'écriture et la lecture comme pilier de toute autre pratique culturelle), même s'ils contournent le contenu classique des apprentissages, en travaillant une mémoire, un bloc de références vécues dans une communauté (les gitans, les « beurs », les harkis*...). Les seconds sont plus volontiers tournés vers l'expression de soi, sensible à l'identité, aux lieux, aux pratiques. Ces programmes sont l'occasion de mobiliser de nouveaux professionnels de la médiation culturelle et sociale, dont certains s'instituent « représentants communautaires », voire « nouveaux notables » pour des populations qui sont très mal représentées dans les conseils municipaux (De La Torre, 1994 ; Geisser, 2001 ; Garbaye 2006).

Tout le problème est de savoir jusqu'où tisser ce lien par la culture. Dans la politique de la ville, peu de programmes concernent l'accès des populations de ces quartiers à des équipements culturels « centraux », afin d'en finir avec la rupture sociologique (culture « cultivée » pour les classes moyennes ; cultures « socio-cul » (socioculturelle) pour les quartiers de la relégation sociale). Les tentatives qui vont dans ce sens sont confrontées à de nombreuses difficultés, à commencer par la distance mentale qui va du HLM au musée, à la grande médiathèque ou à l'opéra. C'est pour résoudre ce problème que, bien souvent, les volets culturels de la politique de la ville se tournent vers des activités ou des équipements spécifiques, au risque de renforcer la coupure au sein des pratiques culturelles des populations.

Cette fracture s'observe aussi dans le rapport entre ces dispositifs, spécifiques, et la politique culturelle des villes plus généralement. En tout état de cause, le développement de ces volets culturels se fait dans un cadre souvent tendu, sinon conflictuel. Du côté des acteurs culturels, l'irruption de ces logiques laisse planer le risque d'une « contamination de la culture par le socioculturel », tandis que pour les travailleurs

sociaux reconvertis dans la défense d'une politique active de diversité culturelle, il s'agit de rompre avec la vision corporatiste et élitiste du secteur culturel. La nature de ces débats, et les dilemmes qui les sous-tendent, ne sont finalement pas si éloignés de ceux qui ont cours en Angleterre.

En Espagne, l'enjeu posé par les nouvelles minorités ethniques est d'abord social, puis éducatif. Si les compétences sont partagées entre l'État (pour ce qui concerne les flux) et les communautés autonomes (pour ce qui concerne la régulation sociale et éducative), ce sont essentiellement les villes (Madrid, Barcelone et à un moindre degré Valence) qui doivent affronter le défi quotidien de la reconnaissance et des échanges entre les cultures d'origine et les diverses cultures de l'Espagne. Or, les villes ne disposent pas des moyens suffisants pour mettre en œuvre de réelles politiques dans ce domaine, en dépit des discours officiels sur le développement des échanges interculturels (Subirats, 2001).

Le phénomène de l'immigration est devenu général dans presque toutes les villes et les zones rurales espagnoles, mais sa prise de conscience comme enjeu d'action publique est encore très récente et très inégale selon les territoires. La mise en œuvre de mesures spécifiques concerne d'abord le secteur éducatif où se développent des formations multiculturelles et de médiation interculturelle dans les universités espagnoles.

Il existe un certain nombre d'initiatives d'organisations non gouvernementales et d'acteurs culturels, dans le cadre d'organisations de festivals par exemple, pour associer les cultures d'origine au développement culturel des villes, dans un souci d'intégration sociale. On peut citer, par exemple, l'ouverture des manifestations culturelles des fêtes de la Mercé, à Barcelone, à des rencontres entre les cultures de l'immigration (pakistanaise, maghrébine, latino-américaine) et les éléments de culture traditionnelle catalane. Mais ces initiatives restent modestes, très inégales et peu institutionnalisées.

Le partenariat entre les professionnels de l'éducation et ceux de la culture est très limité. Celui entre les niveaux national, autonome et urbain du secteur

* Anciens militaires d'origine algérienne engagés dans l'armée française pendant la guerre d'Algérie.

de la culture est inexistant sur ce point. Les enjeux les plus importants sont de deux ordres. Le premier met en évidence la place de la culture comme levier d'intégration sociale, aux côtés de l'autre instrument culturel qu'est le système éducatif. La plupart des acteurs culturels soutiennent, avec des moyens limités, un objectif de dialogue entre cultures qui tient compte d'une double diversité : celle des pays d'origine de l'immigration et celle des cultures et des langues (locales, autonomiques et pas uniquement espagnoles) qui sont vécues et pratiquées sur le terrain.

Dans ce domaine, où le rôle de l'école est fondamental (Caïs et Jorba, 2007), le recours à l'événement (fêtes urbaines, grande manifestation, comme le Forum des cultures de Barcelone en 2004), plus qu'à l'identification de quotas au sein du financement culturel « ordinaire », est le principal signe culturel d'une prise en compte de la diversité. Barcelone, à l'occasion de son Forum universel des cultures, a soutenu publiquement la promotion d'un agenda 21 pour la culture, qui s'appuie largement sur la notion de la diversité. L'évaluation locale de cet événement, qui obéit à une grande tradition dans cette ville, a pourtant suscité un débat quant au « multiculturalisme grandiloquent et rhétorique », ou à l'utilisation de la diversité culturelle comme argument médiatico-touristique (Bonet, 2007). Pourtant, dans l'ensemble des villes espagnoles, Barcelone fait partie des rares métropoles commençant à élaborer une stratégie explicite en ce domaine.

Cet examen rapide de l'instrumentalisation de la diversité dans les politiques culturelles montre un tout autre visage des modèles au concret. En dépit d'une affirmation rhétorique de plus en plus fréquente, la diversité demeure souvent en marge du système culturel pour plusieurs raisons. La première est la résistance des institutions artistiques à partager la manne publique, au profit de nouvelles cibles qu'elles considèrent, parfois à tort, comme relevant plus du domaine socioculturel que des orientations artistiques et professionnelles qui fondent les politiques culturelles. La deuxième raison repose sur le doute quant à l'efficacité supposée d'orientations plutôt éducatives ou culturelles de gestion de la diversité. Cette incertitude est de même nature que celle qui, depuis des décennies, concerne la question de l'accès à la culture des populations défavorisées. La traduction de cette marginalité est la préférence pour des

instruments indirects (développement urbain, politique de la ville, événements festifs ou médiatiques) plutôt que la refonte des institutions phares de la politique culturelle.

Les différences constatées entre situations, si elles demeurent, relèvent plus du degré (de mobilisation ou d'intensité) que de la nature (des finalités ou de la philosophie). Ajoutons que le caractère latéral de la reconnaissance de la diversité dans les politiques culturelles est partagé bien au-delà des trois pays que nous avons ici étudiés. La Hollande, l'Italie, le Danemark sont d'autres exemples où l'opportunité, la forme et la consistance des politiques de la diversité font actuellement l'objet de vifs débats (Bina, 2003 ; Curti et Dal Pozzolo, 2007 ; Skot-Hansen, 2002).

De la théorie à la pratique, et réciproquement

Le décalage entre théorie et pratique de la diversité peut s'interpréter comme un double processus de convergence. Partant d'une affirmation, qu'on a vue précoce, de la « multiculturalité » anglo-saxonne, l'observation des pratiques auxquelles elle donne lieu montre que les agents, en situation d'interaction localisée, réinjectent constamment des normes d'égalité de traitement qui ont plutôt à voir avec une conception abstraite et universelle de la citoyenneté (Moreno 2006). Parallèlement, alors que l'universalisme abstrait, à la française, proscrit par principe toute promotion de droits collectifs, il donne lieu au concret à toute une série de pratiques informelles de reconnaissance de ces collectifs à partir de leur identité culturelle singulière. La leçon que l'on peut tirer de ces relations entre politique et diversité, c'est que l'on ne peut pas se contenter d'une échelle globale d'analyse, mais qu'il convient d'approcher la réalité dans toute sa complexité empirique et instrumentale. Les bureaucrates de rue (*street level bureaucrats*) ont une tendance à l'hybridation des normes d'action, qui permet de les considérer comme des assembleurs ordinaires de systèmes de référence opposés.

Cette première leçon, qui s'inspire de travaux portant sur l'ensemble des politiques sociales urbaines (et non des seules politiques culturelles), permet de montrer que les convergences s'opèrent aussi, sinon surtout, à l'échelle locale. Dans le cas français, par exemple, on peut ainsi affirmer que c'est parce que les agents

locaux ont appris à bricoler un système multiculturel, plus ou moins compatible avec l'universalisme républicain, que s'est progressivement imposé un débat, à l'échelle nationale, sur les impasses de l'égalitarisme abstrait. Une telle combinaison entre assimilation théorique et « différentialisme » pratique a évidemment d'importantes conséquences quant au statut des différences nationales dans le débat sur le multiculturalisme, critique ou non (Bennett, 2007). La comparaison strictement nationale ne conduit qu'à repérer des cadres potentiels de gestion de la diversité culturelle, au sein desquels l'hybridation entre modèles est le lot quotidien des métropoles.

La comparaison intermétropolitaine, elle, permet de cibler de nouvelles échelles de perception d'un même problème, pour au moins deux raisons. La première est liée au fait que les métropoles n'opèrent plus nécessairement le même rapport entre leur culture nationale et celles des populations qu'elles gèrent. Il en découle d'importantes distinctions entre politiques au sein d'un même État, qui peut recouvrir l'hétérogénéité des pratiques entre communautés autonomes ou agglomérations, en Espagne (Zapata-Barrero, 2004), entre grandes villes en France (Chadoir et De Maillard, 2004) ou au Royaume-Uni (Bennett et Buttler, 2000).

La seconde raison a directement à voir avec les modes de construction des politiques métropolitaines et à la manière dont elles intègrent la question des diversités sociales et culturelles. À cet égard, on sait qu'en France, la politique de la ville constitue, précisément sous l'angle de la mixité sociale urbaine, l'une des grandes aspirations des réformateurs, mais aussi l'un des principaux arguments de néo-séparatisme fiscal, politique et socioculturel, tel qu'il est exprimé par des communes périphériques (Négrier, 2007). Ce phénomène n'est pas l'apanage de la France et fait écho à des pratiques sécessionnistes observables, par exemple, en Amérique du Nord (Jouve et Négrier, 2007). Pour comprendre la nature des stratégies métropolitaines en matière de diversité culturelle, il est donc pertinent de replacer cette dernière dans le contexte plus large des politiques sociales urbaines et de l'observer au plus près des réalités du terrain.

La manière dont l'État d'une part, et les villes d'autre part, intègrent une finalité d'ouverture à la diversité culturelle témoigne certes d'un changement. Il montre

surtout des différences croissantes de stratégies entre les territoires où l'articulation s'effectue avec une mobilisation des artistes et des responsables de lieux culturels et ceux où, au contraire, les démarches se poursuivent de manière séparée: d'un côté, on a des politiques désormais partiellement « inspirées » par l'objectif de partage entre cultures présentes en ville, dans une finalité d'intégration sociale et urbaine, mais exigeante en matière artistique; et de l'autre, une segmentation entre la politique culturelle, soucieuse de référence universelle et d'excellence artistique et l'aide culturelle aux quartiers, condescendante et clientéliste, reproduisant les pires schémas de traitement de la « culture populaire ». Élément de volonté politique, de mobilisation de professionnels de la médiation, d'orientation d'artistes, la diversité culturelle n'apparaît aucunement comme critère d'intervention publique. Il n'est pas inutile de se demander pourquoi.

■ CONCLUSION : POURQUOI FONDER UNE POLITIQUE CULTURELLE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE ?

La notion de diversité culturelle n'est pas un critère aisé de décision culturelle. Cela découle des dilemmes qui l'entourent. S'agit-il de la diversité culturelle à l'échelle nationale ou continentale ou régionale, voire ethnique? On sent bien que toute mise en œuvre d'une « critérogologie diversitaire » devrait affronter la lutte en faveur ou contre telle ou telle échelle de référence. Mais si l'on neutralisait ce premier obstacle, se dresserait le second: faut-il considérer la diversité comme le strict synonyme de la variété de l'offre ou bien doit-on considérer celle de la demande, ce qui est loin d'être équivalent en termes économiques (Peltier et Moreau, 2002)? Faut-il en outre n'observer que la variété ou doit-on également prendre en compte la qualité de l'offre ainsi diversifiée, et si oui, de quelle manière?

À ces questions d'échelle et de variables, s'ajoutent des dilemmes plus politiques encore: faut-il considérer la diversité sous l'angle de la protection de cultures minoritaires ou menacées, avec comme finalité une conception « patrimoniale » de ces identités, cohérentes dans leur héritage? Ou bien doit-on, au contraire, reconnaître ce pluriel pour mieux favoriser les échanges, les métissages et les hybridations entre cultures, tels que les pratiquent d'ailleurs, sans critère, les

artistes eux-mêmes? Sous ce dernier angle, le débat sur la diversité rejoint les affres du débat entre tenants de la démocratisation et de la démocratie culturelles. La première position peut être synthétisée comme suit : la politique culturelle est fondée à soutenir des finalités de conservation et de création soucieuses de « diversité artistique » et ne peut être suspecte, dans son principe, d'exclusion ; la seconde position s'appuie sur une démocratie culturelle fondée sur les pratiques et prétend faire de leur diversité un élément de principe pour l'orientation des financements culturels, en consacrant la différenciation des cultures (tradition régionale, origines et pratiques ethniques ou religieuses). Chacune de ces propositions est à fois globale et faussée. Chacune a sa prétention universelle à fonder le lien social. La première par l'abstraction classique de l'intérêt général, la seconde par l'image d'une globalité fondée sur les différences.

Mais chacune comporte aussi sa propre impasse. La sociologie des pratiques que recouvre la démocratisation culturelle montre qu'à l'intégration de principe s'oppose une exclusion de fait, que celle-ci ait pour origine une distance non réellement « travaillée » ou soit l'effet d'une distanciation revendiquée (Donnat et Tolila, 2003). L'éloge de la diversité, au principe de la démocratie culturelle, peut être vu comme un substitut honteux à l'échec de l'intégration sociale par l'éducation ou l'emploi. Elle conduit à dénoncer l'impasse d'un système où, sous prétexte de diversité culturelle, les acteurs des « quartiers » sont toujours plus enfermés dans les mêmes dispositifs spécifiques et où l'action publique se fait condescendante et formelle à défaut d'affirmer ses exigences de contenu.

Clairement, une telle orientation de l'action culturelle « instrumentalise » la culture à d'autres fins (cachemière d'une défaite éducative, populisme ou clientélisme politique renouvelé), en abandonnant toute réflexion de fond sur des critères d'action publique partageables par tous. À cet égard, elle reproduit en France un schéma bien connu du multiculturalisme américain : un pluralisme culturel fondant une politique

qui créerait pour chaque public la culture spécifique correspondant à ses propres critères esthétiques (Lash, 2001 ; Gans, 1974).

Cette conception, dominante au sein de la gauche américaine, est frontalement critiquée par Christopher Lash au nom de l'« appauvrissement de l'idée de pluralisme » qu'elle comporte, dans le domaine éducatif et en matière de culture. Pour le premier, au nom du refus de la violence symbolique qui consisterait à imposer à des populations allogènes un modèle spécifique (soit, ici, l'origine judéo-chrétienne et européenne de l'enseignement classique), on légitime des programmes pédagogiques qui n'ont même plus pour objectif la lutte contre l'illettrisme. Pour le second domaine, la position multiculturaliste revient à faire de la culture, non plus un enjeu d'émancipation, mais une simple question de préférences ou de goût. De ce fait, elle épouse la logique propre du marché au lieu de la contredire, et écorne la dimension individuelle (par une notion collective de quartier, d'ethnie ou de segment commercial) au lieu de la reconnaître (Stiegler, 2003).

Du point de vue de la diversité culturelle, ce débat peut se nourrir des constats tirés de l'expérience française des formes de discrimination positive en matière éducative (Van Zanten, 1997 ; Bénabou, Kramarz et Prost ; 2003, Lorcerie, 2003). Leur examen conduit généralement à deux constats. Le premier est l'impasse de stratégies fondées sur le ciblage d'un collectif identifié comme tel par un quartier ou une ethnie. Le second est la nécessité d'affirmer, contre l'hypothèse multiculturaliste « à l'américaine », d'une part, et la politique d'intégration « à la française » d'autre part, une voie nouvelle qui tienne davantage compte des problématiques individuelles⁵.

En matière de politique culturelle, une telle posture permet de dépasser l'alternative entre démocratisation culturelle en échec et démocratie culturelle en voie d'instrumentalisation populiste. Elle impose un double progrès à chacune des deux conceptions, démocratisation fondée sur une intégration abstraite,

⁵ La mise en exergue de ces dimensions individuelles inspire d'ores et déjà les discours gouvernementaux, mais d'une façon bien particulière. En effet, elle sert de fondement à une remise en question des moyens publics affectés à ces programmes, pour préférer une intervention plus « chirurgicale ». En conséquence, elle prive d'existence les relais interindividuels qui, précisément, soutenaient ces trajectoires d'intégration. Pour le dire vite, alors que les défenseurs de cette nouvelle voie indiquent qu'elle suppose une augmentation de moyens, les gouvernements néolibéraux l'instrumentalisent pour réduire le niveau de l'intervention publique.

démocratie fondée sur une diversité socioculturelle de fait. À la première revient la nécessité d'une réflexion approfondie sur ce que la définition d'une exigence artistique abstraite peut contenir de cultures réelles de type communautaire, c'est-à-dire rapportées à des préférences esthétiques, professionnelles, sociales ou géographiques. C'est la clôture symbolique du corporatisme qui est en jeu, et qui ferait parfois aisément passer l'attitude des professionnels de la culture pour une manifestation « ethnique », où la tribu se révèle être, en France par exemple, le corps des conservateurs en chef des Monuments historiques. À la seconde revient la nécessité de convenir que la définition de la diversité culturelle comme critère renvoie à une instrumentalisation de la culture à d'autres fins, et renonce, tout en croyant au contraire, à une intégration sociale réelle.

Les opérations qui sont aujourd'hui présentées sous l'angle de l'interculturel (Saez, 2002), opposé à l'élitisme de la politique culturelle, d'un côté, et au multiculturalisme de l'autre, montrent à l'évidence qu'il n'est pas besoin de promouvoir la diversité culturelle comme critère pour lui donner droit de cité dans l'action publique. Le dialogue, à Lyon, sous forme d'atelier, entre Nordine Berkani (graffeur) et Salah Al-Moussawy (calligraphe), montre toute la richesse d'une démarche de création fondée sur l'échange entre un art, la calligraphie et une expression urbaine, le graf (ADRI, 2002). Le résultat de l'échange est une création qui s'émancipe de toute origine ethnique, parce qu'elle se fonde sur une exigence artistique qui n'a rien à envier aux canons officiels d'une politique publique de soutien aux arts plastiques.

La problématique actuelle d'interculturalisme fonde donc le respect des diversités culturelles sur le maintien de la spécificité d'une exigence artistique (pour la politique culturelle), et non sur son évacuation au profit d'un relativisme condescendant. Elle lui donne une dynamique en s'appuyant sur la reconsidération du territoire, non plus comme lieu d'expression de cultures enracinées, forcément exclusives, mais comme terrain choisi des croisements de patrimoines (Taleb, 2004). Autrement dit, à un discours qui consiste à revendiquer une transformation des règles elles-mêmes (des lois spéciales, des critères fondés sur des quotas, etc.), l'interculturalisme oppose le maintien d'un cadre universaliste, assorti d'une évaluation permanente de son adaptation empirique. C'est l'existence de cette règle qui donne son sens pratique à une négociation démocratique, et non la multiplication de cadres réglementaires adaptatifs et contradictoires entre eux.

C'est donc en diffusant l'exigence au lieu de la dissoudre que la politique culturelle peut soutenir un statut d'« exception », c'est-à-dire se séparer d'une part des logiques de standardisation propres aux industries culturelles et s'opposer de l'autre à une hiérarchisation implicite entre cultures, qui couve sous les dehors les plus généreux de la diversité. L'histoire des politiques urbaines, comme celle des politiques culturelles, a montré tous les bénéfices esthétiques et sociaux des échanges entre cultures. Elle n'a jamais démontré que les inconvénients d'un traitement séparé (par hiérarchisation inique ou balkanisation ajustée) d'identités culturelles se regardant en chiens de faïence.

BIBLIOGRAPHIE

- ADRI (2002). *Les ateliers de l'intégration locale*, Actes du symposium de Lyon, Paris, ADRI.
- Arguelagué, J. (2001). « La interrelació entre la política lingüística i la política cultural », dans AMBITS de Política i Societat, *Polítiques Culturals: equilibri impossible?*, n° especial 19-20, Tardor, p. 45-48.
- Bénabou, R., F. Kramarz et C. Prost (2004). Zones d'éducation prioritaires: quels moyens pour quels résultats? INSEE, Rapport n° 2003-38, [en ligne], <http://www.insee.fr>
- Benhamou, F. (2006). *Les dérèglements de l'exception culturelle. Perspectives européennes*, Paris, Le Seuil.
- Bennett, S. et J. Buttler (2000). *Locality, Regeneration and Diver(c)ities*, Bristol, Intellect book.
- Bennett, T. (2007). « Culture et différence. Les défis du multiculturalisme », dans L. Bonet et E. Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, L'Harmattan (à paraître).
- Bennett, T. (2001). *Differing Diversities*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.

- Bina, V. (2003). *La participation culturelle dans les Pays-Bas*, Actes du Colloque international sur les statistiques culturelles/Proceedings of the International Symposium on Culture Statistics, Montréal, UNESCO Institut for Statistics, Institut de la Statistique du Québec, [en ligne], http://www.stat.gouv.qc.ca/observatoire/publicat_obs/symposium2002.htm
- Bonet, L. et E. Négrier (2003). *L'observation culturelle face à la globalisation. Quelles sources d'information pour évaluer quels objectifs de politique culturelle ?*, Actes du Colloque International sur les statistiques culturelles; Montréal, UNESCO Institut for Statistics, Institut de la Statistique du Québec, p. 101-116.
- Bonet, L. (2006). « Cultural Diversity and Intercultural Policies in Barcelona », dans D. Ilczuk et Y. Isar (dir.), *Metropolis of Europe. Diversity in Urban Cultural Life*, Warszawa, Circle Publication 14, p. 40-97.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de Minuit.
- Caïs, J. et J. M. Jorba (2007). « Immigration et politique culturelle en Catalogne », dans L. Bonet et E. Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, L'Harmattan (à paraître).
- Chadoir, P. et J. De Maillard (2004). *Évaluation des volets culturels des contrats de ville*, Rapport de l' Observatoire des politiques culturelles pour le ministère de la Culture et la Délégation interministérielle à la Ville.
- Curti, I. et L. Dal Pozzolo (2007). « Multiculturalité et politique culturelle », dans L. Bonet et E. Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, L'Harmattan (à paraître).
- De La Torre, L. (1994). « La politique de la ville en France : vers une professionnalisation de la médiation sociale », dans S. Biarez et J.-Y. Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, p. 195-202.
- Deschouwer, K., J. Louchlin et M. Keating (2003). *Culture, Institutions and Regional Development: a Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Donnat, O. (1999). « La démocratisation à l'heure des bilans : le cas de la France », dans G. Bellavance, *Démocratisation de la culture ou démocratie culturelle. Deux logiques d'action publique*, Montréal, Éditions de l'IQRC.
- Donnat, O. (1994). *Les Français face à la culture. De l'exclusion à l'éclectisme*, Paris, La Découverte.
- Donnat, O. et P. Tolila (dir.) (2003). *Le(s) Public(s) de la culture*, Paris, Presses de Science Po.
- Gans, H. (1974). *Popular Culture and High Culture. An Analysis and Evaluation of Taste*, New York, Basic Books.
- Garbaye, R. (2006). « La montée en puissance du pouvoir musulman dans les villes britanniques et françaises : vingt ans d'évolution parallèle », dans B. Jouve et A. G. Gagnon, *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Presses universitaires de Grenoble, coll. *Symposium*, p. 49-68.
- Geisser, V. et P. Oriol (2001). « Les Français d' "origine étrangère" aux élections municipales de 2001. Vers une normalisation de leur présence parmi les candidats et les élus ? », *Migrations-Sociétés*, vol. 13, n° 77, p. 41-54.
- Jouve, B. et A. Gagnon (dir.) (2006). « Métropoles, diversité et changement politique », dans A. Gagnon et B. Jouve (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. *Symposium*, p. 13-47.
- Jouve, B. et E. Négrier (2007). « La sécession métropolitaine. Analyse comparée franco-américaine », dans M. Camau et G. Massardier (dir.), *Les régimes politiques revisités*, Paris, Khartala, coll. *Science politique comparative*, (à paraître).
- Khan, N. (2001). *Politique culturelle et diversité culturelle, Rapport national Grande-Bretagne*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, Services des politiques et actions culturelles.
- Khan, N. (1976). *The Arts Britain Ignores. The Arts of Ethnic Minorities in Britain*, London, CRC.
- Kymlicka, W. (2001). *La citoyenneté multiculturelle, une théorie libérale du droit des minorités*, Paris, La Découverte.
- Lahire, B. (2003). *La Culture des individus. Dissonances culturelles et distinction de soi*, Paris, La Découverte.
- Lash, C. (2001). *Culture de masse ou culture populaire ?* Castelnau-le-lez, Climats, coll. Sisyphé.
- Leonetti, A. (2007). « Diversité et droits culturels. L'épreuve conventionnelle de l'UNESCO », dans L. Bonet et E. Négrier (dir.), *La fin des cultures nationales. Les politiques culturelles à l'épreuve de la diversité*, Paris, L'Harmattan (à paraître).
- Linz, J. (1993) : « State Building and Nation Building », *European Review*, vol. 1, n° 4, p. 355-369.
- Lorcerie, F. (2003). *L'école et le défi ethnique. Éducation et intégration*, Paris, INRP.

- Matarasso, F. (2006). *Le Art Council England et la diversité culturelle en Angleterre*, L'observatoire n° 30, p. 34-36.
- Moreno, F. J. (2006). « La gestión de la diversidad en las ciudades europeas. Límites de los discursos multiculturales y universalistas en entornos urbanos del Reino Unido y Francia », dans J. A. Rodríguez (dir.), *Sociología para el futuro*, Madrid, Icaria, p. 235-268.
- Négrier, E. (2007). « Penser les changements d'échelle territoriale. Institution, dynamiques sociales et politiques métropolitaines » dans A. Faure, Ph. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *L'action publique à l'épreuve des changements d'échelle*, (à paraître).
- Négrier, E. (2006). « Politique, culture et diversité dans la France urbaine contemporaine », dans A. Gagnon et B. Jouve (dir.), *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, coll. *Symposium*, p. 137-157.
- Négrier, E. (2003). « Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? » *L'Annuaire 2003 des collectivités locales* – GRALE, CNRS Éditions, Paris, p. 47-71.
- Négrier, E. (1997). *Cultures urbaines, un point de vue de science politique*, Rapport d'orientation de recherche Plan Urbain, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.
- Négrier, E. et P. Maffre (2001). *Une nouvelle aire d'action culturelle. Culture et ville en Grand Sud-Est*, Mission Interministérielle Interrégionale d'Aménagement du Territoire, 120 p.
- Peltier, S. et F. Moreau (2002). Propositions exploratoires de mesure quantitative de la diversité culturelle, Paris, ministère des Affaires étrangères.
- Pignot, L. et J.-P. Saez (2006). *Les défis de la diversité culturelle*, L'Observatoire n° 29, p. 29-58.
- Pôle Sud (2002). *L'Espagne du Politique*, Revue Pôle Sud n° 16.
- Prieto de Pedro, J. (1993). *Cultura, culturas y constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, CEC.
- Rausell Köster, P. (1999). *Políticas y sectores culturales en la Comunidad Valenciana*, Universitat de València, Tirant Lo Blanch, València.
- Regourd, S. (2004). *De l'exception à la diversité culturelle*, Paris, La Documentation Française, coll. Problèmes politiques et sociaux.
- Saez, J.-P. (2002). « De quelques enjeux artistiques et culturels... à considérer dans l'urgence et dans la durée », *Policultures*, mai-juin, p. 8-9.
- Skot-Hansen, D. (2002). « Danish Cultural Policy – From Monoculture Towards Cultural Diversity », *International Journal of Cultural Policy*, vol. 8, n° 2, p. 197-210.
- Stiegler, B. (2003). *Aimer, s'aimer, nous aimer*, Paris, Galilée.
- Subirats, J. (2001) : « Quines son les prioritats de les polítiques culturals locals? », dans AMBITS de Política i Societat, *Polítiques Culturals: equilibri impossible?*, n° especial 19-20, Tardor, p. 34-36.
- Taleb, M. (2004). « Culture(s) et Territoire(s) : ré-enchanter le local », *Territoires*, novembre, p. 13-15.
- Van Zanten, A. (1997). *La scolarisation dans les milieux « difficiles » : politiques, processus et pratiques*, Paris, INRP.
- Wallach, J.-C. (2006). « La culture pour qui ? Essai sur les limites de la démocratisation culturelle », Paris, Éditions de l'Attribut.
- Zapata-Barrero, R. (2004). *Multiculturalidad e inmigración*, Madrid, Editorial Síntesis.

La mondialisation, le secteur des services aux entreprises et la polarisation des revenus dans les régions urbaines des États-Unis

Par **Xing Zhong**, doctorant, département de sociologie, Université de Chicago • xing@uchicago.edu,
Terry Nichols Clark, Professeur, département de sociologie, Université de Chicago • t-clark@uchicago.edu
et **Saskia Sassen**, Ralph Lewis Professeure, département de sociologie, Université de Chicago • s-sassen@uchicago.edu

Traduit de l'anglais

En même temps que la mondialisation, les inégalités salariales se sont accrues ces dernières décennies. Est-ce à dire que la mondialisation génère le creusement des inégalités salariales ? Et si c'est le cas, pour quelles raisons ? Sassen (1991) et Reich (1991) croient que les salaires des emplois liés aux marchés mondialisés devraient augmenter. Désormais plus riches, ceux qui occupent ces emplois pourraient dépenser plus qu'auparavant pour des services à la personne tels que les garderies. Ainsi augmenterait le nombre de travailleurs qui occupent des emplois de service à faible revenu. C'est l'immigration qui répondrait à ce besoin de main-d'œuvre, surtout dans des villes comme Chicago et New York, où les débats sur ce sujet sont animés.

Toutefois, le caractère complexe de la mondialisation rend ces hypothèses difficiles à vérifier. Trois variables ont été considérées ; il s'agit de la délocalisation de la production manufacturière, de l'immigration, effet naturel de la mondialisation, et de l'essor du secteur des services aux entreprises. Par services aux entreprises, on entend les entreprises de gestion financière, de comptabilité, de services-conseils dans Internet et les firmes d'avocats, toutes indispensables pour aider les entreprises qui s'internationalisent dans un contexte d'économie du savoir (Florida, 2000). Ces trois variables ont l'avantage d'être raisonnablement faciles à définir et à mesurer à partir des données statistiques recueillies dans de nombreuses régions urbaines.

Les résultats présentés plus loin sont instructifs car ils sont issus des premières analyses comparatives de ces variables en milieu urbain, analyses qui englobent l'ensemble des régions urbaines (métropolitaines) des États-Unis. La plupart des études récentes ont porté en effet sur une ville ou un petit nombre de villes. Le fait de comparer de nombreuses villes a l'avantage (1) d'offrir un plus vaste panorama dans l'analyse des variables hypothétiques clés ; (2) de limiter les impacts d'autres variables qui pourraient « fausser » les résultats dans certains cas.

Trois résultats principaux sont observés

- La polarisation des revenus s'est accentuée, telle que l'hypothèse en avait été émise.
- L'immigration contribue fortement à la polarisation des revenus, car les transferts internationaux de main-d'œuvre ont pour conséquence une baisse des gains des travailleurs à faible revenu.
- Les firmes de services aux entreprises ont un impact significatif sur la répartition des revenus au niveau local : on constate en effet un net accroissement des gains des travailleurs ayant déjà des revenus élevés dans les régions qui comptent de nombreuses entreprises de ce secteur. En revanche, contrairement à la plupart des idées avancées sur le sujet, le développement du secteur des services aux entreprises n'a aucun lien avec la polarisation des revenus.

Ces résultats sont qualifiés par les assomptions et les limites de nos méthodes, présentées plus avant.

■ LE CONTEXTE

Si le grand public, par l'intermédiaire des journalistes et des médias, a pu être informé sur la hausse des inégalités salariales, les sociologues ont par contre peu documenté le sujet, montrant plutôt leur intérêt pour les stratifications sociale, raciale, de classe et de sexe. Les recherches les plus sérieuses ont été conduites par les économistes qui sont toutefois restés prudents quant à la complexité des effets de la mondialisation (Gottschalk, 1997).

Dans la littérature, les processus de la mondialisation qui affectent les inégalités salariales sont divisés communément en trois grandes catégories, ou composants de la mondialisation. Le premier composant est la « réindustrialisation », c'est-à-dire l'internationalisation du commerce et la restructuration économique. De 1960 à 1990, les importations industrielles des États-Unis ont plus que triplé par rapport à l'augmentation du PIB. Leamer (1993, 1994) et Wood (1994, 1995) avancent que cette augmentation sous-entendait une réduction de la demande de main-d'œuvre non qualifiée de plus de 20 %. Cette réduction s'est étendue à l'ensemble des secteurs de l'économie, offrant ainsi des perspectives nouvelles aux petites entreprises, en plus d'augmenter la demande pour de nouvelles formes d'emploi. Plus d'individus, notamment des femmes, travaillent désormais au sein de petites entreprises, à temps partiel ou comme intérimaires et constituent donc une « main-d'œuvre souple ».

Autre composant de la mondialisation, l'immigration internationale est censée avoir pour effet, d'après certains observateurs, une diminution des salaires des natifs du pays d'accueil. Selon cette logique, la précarité du statut des immigrants entraîne une productivité moindre et donc un abaissement du salaire moyen.

Le troisième composant de la mondialisation est l'apparition de « villes globales » à la suite de l'accroissement de la circulation mondiale des capitaux (Friedmann et Wolf, 1982 ; Sassen, 1991, 1994). Le secteur des services aux entreprises, entre autres, prospère en mettant en œuvre des procédés de production complexes. Ainsi, nombre d'emplois de ce secteur sont des emplois de service à faible revenu ou impliquent de faire appel à des sous-traitants. À l'opposé, d'autres travailleurs de ce secteur d'activité réussissent, grâce à la mondialisation des marchés, à monnayer au mieux leur expertise (Reich, 1991).

La plupart des études sur les inégalités salariales traitent des revenus individuels ou des moyennes nationales (Smedding et Rainwater, 2002 ; Alderson et Nielsen, 2002). Les mêmes études au niveau local portent sur une ville ou sur quelques villes seulement telles que New York, Miami, Détroit et Londres (Hamnett, 1994 ; Hamnett et Cross, 1998 ; O'Loughling et Friedrichs, 1996 ; O'Connor, Tilly et Bobo, 2001). Hamnett (1994) a comparé des « villes globales » des États-Unis et des Pays-Bas. Cependant, étudier un petit nombre de villes ne fournit pas assez de variations dans le constat des inégalités salariales pour pouvoir vérifier les hypothèses principales émises sur les sources des ces inégalités.

■ LES DONNÉES ET LES ANALYSES

Notre étude analyse les données du *U.S. Public Use Microdata Samples*¹ (Département du Commerce, Bureau du recensement) sur le *Census of Population and Housing*² pour 284 régions statistiques métropolitaines³ (*metropolitan statistical areas*, MSA) en 1980 et 297 MSA et PMSA en 1990. La composition de certaines MSA ayant évolué avec les années, 257 MSA ont été retenues pour l'étude. Comme nous nous préoccupons des changements, les variables prédictives sont pour l'année

¹ Le *Public Use Microdata Samples* est un service gouvernemental géré par le Bureau du recensement qui permet au public de consulter des données démographiques sur une région statistique donnée (années 2000 et antérieures).

² Le *Census of Population and Housing* contient les données et les analyses des données du recensement. Les données portent sur la situation de tous les occupants d'une habitation aux États-Unis.

³ Les régions statistiques métropolitaines (MSA) comptent au moins une zone urbaine de 50 000 habitants ou plus, en plus des territoires adjacents qui ont un haut degré d'intégration sociale et économique avec la zone urbaine. Un regroupement de régions statistiques métropolitaines primaires (PMSA) forme une région statistique métropolitaine consolidée (CMSA). Une région métropolitaine est composée d'une ou de plusieurs MSA et des CMSA. Selon les données du recensement de 2000, il y avait 258 MSA, 73 PMSA et 18 CMSA aux États-Unis.

un, soit 1980. Il existe trois types de variables, chacune d'elles comprenant à son tour trois déterminants.

Pour les variables dépendantes

- Les variations des inégalités salariales, d'après le ratio entre les gains des travailleurs du 90^e centile de la population active et les gains de ceux du 25^e centile, pour chacune des MSA.
- Les variations du logarithme des salaires des plus riches, logarithme des salaires du 90^e centile de la répartition des salaires pour chacune des MSA (ajusté d'après l'indice des prix de la consommation).
- Les variations dans la part des gains du quart le plus pauvre de la population, obtenues en additionnant les salaires des travailleurs dont les revenus se situent en dessous du premier quart de la répartition des salaires pour chacune des MSA.

Pour les variables de la mondialisation

- La part des gains du secteur des services aux entreprises en 1980, soit la proportion des gains engrangés par le secteur des services aux entreprises par rapport aux revenus totaux de chaque MSA⁴.
- La proportion des emplois industriels en 1980, c'est-à-dire la proportion des emplois dans le secteur manufacturier de biens durables par rapport au total des emplois de chaque MSA.
- La proportion des immigrants en 1980, à savoir la proportion des immigrants dans chaque région métropolitaine depuis 1960.

Pour les variables de contrôle

- Le capital humain (proportion de la main-d'œuvre qualifiée en 1980) : proportion de la population active détenant un *bachelor's degree*⁵ ou plus.
- La variable démographique « race » (proportion des Afro-Américains sous-qualifiés en 1980) : proportion des travailleurs noirs n'ayant pas reçu d'éducation universitaire (*college*⁶).
- La variable démographique « sexe » (proportion de la main-d'œuvre féminine en 1980) : proportion des travailleuses dans la population active.

À noter que les variables retenues (réindustrialisation, sous-qualification des Afro-Américains, féminisation de la main-d'œuvre, capital humain local, etc.) s'appliquent aussi bien à l'étude de la main-d'œuvre des régions urbaines que dans le cadre de recherches connexes sur les sources principales du creusement des inégalités salariales.

Afin d'évaluer l'impact de chacune des composantes sur la polarisation des revenus, nous avons analysé l'augmentation des salaires des riches et la baisse des salaires des pauvres. Ceci nous permet de comprendre quels facteurs contribuent à rendre les riches plus riches et les pauvres plus pauvres. Pour notre estimation, la méthode retenue est une analyse des moindres carrés ordinaires à régression multiple.

■ LES RÉSULTATS

Les régions urbaines diffèrent entre elles autant par le niveau des inégalités salariales qu'on y relève que par les courbes de variation de celles-ci. Les inégalités ont augmenté dans de nombreuses régions, mais il

⁴ Selon Sassen (1994), les entreprises classées comme faisant partie du secteur des services aux entreprises sont celles qui fournissent des services à des entreprises dans lesquelles la production et l'organisation de transactions complexes sont favorisées par l'économie mondiale. Selon le code à trois numéros attribué par le SIC (Standard Industrial Classification, département américain du Travail) aux différents secteurs industriels, elles sont des entreprises : (1) spécialisées en sécurité, en courtage de marchandises et en investissements; (2) immobilières, dont les compagnies d'assurances immobilières; (3) de publicité; (4) qui offrent des services de traitement des données, informatiques ou non; (5) spécialisées en services (non classées ailleurs) aux entreprises; (6) spécialisées en services d'assistance juridique; (7) de comptabilité, de vérification et de contrôle des comptes, de tenue de livres; (8) spécialisées en recherche, en développement et en vérification; (9) spécialisées en gestion et en relations publiques.

⁵ Le *bachelor's degree* aux États-Unis équivaut plus ou moins à une licence en France et à un baccalauréat au Québec.

⁶ Le *collège* aux États-Unis équivaut au premier cycle universitaire en France et au Québec.

Il y a des exceptions à cette tendance générale, certaines régions affichant des baisses des inégalités salariales (voir le tableau 1).

**TABEAU 1 : VARIATIONS DES INÉGALITÉS SALARIALES
DANS LES DIX PLUS GRANDES VILLES DES ÉTATS-UNIS EN 1990**

	RATIO 90/25 EN 1980	RATIO 90/25 EN 1990	VARIATION (EN NOMBRE) DU RATIO 90/25	VARIATION (EN POURCENTAGE)
NEW YORK	5	5,34	0,34	6,8
LOS ANGELES	5,41	6,25	0,84	15,53
CHICAGO	4,9	5,3	0,4	8,16
PHILADELPHIE	5,43	4,94	- 0,49	- 9,02
DETROIT	5,4	6,25	0,85	15,74
SAN FRANCISCO	5,6	5,5	- 0,1	- 1,79
WASHINGTON	5,23	4,75	- 0,48	- 9,18
BOSTON	5,55	5,2	- 0,35	- 6,31
HOUSTON	4,66	6,17	1,51	32,4
ATLANTA	6	4,1	- 1,9	- 31,67

Source: Département du Commerce des États-Unis, Bureau du recensement, *1/100 Census of Population and Housing (1980 et 1990), Public Use Microdata Sample File.*

Les localités les plus « exposées », en termes d'immigration, aux effets de la mondialisation, ont vu l'écart entre les revenus s'accroître: les revenus des plus riches ont augmenté, alors que ceux du quart le plus pauvre de la population ont chuté. Ceci confirme

l'hypothèse selon laquelle les immigrants grossissent les rangs de la « main-d'œuvre souple » de la population active, moins protégée par les politiques publiques que les autres groupes de travailleurs (voir le tableau 2⁷).

⁷ Nous avons testé la fiabilité des résultats de plusieurs façons. Le coefficient d'asymétrie et le coefficient d'aplatissement étaient faibles et l'interdépendance entre les variables explicatives est de moins de 0,3. Les tracés résiduels et les résidus ont été étudiés et sont disponibles sur demande.

TABEAU 2 : ESTIMATIONS À RÉGRESSION MULTIPLE DE LA VARIATION DES INÉGALITÉS SALARIALES ET DE LA VARIATION DES GAINS DU DIXIÈME LE PLUS RICHE ET DU QUART LE PLUS PAUVRE DE LA POPULATION ACTIVE DANS LES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DES ÉTATS-UNIS

	VARIATION DES INÉGALITÉS SALARIALES		VARIATION DES REVENUS DU DIXIÈME LE PLUS RICHE		VARIATION DE LA PART DES REVENUS DU QUART LE PLUS PAUVRE	
	A	B	A	B	A	B
PROPORTION DES TRAVAILLEURS NOIRS NON SPÉCIALISÉS EN 1980	0,021 ** 0,00692	0,023 ** 0,00701	0,001 0,000758	0,002 * 0,000756	- 0,013 * 0,00625	- 0,014 * 0,00638
PROPORTION DE LA MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE EN 1980	- 0,015 0,01032	- 0,010 0,01135	0,005 ** 0,00113	0,003 ** 0,00122	0,018 0,00932	0,018 0,01033
PROPORTION DES EMPLOIS EN USINE EN 1980	0,002 0,00531	0,001 0,0056	0,001 * 0,000582	0,002 ** 0,000605	0,005 0,0048	0,004 0,0051
TAILLE DE LA POPULATION EN 1980 (LOG.)	- 0,097 0,05437	- 0,115 0,05987	0,023 ** 0,00596	0,013 * 0,00646	0,066 0,0491	0,081 0,05451
PROPORTION DE LA MAIN-D'ŒUVRE FÉMININE EN 1980	- 0,100 ** 0,01905	- 0,106 ** 0,01916	0,007 ** 0,00209	0,007 ** 0,00207	0,074 ** 0,0172	0,075 ** 0,01744
PROPORTION DES IMMIGRANTS EN 1980		0,056 0,02922		0,007 * 0,00315		- 0,021 0,02661
PART DES REVENUS DU SECTEUR QUATERNAIRE EN 1980		- 0,035 0,02508		0,006 ** 0,00271		0,002 0,02284
ENSEMBLE DES POINTS SITUÉS SUR L'AXE	6,15 ** 1,13355	6,64 ** 1,16806	- 0,64 ** 0,1242	- 0,54 ** 0,12607	- 4,62 ** 1,02385	- 4,84 ** 1,0636
NOMBRE D'ÉCHANTILLONS	251	251	251	251	251	251
RÉGRESSION AU CARRÉ	0,15	0,17	0,21	0,25	0,11	0,11

LÉGENDE: * P < 0,01
** P < 0,05

Source: Département du Commerce des États-Unis, Bureau du recensement, *1/100 Census of Population and Housing (1980 et 1990), Public Use Microdata Sample File.*

Note: Il s'agit d'une analyse des moindres carrés ordinaires à régression multiple. Les colonnes A ne tiennent pas compte de l'immigration ni du secteur des services aux entreprises. Les colonnes B intègrent ces deux « mesures » de la mondialisation. Les résultats de la première ligne sont le coefficient de régression non normalisé, la deuxième ligne représente la marge d'erreur de chaque résultat.

Les localités qui comptent sur leur territoire un important secteur industriel ont vu également les revenus des plus riches augmenter, mais elles n'étaient pas pour autant différentes des autres localités en ce qui concerne la polarisation des revenus et les variations des gains des travailleurs du bas de l'échelle salariale.

L'influence du développement du secteur des services aux entreprises mérite d'être expliquée. Les impacts des entreprises de ce secteur ne sont pas ressentis uniquement dans les « villes globales ». Les résultats indiquent qu'en régulant le flux de main-d'œuvre spécialisée, l'augmentation du nombre d'entreprises de ce secteur rehausse les revenus du haut de l'échelle

salariale. Ainsi se trouve confirmée l'hypothèse que les processus complexes de production de l'économie mondialisée créent un créneau lucratif pour les experts. Toutefois, le déploiement des services aux entreprises n'affecte pas de manière significative les revenus du quart le plus pauvre de la population, contrairement à ce que les spécialistes avaient prédit.

Pour les autres variables, on retiendra que le nombre d'Afro-Américains avec une éducation inférieure au premier cycle universitaire influence grandement la répartition salariale à l'échelon local et contribue à la polarisation des revenus. Les localités qui ont une population élevée de travailleurs noirs non spécialisés ont vu les revenus du haut de l'échelle salariale augmenter et ceux du bas de l'échelle salariale diminuer de façon nette. Au contraire, les localités qui comptaient en 1980 un nombre élevé de travailleurs spécialisés ont vu les revenus du haut et du bas de l'échelle salariale augmenter, mais cela n'a en rien influencé la polarisation des revenus.

L'augmentation de la participation des femmes dans la population active a, quant à elle, réduit de façon significative la polarisation des revenus et fait croître les revenus du haut et du bas de l'échelle salariale. Enfin, de manière générale, on observe dans les localités les plus peuplées une baisse de la polarisation des revenus et une augmentation des revenus du haut de l'échelle salariale, mais aucun impact sur les salaires des travailleurs à faible revenu.

■ LES CONCLUSIONS

En comparant la répartition des revenus dans les régions urbaines des États-Unis, nous pouvons constater qu'une plus grande exposition à la mondialisation a des impacts significatifs sur les revenus dans les marchés locaux du travail. Nous avons observé une tendance à la polarisation des revenus de 1980 à 1990.

Cette tendance ne recoupe toutefois pas exactement les scénarios théoriques avancés. Comme les processus de la mondialisation ont des effets à l'échelon local, la répartition des revenus est différente d'une localité à une autre. Dans les régions urbaines des États-Unis, les inégalités salariales entre les riches et les pauvres semblent être aggravées par les tensions de la mondialisation. Selon notre étude, ce phénomène est surtout lié à l'immigration, qui fait croître la proportion de travailleurs à faible revenu et moins au développement du secteur des services aux entreprises, qui a pour effet de hausser les revenus du haut de l'échelle salariale. En d'autres termes, le développement du secteur des services aux entreprises ne semble pas creuser la polarisation des revenus, mais il contribue effectivement à majorer les revenus des mieux nantis.

En ce qui a trait aux politiques sociales, les États-Unis démontrent leur spécificité parmi les pays industrialisés en conjuguant des politiques d'inspiration libérale et l'autonomie des instances locales. La plupart des pays européens connaissent un taux de chômage plus élevé que celui des États-Unis, mais les inégalités salariales y sont moins marquées. Pour les institutions sociales existantes aux États-Unis – privées, mais surtout publiques et sans but lucratif – il n'est pas aisé de répondre à une demande en constante évolution, exacerbée par la mondialisation. Nous ne détenons pas les données pour modéliser de façon précise les forces institutionnelles qui conditionnent les politiques distributives (chômage, avantages sociaux), règlent le détail des négociations et l'application du droit de grève des travailleurs ou encore pilotent les nombreux transferts de paiements qui affectent les salaires (Lerman et Yitzhaki, 1995). Il en était de même pour les ententes culturelles et institutionnelles générales dont on ressent les effets dans les comparaisons entre pays (Clark, 1997). Par conséquent, nous espérons que d'autres chercheurs pourront poursuivre notre démarche.

BIBLIOGRAPHIE

- Alderson, A. S. et F. Nielsen (2002). « Globalization and the Great U-Turn », *American Journal of Sociology*, vol. 107, n° 5, p. 1244-1299.
- Clark, T. N. et M. Rempel (dir.) (1997). *Citizen Politics in Post-industrial Societies*, Boulder, Westview Press.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class*, New York, Basic Books/Perseus.
- Friedmann, J. et G. Wolff (1982). « World City Formation: An Agenda for Research and Action », *International Journal of Urban and Regional Studies*, vol. 6, n° 3, p. 309-343.
- Gottschalk, P. (1997). « Inequality, Income Growth, and Mobility: the Basic Facts », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, p. 21-40.
- Hamnett, C. (1994). « Social Polarization in Global Cities: Theory and Evidence », *Urban Studies*, vol. 31, n° 3, p. 401-424.
- Hamnett, C. (1986) « The Changing Socio-Economic Structure of London and the South-east, 1961-1981 », *Regional Studies*, vol. 20, n° 5, p. 391-406.
- Hamnett, C. et D. Cross (1998). « Social Polarisation and Inequality in London: the Earnings Evidence, 1979-95 », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 16, n° 6, p. 659-680.
- Leamer, E. E. (1993). « Wage Effects of a US-Mexican Free Trade Agreement », dans P. M. Garber, *The Mexico-U.S Free Trade Agreement*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Leamer, E. E. (1994). *Trade, Wages and Revolving Door Ideas*, Cambridge, Mass., NBER Working Paper.
- Lerman, R. I. et S. Yitzhaki (1995). « Changing Ranks and the Inequality Impacts of Taxes and Transfers », *National Tax Journal*, vol. 48, n° 1, p. 45-59.
- O'Loughlin, J. et J. Friedrichs (dir.) (1996). *Social Polarization in Post-industrial Metropolises*, Berlin, New York, de Gruyter.
- Reich, R. (1991). *The Work of Nations: Preparing Ourselves For 21st Century Capitalism*, New York, Alfred A. Knopf.
- Sassen, S. (1994). *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks, Calif., Pine Forge Press.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Smeeding, T. et L. Rainwater (2002). *Comparing Living Standards across Nations: Real Incomes at the Top, the Bottom, and the Middle*. Luxembourg Income Study, Working Paper n° 266, mars. Center for Policy Research, Syracuse University.
- Wood, A. (1995). « How Trade Hurt Unskilled Workers », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3, p. 57-81.
- Wood, A. (1994). *North-South Trade, Employment, and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, New York, Oxford University Press.

La gestion urbaine, une lecture théorique d'une pratique dans une cité tunisienne

Par **Riadh Zghal**, Professeure, Université de Sfax, Tunisie • riadh.z@planet.tn

La municipalité, organe de gestion de la ville est, en se référant à la situation en Tunisie, censée offrir des services au citoyen, mais aussi planifier l'organisation et l'exploitation des espaces urbains, concevoir et réaliser des projets de développement économique générateurs de ressources pour la gestion de la ville, animer la vie culturelle urbaine, soutenir les organisations non gouvernementales, assister les catégories les plus démunies et veiller à une certaine cohésion sociale. À la complexité liée aux acteurs, s'ajoute celle liée à la diversité des domaines d'intervention municipale qui touchent plusieurs secteurs de la vie sociale. Cette complexité de domaines introduit des approches différentes et la mobilisation de savoirs très diversifiés, de même qu'elle implique une contrainte d'arbitrage face à des demandes contradictoires.

Dans cet article, nous adoptons une méthodologie peu habituelle. Au lieu de définir un cadre théorique puis de l'appliquer à une recherche empirique, nous partons d'une expérience tunisienne réussie de gestion municipale, pour rechercher ensuite dans la théorie des éléments d'explication de cette expérience et enfin aboutir à une proposition méthodologique de gestion. Les théories qui nous ont semblé pertinentes pour notre objet d'analyse sont celles du chaos, du management stratégique, des épisodes et des conventions.

■ LES PARADOXES DE LA GESTION MUNICIPALE

Dans la plupart des pays, la gestion des villes obéit à une triple logique :

- une logique politique des organes élus ;

- une logique d'administration publique soumise à une tutelle centrale (le ministère de l'Intérieur dans le cas de la Tunisie) ;
- une logique de management d'une organisation tenue de générer des ressources pour l'autofinancement de ses activités.

Ainsi, aux exigences d'efficacité et d'efficience, s'ajoutent celles de conformité aux règles d'une administration publique souvent centralisée et d'attention aux jeux politiques en présence. Les conseils municipaux élus sont supposés être une émanation représentative des forces politiques actives. Ils sont donc concernés par l'enjeu démocratique et doivent faire prévaloir l'intérêt collectif du plus grand nombre. Mais la crise de citoyenneté, la diversité croissante des populations des villes consécutive à une urbanisation galopante, les déséquilibres des rapports de force entre catégories sociales et partis politiques, sinon le monopartisme, faussent le jeu de la représentativité et favorisent la gestion « opportuniste » au profit d'une catégorie sociale au détriment d'autres.

L'administration publique centralisée soumet la gestion municipale à la tutelle du ministère concerné et à un arsenal législatif national qui ne présente pas les mêmes avantages pour toutes les villes, de même qu'il ne s'adapte pas au même degré à tous les contextes locaux. Mais quelle que soit la rigueur de la réglementation, des marges de liberté sont exploitées par les acteurs pour servir des stratégies individuelles (Crozier et Friedberg, 1977).

Au quotidien, le management des affaires municipales dépend de deux centres de décision : celui des managers (directeurs, chefs de service) à l'emploi de la municipalité et celui des élus (le conseil municipal et ses composantes : bureau municipal, commissions sectorielles). Le corps des employés de la municipalité est censé être l'organe exécutif qui met en application les décisions prises par le conseil municipal. Mais

cela n'empêche pas que son action obéit à des logiques propres : celle de la culture organisationnelle, celle des cultures professionnelles et celles des stratégies des divers acteurs (Zghal, 2001). La prise de décision se fait dans un contexte qui se caractérise par la complexité et la « multirationalité » (Sfez, 1982) et, sans doute, la rationalité limitée des décideurs (March et Simon, 1974). Dans une telle perspective, la question qui se pose est de savoir quels sont les facteurs particuliers qui vont donner une cohérence aux décisions qui seront prises pour assurer la gestion municipale ?

À cette question, nous tenterons d'une part d'apporter des éléments de réponse à travers la description d'un processus de décision et de ses résultats durant un mandat de cinq années (1995-2000) et, d'autre part, nous ferons une interprétation de cette expérience au moyen d'outils théoriques divers. De cette lecture, nous dégagerons une méthodologie et les limites de celle-ci pour la gestion stratégique et efficace des affaires municipales.

■ LA GESTION DES FINANCES DE LA MUNICIPALITÉ « CITÉ¹ » SELON UNE APPROCHE STRATÉGIQUE

La « bonne » gouvernance applique des principes qui viennent corriger les dérapages du « patrimonialisme » de l'État, de la centralisation et de la concentration du pouvoir entre les mains d'un parti unique (Williamson 1999 ; Gleason, Mckee et Rudenko, 2002 ; The Commission on Global Governance).

Ses principes les plus consensuels sont la transparence, la participation, la responsabilisation et l'imputabilité. Ils impliquent l'organisation et l'optimisation de la gestion des ressources et la rigueur dans l'application des règles. L'objectif de la gouvernance est censé être le même pour toute organisation y compris le gouvernement : l'efficacité dans la réalisation des objectifs et l'efficience dans l'usage des ressources disponibles.

Les dimensions de la gouvernance municipale

Lorsqu'il s'agit de gérer les affaires d'une collectivité locale, les dimensions organisationnelle, économique et éthique ne suffisent pas à elles seules pour la réalisation des objectifs de la collectivité. Il faut leur ajouter la dimension culturelle et la dimension politique. Cette observation nous est suggérée par l'analyse de la méthode utilisée dans la gestion des affaires financières et du développement des ressources de la municipalité de Cité entre 1995 et 2000.

Avant de présenter l'analyse de cette expérience, on précisera, en ce qui concerne la municipalité, le contenu des dimensions de la gouvernance évoquées plus haut.

– La dimension organisationnelle

En Tunisie, les municipalités fonctionnent avec une double structure : l'une est administrative, relativement stable et sous la tutelle du ministère de l'Intérieur ; l'autre est politique, c'est le conseil municipal élu tous les cinq ans. La gestion des affaires municipales dépend en réalité d'une double tutelle, celle du ministère de l'Intérieur et celle du gouvernorat de la région. Le ministère de tutelle définit les règles de la gestion des ressources (taxes, rémunérations, statuts du personnel, validation des budgets annuels et autres dispositions réglementaires) ; il accorde des prêts pour les programmes de développement à travers la Caisse de crédit des collectivités locales (CCCL) et il offre des programmes de formation en vue du développement des compétences des ressources humaines et pour donner aux cadres des municipalités le savoir nécessaire pour l'application des dispositions réglementaires. Les crédits de la CCCL sont accordés au vu de la performance de la gestion municipale et particulièrement de la capacité de recouvrement des taxes et des crédits dont dispose l'institution.

Le gouvernorat (l'équivalent du département en France) à un droit de regard sur de nombreux aspects de la gestion municipale. Le gouverneur (l'équivalent du préfet en France) peut infléchir certaines orientations de la gestion. Comme représentant du Président de la République dans la région, il est l'interlocuteur des divers départements ministériels. Les projets

¹ Nom imaginaire attribué à la ville

municipaux concernant par exemple les infrastructures culturelles ou sportives sont réalisés en effet grâce à un cofinancement de la municipalité et des ministères concernés.

– La dimension économique

La municipalité est un organisme qui doit assurer son autofinancement à travers l'exploitation de sites économiques comme les marchés et les bâtiments dont elle est propriétaire (théâtres et salles des fêtes par exemple), le recouvrement des taxes municipales, l'exploitation ou la vente d'un capital foncier, les crédits et les dons et les prestations de services. Si le montant des taxes est fixé à une échelle nationale, la gestion des finances municipales bénéficie d'une marge de liberté dans la fixation des prix de location de son patrimoine foncier. La municipalité peut aussi investir dans des projets économiques, culturels ou sportifs générateurs de revenus. Ses ressources dépendent donc en grande partie de ses choix d'investissement et de la qualité des arbitrages qu'elle réalise avec ses partenaires pour maintenir un équilibre entre les choix économiques et les choix politiques ou sociaux.

– La dimension éthique

Le travail des conseillers municipaux est complètement bénévole. Seuls le président de la municipalité et ses adjoints reçoivent une indemnité mensuelle symbolique. Mais la présence dans le conseil procure une visibilité sociale et peut être exploitée économiquement ou politiquement. Un conseiller peut influencer une commission économique pour orienter la décision vers la cession d'un patrimoine municipal, la privatisation d'une activité (ramassage des ordures), le choix d'un fournisseur... Il faut ajouter à cela (et regretter) tous les comportements possibles de ce qu'on appelle communément les délits d'initiés.

Sur le plan politique, des interventions de conseillers municipaux, en apparence innocentes, peuvent servir en fait des intérêts personnels purement opportunistes, économiquement ou politiquement. Ainsi, en l'absence d'éthique, le conseiller municipal – surtout celui qui préside une commission – peut aisément faire prévaloir ses intérêts personnels sur ceux de la collectivité. Cela peut se faire d'une façon passive (présence minimale aux réunions, absence d'initiatives ou de réactions quant aux actions nuisant à l'intérêt public)

ou d'une manière active (usage opportuniste des règles et des structures, utilisation abusive des moyens municipaux, recrutement de proches dans les services administratifs). De tels comportements sont aisément repérés par les agents administratifs qui créent l'image du conseiller. Néanmoins, les collusions entre administrateurs véreux et conseillers ne sont pas exclues. De même, du fait que les administrateurs détiennent l'information et la technique, notamment juridique, de la gestion, ils bénéficient d'une asymétrie de l'information par rapport aux conseillers souvent débutants. Cette asymétrie est à la source de déviations et aussi de baisse de la qualité des décisions lorsque le conseiller non prévenu, non qualifié en matière de gestion et non motivé par l'intérêt public, cède à la routine des pratiques dominées par la volonté des administrateurs. Le conseiller aura ainsi cautionné, le cas échéant sans le savoir, les comportements non éthiques des agents administratifs.

– La dimension culturelle

La gestion de la collectivité locale, comme celle de toute organisation, est nécessairement affectée par le modèle managérial en place et par la culture de ses membres. En tant qu'organe administratif, la municipalité est structurée en divisions spécialisées dirigées par un secrétaire général, sous l'autorité du président de la municipalité. Mais la réforme qui a précédé les élections de 2000 a renforcé les prérogatives du secrétaire général et lui a conféré une certaine autonomie à l'égard du président de la municipalité.

Les présidents des arrondissements dirigent les administrations municipales concernées. La structure organisationnelle est donc de type pyramidal. Les vice-présidents dirigent les travaux des commissions spécialisées qui préparent les décisions pour les réunions du bureau et du conseil municipal. Ils ne représentent pas un pouvoir hiérarchique pour les cadres administratifs mais ils travaillent en étroite collaboration avec eux. Pour conduire les travaux des commissions, les cadres administratifs préparent les dossiers avec les données nécessaires au débat.

L'organisation hiérarchique et centralisée n'est pas congruente aux caractéristiques de la culture sociétale tunisienne que les recherches ont décrite comme orientée, lorsqu'il s'agit du travail, par des paramètres

valorisant la dignité, l'autonomie et le flou (Zghal, 1994). Cela implique que, pour réaliser les objectifs, il est nécessaire de traiter les collaborateurs en égaux, de combattre le flou et d'introduire une certaine rigueur dans les procédures. Cette rigueur ne peut se traduire dans les comportements réels sans une motivation personnelle pour le faire. Le vice-président, ne disposant pas d'autorité pour agir sur la motivation pécuniaire des administrateurs, doit rechercher d'autres sources de motivation, nécessairement morales, de ses collaborateurs.

– La dimension politique

Deux aspects doivent être considérés lorsqu'on évoque la dimension politique : le volet partisan et le volet des acteurs. Le mandat 1995-2000 du conseil municipal de Cité a précédé l'ouverture des candidatures à l'opposition. C'était donc un conseil politiquement monocolore, mais l'expérience et les niveaux d'engagement des différents conseillers municipaux dans le parti unique étaient assez disparates. Il y avait des militants dans les cellules de base et les fédérations, des individus plutôt indépendants et d'autres faisant partie d'une élite politique locale. Par contre, l'appartenance au conseil municipal représente en soi une position politique autour de laquelle chacun développe sa stratégie d'avenir politique : renforcement d'une position, tremplin pour une promotion dans l'échelle des responsabilités, réalisation d'une mission en faveur d'un arrondissement, d'une catégorie sociale ou de la ville dans son ensemble... Pour certains, les plus jeunes, la municipalité est un lieu d'apprentissage de la vie politique et de la gestion des affaires publiques. Pour ceux qui étaient dans les affaires, la présence dans le conseil devrait rejaillir positivement sur leurs activités. Dans tous les cas, le minimum politique qui peut être retiré de la présence dans le conseil est l'enrichissement du capital social.

Lecture théorique

Le contexte de la prise de décision se caractérise par la complexité : incertitude, multiplicité des acteurs et des intérêts divergents, contraintes économiques et administratives. La municipalité constitue, par ailleurs, une entité organisationnelle qui a la cohérence d'un système et sa logique propre. La prise de décision se réalise donc en présence d'une multiplicité de facteurs soumis chacun à sa dynamique propre et à

celle de l'ensemble du système. Pour comprendre une telle réalité, on trouve dans la théorie du chaos (Gleick, 1987, 1989) un cadre conceptuel pertinent. En effet, on est devant le problème d'une infinité de trajectoires possibles dans un espace fini d'une part, et d'un corps à la recherche d'une stabilité matérialisée par une orientation définie (Gleick, 1989, p. 181 et suivantes) d'autre part. Toutefois, on n'a pas ici affaire à de la matière, à l'instar d'un physicien, mais à une entité sociale où les acteurs bénéficient de liberté individuelle et collective, même marginale (Crozier et Friedberg, 1977), ce qui ajoute à la complexité de la situation. La théorie du chaos explique la production d'un ordre à partir du désordre par l'existence d'attracteurs « étranges » qu'il faudra identifier. Quels sont les attracteurs qui créent l'ordre dans un système de décisions soumis aux contingences économiques et sociales ?

■ LA GESTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES DE CITÉ : UNE MÉTHODOLOGIE, DES RÉSULTATS

Le budget municipal est préparé au sein des différentes commissions spécialisées (au nombre de 14 pour Cité), chacune appelée à exprimer les besoins de son secteur. Les présidents des arrondissements agissaient de même en faisant remonter les besoins de leur communauté locale. En l'absence de priorités communément définies, les réunions des commissions pouvaient durer des semaines et les débats être houleux faute de critères consensuels d'arbitrage. La décision qui émergeait d'un tel processus dépendait nécessairement d'un rapport de force entre les édiles et de la stratégie des administrateurs qui bénéficiaient d'une asymétrie de l'information. On voit bien les effets négatifs possibles d'un tel processus : des décisions qui ne servent pas nécessairement l'intérêt de la collectivité, des frustrations individuelles et/ou collectives, des mécontentements et un climat social vicié. À ces effets néfastes, il faut ajouter le doute qui plane sur la réalisation effective des actions planifiées lorsque les cadres administratifs n'ont pas reçu un message clair exprimant une volonté et un consensus de la part du conseil.

Définir une méthode

Pour éviter ces risques et assurer à la fois la cohérence interne des décisions et une exploitation optimale

des moyens de l'institution en vue de satisfaire les besoins prioritaires de la ville, une méthodologie a été définie au niveau du bureau municipal (le bureau réunit le président de la municipalité, les vice-présidents, les présidents des arrondissements et l'ensemble des cadres administratifs). Cette méthodologie consiste à fixer les priorités de l'action municipale dans les années à venir, à considérer ces priorités comme autant d'objectifs stratégiques à réaliser, à conditionner la répartition du budget à ces priorités et à œuvrer pour développer les ressources municipales pour satisfaire le mieux possible ces priorités. Une sorte de *brainstorming* a permis au bureau municipal d'arrêter quatre priorités :

- Propreté, amélioration de l'environnement et embellissement de la ville ;
- Organisation de la circulation dans la ville ;
- Développement de l'infrastructure culturelle ;
- Développement organisationnel et informatisation de l'administration.

Cette méthodologie, ainsi que les priorités formulées, ont ensuite été soumises au conseil municipal le 28 novembre 1995 qui les a discutées puis adoptées.

Au moment de passer à la préparation du budget et pour guider le travail des administrateurs, des principes méthodologiques simples mais inspirés des orientations stratégiques ont été adoptés. Il s'agissait d'une analyse rétrospective des recettes durant les trois dernières années, des prévisions révisées à la hausse des recouvrements de taxes et des prévisions des dépenses de gestion revues à la baisse. On visait aussi l'assainissement des finances municipales et le paiement des dettes pour préserver une bonne image de marque de la municipalité vis-à-vis de ses partenaires, principalement ses fournisseurs, et le renforcement de l'épargne en vue de favoriser l'obtention de crédits pour les projets de développement. C'est selon ces principes que le travail des commissions spécialisées a été orienté.

Le projet de budget adopté par le conseil fut ensuite discuté avec l'autorité de tutelle avant son adoption définitive et sa mise en application. L'examen du

budget par l'autorité de tutelle constitue un test de sa qualité technique. Lorsque l'équipe dirigée par le secrétaire général défend son projet avec de bons arguments devant la direction compétente du ministère de l'Intérieur, le budget est accepté et, même s'il y a des modifications, celles-ci sont mineures. Cela était le cas durant les années 1996-2000.

Cette approche, qui a permis de rehausser la barre des objectifs, a favorisé une discussion au niveau du conseil municipal sur les moyens de développer les ressources de la municipalité. On a débattu des moyens à mettre en œuvre pour l'amélioration de la gestion, du système de communication et pour développer une culture civique des citoyens afin qu'ils soient mieux disposés à payer les taxes municipales sans délai.

Lecture théorique

Les « attracteurs étranges² » censés produire la stabilité et la cohérence du système doivent bénéficier d'une légitimité sociale. Pour Koenig (1996), la gestion stratégique – comme toute discipline de la gestion – est confrontée au délicat problème de satisfaire simultanément des exigences contradictoires. Dans le cas d'une organisation, il s'agit de la compétitivité, de la sécurité et de la légitimité. Chacune de ces exigences est elle-même complexe et renferme des contradictions internes. Il n'est pas aisé en effet d'assurer conjointement efficacité et efficience, toutes deux conditionnant la compétitivité ; la sécurité est polysémique : politique, organisationnelle et économique, la satisfaction d'une dimension pouvant affecter négativement les autres ; la légitimité affecte des champs divers : ceux du personnel, des consommateurs, de la société et de ses valeurs, des valeurs et des normes internationales (Koenig, 1996, p. 120 et suivantes). On peut prôner une « gestion constructive » de diverses exigences contradictoires en privilégiant de manière transitoire l'une ou l'autre selon les contraintes dominantes. Mais cela ne peut se faire de manière arbitraire. Les théories du pouvoir, de la dynamique sociologique, du changement organisationnel ou encore de l'agir communicationnel de Habermas fournissent les outils conceptuels pour

² « Par définition, un attracteur possède une importante propriété : la stabilité. Dans un système réel, soumis à des chocs et à des vibrations, le mouvement tend à retourner vers l'attracteur » (Gleick, 1989, p. 180).

comprendre l'évolution de la hiérarchisation des facteurs déterminant les décisions effectives à des moments donnés de la vie de l'organisation. La théorie des épisodes de Giddens (1984, 1987) apporte, pour sa part, une vision plus structurée du processus d'articulation de la décision sur le fonctionnement social.

Des épisodes sont des séquences de changement qui se composent d'un point de départ défini, d'une suite d'événements et de résultats que l'on peut comparer jusqu'à un certain point, en faisant abstraction de leurs contextes particuliers (Giddens, 1987, p. 440).

La contextualité selon Giddens est essentiellement sociologique puisqu'elle « met en jeu un cadre d'interaction, des acteurs co-présents et la communication qui s'établit entre eux ». Pour le gestionnaire, l'intérêt de la théorie des épisodes réside principalement dans le fait qu'elle attire l'attention sur des moments cruciaux qui constituent autant de jalons du cheminement du processus décisionnel et managérial.

Sans renier la dimension sociologique et psychosociologique de ces processus, le domaine de la gestion implique, au-delà de la dynamique sociologique spontanée, des initiatives volontaristes qui viennent orienter, créer un ordre et en même temps perturber la spontanéité d'un certain « ordre » social. Il en est ainsi de la prospective et des choix stratégiques. Les choix stratégiques ne doivent pas être déformés par l'ignorance de l'environnement organisationnel et principalement des forces motrices qui déterminent sa dynamique (Christensen, 1997; Hamel et Prahalad, 1995). Le propre du management stratégique est « d'introduire l'avenir dans les décisions du présent » (Helfer et autres, 1998). Il implique donc une attitude prospective. Ce concept introduit par Gaston Berger (1959) suggère de faire de la vision de l'avenir une base pour l'action. « L'attitude prospective consiste à voir loin vers l'avenir pour choisir la direction et mieux préparer l'action au présent. Cette vision lointaine permet de donner du sens (direction et significations) aux décisions » (Smida, 2002).

Ce qui fait sens n'est pas seulement rationnel, il est aussi légitime dans la mesure où il est accepté par les acteurs sociaux qui sont appelés à s'y référer. Comment faire alors pour qu'un choix délibéré comme celui des objectifs stratégiques, qui n'émane

pas d'une dynamique sociale spontanée, mais de l'initiative d'un ou de plusieurs acteurs, rencontre l'adhésion des autres acteurs sur le long terme ?

La participation, la communication et l'apprentissage constituent les moyens souvent évoqués par la littérature dans le domaine du management stratégique (Chanal, Authier et Castan, 2003; Coté, 1995; Hamel et Prahalad, 1995; Koenig, 1996; Lesser, 2000). Ce sont des processus dynamiques et évolutifs. Leur mise en œuvre nécessite d'abord une adhésion des acteurs à une finalité partagée. Sans cette adhésion, la participation se fait sans véritable engagement, la communication se heurte à des blocages et l'apprentissage est lent et marginal. L'existence de « conventions », comme base d'accord produisant une logique d'action commune est le moyen de sceller l'entente entre les partenaires et de produire l'adhésion (Gomez, 1995; Marchesnay, 1997). La convention peut associer l'organisation à son environnement interne ou externe. Il n'est pas question ici de hiérarchiser les partenaires, mais nous considérons que la théorie des conventions apporte un éclaircissement sur la transformation des choix délibérés en repères partagés entre les acteurs. Cette transformation constitue en soi un épisode marquant, une étape cruciale du fonctionnement de l'organisation.

Si l'on admet comme postulat du management stratégique que l'efficacité de l'organisation se réalise à travers l'application des choix stratégiques définis et bénéficiant de l'adhésion collective, il faudra assurer la cohérence entre ces choix stratégiques et les pratiques et, d'une façon générale, entre les orientations et les comportements des divers acteurs.

■ RÉSISTANCES ET MARGES DE LIBERTÉ : LA PLACE DE L'ÉTHIQUE

Une expérience de relèvement des prix

Les initiatives de la commission financière pour améliorer la gestion du patrimoine municipal de Cité ont suscité l'opposition de certains élus soutenus par une base électorale. Cette opposition s'est manifestée à plusieurs occasions, arguant de la défense de l'intérêt des citoyens. Par exemple lorsqu'il était question d'augmenter les loyers de locaux commerciaux

appartenant à la municipalité (à l'origine dérisoires), ceux du théâtre ou de la salle des fêtes... L'exemple du conflit relatif à la location de parcs de stationnement de voitures montre que malgré les « conventions » stratégiques, les manœuvres restent possibles, les marges de liberté peuvent être exploitées aussi bien dans un sens éthique ou non éthique.

Au début de chaque année, la commission devait fixer un prix d'ouverture pour organiser la vente aux enchères du droit d'exploitation annuelle des espaces municipaux réservés au stationnement des véhicules. La procédure consistait à arrêter le prix en référence au prix de l'année passée, en l'augmentant d'un léger pourcentage. Au lieu de cela, la commission a demandé une étude de la capacité de stationnement de chaque parc et du taux de rotation des véhicules en stationnement. Sur la base de cette étude, les prix devaient augmenter fortement jusqu'à être multipliés par deux, trois ou plus. Une estimation des prix d'ouverture des enchères a été fixée en réduisant les valeurs ainsi objectivement estimées afin d'éviter un tollé général des habitués de l'exploitation des parcs et leur refus de participer aux enchères. Malgré cette précaution, le premier encan n'a attiré personne. Des pressions multiples ont été exercées sur le président de la municipalité, y compris par des élus municipaux, pour revenir à l'ancienne méthode de fixation des prix. Mais il n'a pas cédé et, en accord avec le secrétaire général et la présidence de la commission financière, il a décidé de maintenir les prix fixés par la commission financière municipale, d'organiser de nouvelles enchères et, au cas où il n'y aurait pas de preneurs, de recourir à une gestion directe par un personnel municipal. Devant la fermeté de cette attitude, les locataires ont commencé à affluer lors de l'encan mené à la suite de ces événements. Une proportion des parcs de stationnement – les plus spacieux – a été louée aux enchères, les autres ont été loués de gré à gré après une révision des prix à la baisse. Résultat, les recettes du stationnement des voitures ont triplé.

Lecture théorique

La définition d'orientations stratégiques et leur transformation en convention interne liant les acteurs à une norme partagée n'éliminent pas les déviations. La théorie de l'acteur et du système (Crozier et

Friedberg, 1977) rappelle que l'espace réglementé de l'action individuelle est entouré de marges de liberté exploitables pour une stratégie individuelle. Mais la liberté n'est pas totale. Les choix des acteurs sont balisés par des normes sociales et des principes éthiques. Ils sont également limités par les capacités de chacun et les conflits d'intérêts. Si les marges de liberté sont trop vastes, c'est-à-dire si le domaine de l'action est peu réglementé, les décisions peuvent être guidées autant par l'éthique que par l'opportunisme égoïste. Ce sont les qualités et les valeurs individuelles qui vont finalement orienter les choix dans un sens ou dans l'autre. En l'absence d'un maillage suffisant du domaine de décision et d'action, le fonctionnement de l'organisation demeure risqué et aléatoire. Ce sont moins les mécanismes institutionnels qui le commandent que l'arbitraire des acteurs individuels ou collectifs qui détiennent le pouvoir décisionnel. Plus que de prise de décision, il s'agira pour le manager de gérer les conflits entre les acteurs qui cherchent à faire prévaloir leurs intérêts propres. L'hypothèse non éthique de sa collusion avec l'un ou l'autre des acteurs influents n'est pas exclue.

■ LES RÉSULTATS

La méthodologie d'élaboration des budgets basée sur une orientation stratégique stable, une comptabilité analytique et des critères, autant que possible objectifs, fondant les décisions ont conduit à une réalisation des objectifs stratégiques établis dépassant largement les prévisions. De surcroît, parmi les raisons de ce succès, on n'aurait garde d'oublier le comportement éthique des principaux décideurs dont le maire de la ville.

Dès la deuxième année du mandat du conseil municipal, les dépenses de consommation d'eau, d'électricité, d'autres produits énergétiques et d'entretien du parc roulant ont été réduites. Le taux de recouvrement des recettes municipales est passé de 93,2 % en 1996 à 99,46 % en 1998. De 1995 à 2000, le budget municipal de fonctionnement a connu un accroissement de 41,06 %. Le budget de développement a augmenté de près de 200 % entre 1995 et 1999. Les priorités stratégiques ont été respectées puisque chacune d'elles a bénéficié d'un accroissement de budget de développement dépassant largement les 200 % comme le montre le tableau suivant.

**TABLEAU 1 : ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS
DANS LES PRIORITÉS STRATÉGIQUES DE 1996 À 1999**

PRIORITÉ	TAUX DE CROISSANCE
Propreté, amélioration de l'environnement et embellissement de la ville	230 %
Organisation de la circulation dans la ville	371 %
Développement de l'infrastructure culturelle	10,433 %
Développement organisationnel et informatisation de l'administration	350 %

■ CONCLUSION

Dans le tableau suivant nous résumons les différentes étapes du processus de décision stratégique ainsi que les cadres théoriques explicatifs de ces étapes.

TABLEAU 2 : POUR UNE MÉTHODOLOGIE DE MANAGEMENT STRATÉGIQUE ET ÉTHIQUE

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉTAPE	OUTIL THÉORIQUE
Multiplicité des acteurs et des dimensions de la gouvernance	Théorie du chaos
Recherche de cohérence et de stabilité Définitions de priorités stratégiques	Théorie du chaos : les attracteurs
Émergence des orientations stratégiques	Théorie des épisodes, management stratégique
Rôle de référence commune donné aux orientations stratégiques	Théorie des conventions
Cohérence des décisions avec les orientations stratégiques	Théories de gestion (gestion comptable, gestion des ressources humaines, planification, suivi...)
Gestion des conflits, modération de la tentation opportuniste	Éthique, gouvernance, régulation

La réussite de l'expérience de Cité, décrite ici, a été atteinte parce que les quatre priorités définies ont fait l'objet de réalisations particulièrement significatives. Mais il n'est pas certain que le processus stratégique adopté, inspiré de la gestion du secteur privé, explique à lui seul ces résultats. L'administration publique a des spécificités que les théories du management de l'entreprise ne traitent pas (Coté, 1995). En l'absence

de réel pouvoir démocratique des citoyens et d'imputabilité institutionnelle des élus, l'efficacité du secteur public, qui réside dans la satisfaction des besoins du plus grand nombre ajoutée à une vision prospective pertinente, ne peut être obtenue par les seules approches et procédures managériales. Elle exige une bonne gouvernance fondée sur une politique, une méthode et des moyens. À défaut de bonne

gouvernance, l'éthique peut décourager ou du moins réduire les comportements inéquitables et ceux mus par les opportunités d'acteurs divers, individus ou groupes d'individus.

BIBLIOGRAPHIE

- Bartoli, A. (1997). *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod.
- Coté, M. (1995). *La gestion stratégique d'entreprise*, Boucherville, Gaëtan Morin.
- Christensen, C. M. (1997). « Making Strategy. Learning by doing », *Harvard Business Review*, n° 11-12.
- Crozier, M. et E. Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.
- Chanal, V., M. Authier et M. Castan (2003). « Grammaire stratégique », *XI^e Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, [Cédérom], Tunis.
- Cliquet, G. et G. Orange (dir.) (2002). *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Giddens, A. (1987) *La constitution de la société*, Paris, Presses universitaires de France; traduit de l'anglais *The Constitution of Society* (1984), Policy Press Cambridge, Oxford.
- Gleick, J. (1989). *La théorie du chaos. Vers une nouvelle science*, Paris, Albin Michel. Traduction française.
- Gleick, J. (1987). *Chaos*, New York, The Viking Press.
- Gleason, G., M. Mckee et V. Rudenko (2002). « Governance, Administration and Law, Keys to Effective Government in Changing Societies », *American International University Press*, www.aiunet.org
- Gomez, P. Y. (1995). *Qualité et théorie des conventions*, Paris, Économica.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard.
- Hamel, G. et C. K. Prahalad (1995). *La conquête du futur*, Paris, InterÉditions.
- Helfer, J. P., M. Kalika et J. Orsoni (1998). *Management et stratégie des organisations*, 2^e édition, Paris, Vuibert.
- Koenig, G. (1996). *Management Stratégique. Paradoxes, interactions et apprentissages*, Paris, Nathan.
- Lachmann, J. (2002). « La région à l'épreuve des faits », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Lesser, E. L. (dir.) (2000). *Knowledge and Social Capital. Foundations and Applications*, Boston, Butterworth-Heinemann.
- March, J. G. et H. A. Simon (1974). *Les Organisations*, Paris, Dunod.
- Marchesnay, M. (1997). « La convention, un outil de gestion? », *Revue Française de Gestion*, janvier-février.
- Pujol, L. (2002). « Les associations ou la dialogique privé-public », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- Sfez, L. (1982). *Critique de la décision*, Paris, Presses universitaires de France.
- Smida, A. (2002). « L'attitude prospective, un renouveau pour la décision publique », dans G. Cliquet et G. Orange (dir.), *Organisations Privées, Organisations Publiques. Mélanges Robert Le Duff*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen.
- The Commission on Global Governance, [en ligne], <http://www.cgg.ch/> <http://www.worldbank.org/wbi/wbigf/governance.html>
- Williamson, O. E. (1999). « Strategy Research: Governance and Competence Perspectives » *Strategic Management Journal*, vol. 20, n° 12, p. 1087-1108.
- Zghal, R. (2003). « Culture et gestion: gestion de l'harmonie ou gestion des paradoxes? » *Gestion, revue Internationale de Gestion*, vol. 28, n° 2, été, p. 26-32.
- Zghal, R. (2001). « Les nouveaux concepts de la gestion du service public et les inerties de l'administration: le cas de la Tunisie » dans C. Chanson-Jabeur, A. Prenant, P. Ribau et B. Semmoud (dir.), *Les services publics et leurs dynamiques au Maghreb et au Machrek*, Paris, L'Harmattan.
- Zghal, R. (1994). *La Culture de la Dignité et le Flou de l'Organisation*, Tunis, Éditions du CERP.

Perspectives géo-économiques de la complémentarité urbaine-rurale au Québec

Par **Marc-Urbain Proulx**, Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT),
Université du Québec (UQAC) • marc-urbain_proulx@uqac.ca

La répartition des activités économiques à travers l'espace répond à des logiques, des forces et des tendances spécifiques qui évoluent au fil du temps. Les établissements humains ne sont pas statiques mais bien dynamiques. Des villes croissent alors que d'autres déclinent. Des zones émergent et s'affirment, tandis que d'autres stagnent ou régressent. Certains pays structurent plus intensivement leur espace avant de laisser cette prérogative à leurs voisins. Même à l'échelle des continents, nous percevons très bien les avancées et les reculs géographiques de l'économie non seulement dans le contexte de la jeune Amérique, mais aussi sur les espaces plus anciens comme en Asie actuellement et aussi en Europe, dans une moindre mesure.

Cette dynamique géo-économique (ou spatio-économique) s'inscrit actuellement dans un contexte mondial en mutation économique et sociale tirée par les nouvelles technologies informationnelles, par l'intégration sectorielle des activités économiques et aussi par d'autres facteurs importants tels que l'effondrement des régimes de l'Europe de l'Est, l'ouverture économique de la Chine, l'émergence de nouveaux pays (Inde, Brésil, Irlande...), l'affirmation nouvelle de certaines zones multipolaires comme le bassin du Pacifique, ladite 3^e Italie, le Centre-Sud des États-Unis, la « Sun Belt » anglaise, le triangle brésilien, l'arc méditerranéen. En réalité, l'économie devenue globale dans ses marchés s'inscrit avec certaines particularités territoriales, notamment sous l'angle de tout nouveau phénomène émergent. Nous assistons à l'évidence à un changement de décor (Morvan, 2004; Brunet, 2004) mis en scène par une nouvelle organisation économique de l'espace associée à de nouvelles forces, notamment les axes, les nœuds et les moyens de

communication (Castel, 1996; Claval, 2003) à l'égard desquels les divers territoires urbains, ruraux, métropolitains, périphériques se positionnent tant bien que mal grâce à leur capacité de combinaison endogène de ressources autour de spécificités et de spécialisations (Veltz, 2002; Porter, 2001). De fait, la nouvelle concurrence globalisée tend, à l'évidence, à redonner aux divers territoires un rôle économique sensiblement plus actif qu'auparavant.

La lecture des « économies-territoires » dans le contexte actuel met d'abord en exergue le phénomène de la métropolisation. En effet, quelque 300 régions urbaines globales contenant chacune au-delà du million d'habitants structurent de plus en plus l'espace économique planétaire en polarisant une large partie de la croissance mondiale. La classification de ces métropoles amène les spécialistes à les ordonner selon différentes caractéristiques en matière de contenu (Sassen, 2001; Hall, 2001). À cet effet d'agglomération urbaine, les observations permettent aussi d'induire que la forme territoriale associée à la « toile d'araignée » s'affirme progressivement et clairement sur fond du traditionnel « astérisque ». Chacun de ces 300 pôles et bien d'autres plus petits se disperse en effet sur une plus ou moins vaste superficie, en laissant émerger en son enceinte des centres intermédiaires et des zones spécialisées (industries, commerces, loisirs, habitations...) localisés à travers un réseau de transport routier fluide aux multiples carrefours.

Par la forte attractivité périurbaine, sont entraînés des effets de désertification de zones plus périphériques en exode, bien sûr, mais aussi de certaines aires centrales désormais moins qualifiées, notamment les anciens carrefours de transport ferroviaire et maritime autour desquels s'étaient formés les premiers noyaux de l'ère industrielle. Bref, la métropolisation représente un phénomène territorial de mieux en mieux saisi, mais encore insuffisamment puisque

les outils traditionnels se butent à l'observation et à l'analyse de sa complexité (Lacour et Puissant, 1999). Les analystes doivent non seulement utiliser certains concepts opposés tels que la concentration, la dispersion et le drainage afin de saisir, dans une même lecture, leur complémentarité sur le même objet (Claval, 2003), mais aussi considérer attentivement les diverses parties distinctes d'une réalité métropolitaine très fragmentée mais présentée encore largement comme un tout par les statistiques disponibles (Proulx, 2002).

Outre les métropoles, la lecture des économies-territoires fait apparaître un deuxième phénomène d'importance. Il s'agit de nouvelles aires économiques spécialisées qui apparaissent ici et là, en territoires urbains et périurbains bien sûr, souvent dans la frange urbaine ou en périphérie immédiate, et parfois singulièrement en périphérie éloignée ou très éloignée des grands centres urbains. Existente à cet effet deux grands types de territoires. Bel et bien désignées, se positionnent les « zones franches » caractérisées spécifiquement par leur soustraction affirmée aux normes sociales et économiques nationales dans un objectif clair d'attraction d'activités économiques généralement à faible valeur ajoutée, mais créatrices d'emplois. Aussi et non dans une moindre mesure, s'affirment des zones de forte création de richesse qui se distinguent clairement à travers l'espace par leur capacité de combinaisons appropriées de facteurs d'innovation dans les activités économiques (Benko et Liptiez, 2000). Les analystes utilisent divers concepts plus ou moins illustratifs de ces « nouveaux districts industriels », « clusters », « milieux innovateurs », « territoires de soutien », « régions qui gagnent », « collectivités apprenantes ». La recette du succès respectif de ces « grappes territorialisées d'entreprises » s'avère de mieux en mieux formalisée par des modèles spécifiques de plus en plus convergents (Scott et Storper, 2006; Cooke, 2001; Courlet, 2002; Markusen, 2000).

En réalité, la dynamique économique contemporaine saisie à l'échelle globale s'inscrit davantage sur certains territoires métropolitains et non métropolitains spécifiques plutôt que sur d'autres. À travers la richesse des diverses analyses disponibles à propos de cette répartition des activités économiques et sociales, la modélisation globale s'affirme pertinemment pour

illustrer, expliquer et prévoir l'évolution du phénomène. À cet effet, si les grandes catégories territoriales (cités, régions, communautés, districts) demeurent pertinentes en étant même confirmées dans la géo-économie actuelle malgré les modifications de formes et de contenus, les modèles classiques d'analyse spatiale s'avèrent clairement confrontés (Wilson, 2000; Claval, 2003) par les nouvelles économies-territoires bien visibles. D'où l'intérêt grandissant porté par la communauté scientifique internationale aux ancrages territoriaux de l'économie mondiale.

Dans le cadre de nos recherches récentes au Québec et ailleurs, des questions pertinentes furent ainsi adressées à propos des nouvelles formes territoriales émergentes (Proulx, 2003a; 2006a), des contenus territoriaux en restructuration (Jean et Proulx, 2001; Gilbert et autres, 2002) ainsi que des stratégies organisationnelles appliquées sur les divers territoires dans un esprit de positionnement national, continental et mondial (Proulx, 2003b; Proulx 2006b). Nos observations illustrent que la dynamique géo-économique en cours modifie bien sûr les rapports interterritoriaux en bousculant en conséquence les frontières des aires officielles de gestion publique, notamment celles qui furent institutionnalisées pour réguler davantage les relations entre centres et périphéries ainsi qu'entre milieux urbains et milieux ruraux (Proulx, 2006b).

Notre analyse nous amène à avancer que la question de la complémentarité urbaine-rurale doit être nécessairement interpellée à la lumière de ces mouvements géo-économiques relativement prononcés. Si le passage d'un ratio très élevé de ruralité (70% - 80%) à un ratio similaire d'urbanité au cours du XX^e siècle est évoqué en Occident pour illustrer les changements actuels dans les établissements humains, force est de constater que la réalité géo-économique contemporaine s'avère beaucoup plus complexe que la simple urbanisation massive. S'expriment clairement bien sûr des explosions urbaines, mais aussi des déclin relatifs autant dans les centres que dans les périphéries dévitalisées, des friches rurales et urbaines accomplies, des rebondissements ou des repositionnements territoriaux en cours. Plusieurs tendances sont ainsi réellement marquées, en particulier l'urbanisation diffuse, l'exode rural, l'émergence de zones et de lieux spécialisés.

L'hypothèse principale qui nous inspire dans ce texte suggère l'affirmation progressive d'une nouvelle division spatiale des activités économiques en contexte du Québec. Après avoir illustré les principales forces géo-économiques en présence telles que la mobilité, la « centralité », l'accessibilité, l'interaction et l'appropriation, nous verrons leur influence sur la localisation des activités économiques qui s'inscrit selon quatre logiques, soit l'extraction des ressources naturelles, la consommation, la production et l'innovation. Les divers territoires du Québec réagissent différemment dans cette dynamique géo-économique contemporaine qui modifie les interdépendances, les concurrences et les complémentarités de jadis.

■ LES CINQ PRINCIPALES FORCES GÉO-ÉCONOMIQUES

La mobilité

Si l'évolution des moyens de transport représente à travers l'histoire un important facteur explicatif de la dynamique géo-économique (Braudel, 1973), les apports technologiques actuels (conteneurs, fiabilité des véhicules, fluidité des routes, rapidité du rail...) ainsi que les nouvelles technologies de la communication (transmissions de données, transactions électroniques, téléphonie mobile...) participent ensemble depuis quelques décennies à la modification substantielle de la mobilité des biens, de l'information, des travailleurs et des consommateurs. En réalité, la mobilité spatiale en tous sens s'est substituée aux traditionnels déplacements centripètes et centrifuges. Demeurée certes une importante contrainte spatiale, la distance n'influe plus par contre de la même manière sur les comportements de localisation des activités humaines (industries, commerces, résidences, services...). Des zones et des centres autrefois répulsifs sont désormais devenus attractifs (franges urbaines, flancs de montagnes, plans d'eau, carrefours routiers...); des zones et des centres autrefois convoités sont maintenant délaissés (centres-villes, proximité des gares et des ports, vallées excentriques...). S'il existe des tendances réelles à la déconcentration des activités humaines et même à une certaine contre-urbanisation, force est de constater, à l'analyse détaillée, que la croissante mobilité contemporaine des facteurs et des acteurs alimente des effets encore

plus complexes et plus subtils de concentration (Binet, 2004). Ne serait-ce que le nomadisme accru des investissements à l'échelle planétaire qui se voit influencé considérablement au Québec par des facteurs autrefois à peu près neutres comme les conditions de l'environnement naturel. Soulignons aussi la mise en place des unités géantes de distribution (enseignes Wal-Mart, Réno-Dépôt, Bureau en gros, par exemples) ayant un vaste rayonnement devenu désormais possible par la nouvelle mobilité des consommateurs, en occasionnant du coup de nombreuses conséquences sur l'utilisation du sol.

Bref, la force géo-économique liée à la mobilité se présente aujourd'hui au Québec et ailleurs d'une manière fort différente qu'il y a quelques décennies.

La centralité

La centralité des lieux dans l'espace joue généralement un rôle très important dans l'évolution de ceux-ci en s'inscrivant telle une composante essentielle pour expliquer et prévoir les comportements de localisation. Elle est même à la base de la fameuse théorie des places centrales (Christaller, 1966). La centralité génère des effets liés à la gravité spatiale qui tire sur la concentration des activités économiques, sociales et culturelles en formant des centres urbains. Cette gravité s'avère bien visible à l'échelle continentale, notamment sous la forme de la dorsale polycentrique européenne en consolidation, dite « banane bleue », localisée à cheval sur l'axe continental Londres-Milan, en plein centre du continent (DATAR, 2000). En Amérique du Nord, la zone centrale du continent joue aussi de plus en plus son rôle gravitaire, notamment par l'entremise de pôles fortement émergents actuellement comme Denver, Albuquerque, Juarez, Houston, Phoenix, etc. (Pack, 2002; Rappaport, 2003).

Sur une surface donnée, le centre se définit en géométrie tel un point intérieur situé à égale distance des autres points. Une telle position d'équilibre optimise le fardeau de la distance. La géo-économie reconnaît à cette force de la centralité d'autres attributs complémentaires et même substituts, notamment en matière de contenu. Ainsi, les centres Londres, New York, Los Angeles, Milan, São Paulo ont porté leur attractivité urbaine à un point très élevé de polarisation

aux échelles nationale et mondiale, sans offrir un véritable point d'équilibre dans leur zone ou pays d'émergence. Qui plus est, actuellement, les pôles asiatiques fortement émergents tels que Tokyo, Shanghai, Bombay ne détiennent généralement pas une position vraiment centrale, ni à l'échelle continentale ni à l'échelle mondiale. À l'évidence scientifique, d'autres règles spatiales semblent jouer dans les centres urbains, notamment le classique cumul de facteurs (Myrdal, 1956), les rendements croissants (Krugman, 1991), le branchement approprié sur des réseaux planétaires (Castell, 1996) et la présence de corridors topodynamiques (Tellier, 2005).

L'espace Québec subit en cette matière les effets gravitaires des grands centres urbains américains dynamiques. Par sa localisation stratégique, le principal centre canadien, Toronto, offre pour la périphérie Québec davantage d'effets de drainage (investissements, industries, immigrants, jeunes talents...) que des effets de diffusion (disponibilité de terrains industriels, demande d'intrants, offre d'opportunités...). Si, par ailleurs, le moteur économique, social et culturel qu'est Montréal offre un apport important pour la périphérie québécoise, il demeure que son rythme relativement faible de croissance et de développement depuis 50 ans limite les effets de structuration de l'espace. Bref, le Québec ne possède pas de centre urbain capable de générer d'importants effets polarisants et structurants comme Vancouver, Calgary, Seattle ou Dallas. Cette partie du Canada s'avère en réalité de plus en plus périphérique sur son espace continental dont le centre géographique joue de plus en plus son rôle gravitaire. Cette périphérie nord-américaine qu'est le Québec possède néanmoins une zone centrale de plus en plus dense en population située au sud-est qui se distingue de plus en plus d'une vaste zone périphérique largement en exode (Proulx, 2006a).

L'accessibilité

L'accessibilité représente une autre force géo-économique qui agit au Québec et ailleurs en influençant toujours et encore les établissements humains, mais de manière différente qu'auparavant. D'abord, l'accès aux ressources naturelles influence certes encore le phénomène de dispersion spatiale des activités économiques, mais autrement qu'autrefois,

car l'exploitation et la première transformation de ces ressources nécessitent désormais beaucoup moins d'établissements humains à proximité des bassins et des gisements. En outre, l'accès aux grands marchés (Montréal, Québec, Toronto...) et aux plus petits (Sherbrooke, Saguenay, Saint-Georges...) peut s'effectuer à distance raisonnable, alimentant ainsi certaines tendances comme la déconcentration industrielle hors des villes et aussi l'établissement de géants de la distribution exclusivement dans les agglomérations urbaines importantes. À cet effet d'accès aux marchés, il va sans dire que les territoires limitrophes de la frontière américaine sont devenus au Québec beaucoup plus attractifs depuis la forte multiplication des échanges nord-sud causée par la signature de la nouvelle entente commerciale (ALENA) entre le Canada, les États-Unis et le Mexique. D'autant plus que cette zone polycentrique sud-est s'avère en excellente position sur la surface du Québec habité, qui devient nécessaire à desservir par des unités de production de plus en plus imposantes parce qu'intégrées. Bref, l'attractivité des lieux se voit modifiée par la variation des caractéristiques de l'accessibilité.

En cette matière d'accessibilité au Québec, le fleuve Saint-Laurent, qui fut si important dans le passé en favorisant d'abord le développement de Québec, ensuite celui de Montréal à partir de 1850, avant qu'il se déplace plus récemment vers Toronto dans un double renversement spatial de l'amont vers l'aval, a certes perdu de son importance géo-économique. Cacouna, Sept-Îles, Bécancour, La Grande Anse, Baie-Comeau, Sorel deviennent des lieux toujours très bien positionnés, tout en demeurant trop peu convoités, au profit de certaines zones plus accessibles par le transport routier comme Victoriaville, Saint-Georges, Granby, La Pocatière, Lac Mégantic. Les grands axes routiers comme celui du Bas-Saint-Laurent, de l'Estrie ou des Laurentides jouent désormais un rôle considérable, notamment les carrefours comme Rivière-du-Loup, Sherbrooke et Saint-Jérôme, en alimentant davantage les conditions d'accessibilité pour les activités de nature économique.

L'interaction

L'intensité de l'interaction entre plusieurs points dans l'espace permet l'intégration et la consolidation

des territoires, ne serait-ce que la localisation des administrations publiques. De la traditionnelle place de marché qui fut historiquement le mécanisme principal de l'interaction tous azimuts, cette force géo-économique bénéficie aujourd'hui de nombreux moyens techniques (courrier, téléphone, Internet...) ainsi que des conditions territoriales plus souples telles que les clubs et groupes, le tissage de réseaux sociaux, la pratique du meeting, les tactiques du maillage et autres occasions de face-à-face peu régulées par le marché ou la hiérarchie mais pouvant satisfaire les intérêts des acteurs. Signalons que malgré les technologies de communication et d'échanges à distance, la proximité joue toujours un rôle crucial dans la mise en interaction des individus (Polèse et Shearmur, 2002). En alimentant la dynamique culturelle, sociale et économique, cette proximité participe à la structuration collective des territoires dans un esprit de milieux de vie.

Au Québec, la force géo-économique associée à l'interaction territoriale plonge ses racines historiques dans les postes de traite qui agissaient comme lieu de transactions multiples. Diverses formules de coopération ont aussi existé pendant la colonisation française afin d'ouvrir le régime seigneurial de nature hiérarchique sur la réalité sociale, culturelle et économique. Par la suite, la mise en place du régime municipal a donné des bases solides à la démocratie locale dans l'organisation et l'aménagement de cadres de vie pour les habitants. Les commissions scolaires ont aussi participé à cette nécessité d'interaction et de coordination pour la desserte des services d'éducation primaire et secondaire. Avec la réforme territoriale amorcée dans les années 1960 furent multipliées les organisations territoriales (directions, conseils, bureaux, agences...) dans un double contexte de décentralisation (déconcentration) des gouvernements supérieurs et d'émergence de la société civile organisée aux échelles liées à la proximité entre les acteurs.

En réalité, sur les territoires du Québec, les nécessaires relations entre les acteurs du développement dans un esprit de concertation, de partenariat, d'alliance sur des actions collectives s'avèrent aujourd'hui largement régulées par un ensemble d'organisations sectorielles de nature publique, parapublique et collective sises à trois échelons territoriaux distincts. Si l'interaction s'en voit facilitée par ce système de

gouvernance, les nombreuses petites structures présentes, fragmentées par secteurs et éclatées par échelons, génèrent aussi dans leur volonté de régulation, une certaine inertie institutionnelle (Proulx, 2004a). De nouveaux mécanismes interactionnels deviennent constamment nécessaires afin de stimuler le dynamisme territorial. À cet effet, notre observation de la réalité territoriale nous permet de constater l'émergence récente de nouveaux champs interactionnels autour des filières, des niches et des grappes à structurer collectivement dans un esprit d'innovation. Quatre mécanismes institutionnels s'affirment à cet effet (Proulx, 2007), soit les nouveaux regroupements, les réseaux, les petits événements et les catalyseurs.

L'appropriation

Une dernière force spatiale contemporaine qu'il nous apparaît important de souligner s'avère représentée par les nouvelles capacités d'appropriation économique et sociale des collectivités locales et régionales. Appropriation facilitée récemment par certains facteurs comme une distance devenue moins contraignante, la décentralisation d'organisations publiques de diverses natures ainsi que l'élargissement des élites traditionnelles causé par divers mécanismes de démocratie participative appliqués dans plusieurs secteurs et à diverses échelles territoriales. L'appropriation représente une force géo-économique de nature endogène qui génère en principe des effets structurants sur les territoires.

Au Québec, nos observations nous amènent à considérer que la force de l'appropriation territoriale n'est cependant pas aussi présente et accentuée que proposée par ses défenseurs bien intentionnés désireux d'en faire un véritable levier de développement en référence à une doctrine bien articulée (Friedmann, 1992). Dans plusieurs secteurs économiques, on assiste plutôt à une désappropriation locale et régionale des activités, en réalité de plus en plus récupérées par les grands groupes nationaux et internationaux comme Abitibi-Consol, Canadian Tire, Loblaw, Wal-Mart, Tim Horton.

Néanmoins, bien visible à des degrés divers (Proulx, 2006b), l'appropriation collective de responsabilités et de facteurs génère certes des effets structurants dans certains villages et villes, dans certaines MRC

(municipalités régionales de comté), dans certaines régions et aussi dans plusieurs communautés autochtones. Plusieurs cas territoriaux s'avèrent intéressants à cet effet, notamment à Essipit, à Sacré-Cœur, à Kamouraska, au Domaine-du-Roy et en Estrie. L'impôt foncier, la formule coopérative, les redevances versées sur la rente forestière et hydroélectrique servent de leviers pour cette appropriation collective. Malgré des acquis indéniables, notamment sous l'angle des responsabilités publiques (aqueduc, sécurité, éducation...), les territoires du Québec demeurent encore mal outillés en matière d'appropriation de leviers de développement. À l'échelle du Québec, par contre, il va sans dire que des sociétés d'État comme Hydro-Québec, la Société des alcools, la Société générale de financement, la Caisse de dépôts et placement génèrent des effets considérables en matière de rétention et d'attraction d'investissements qui participent à la structuration économique et sociale de cet espace nord-américain. En réalité, le Québec est en manque d'un instrument décentralisé, de nature communautaire, pour renforcer substantiellement l'appropriation économique.

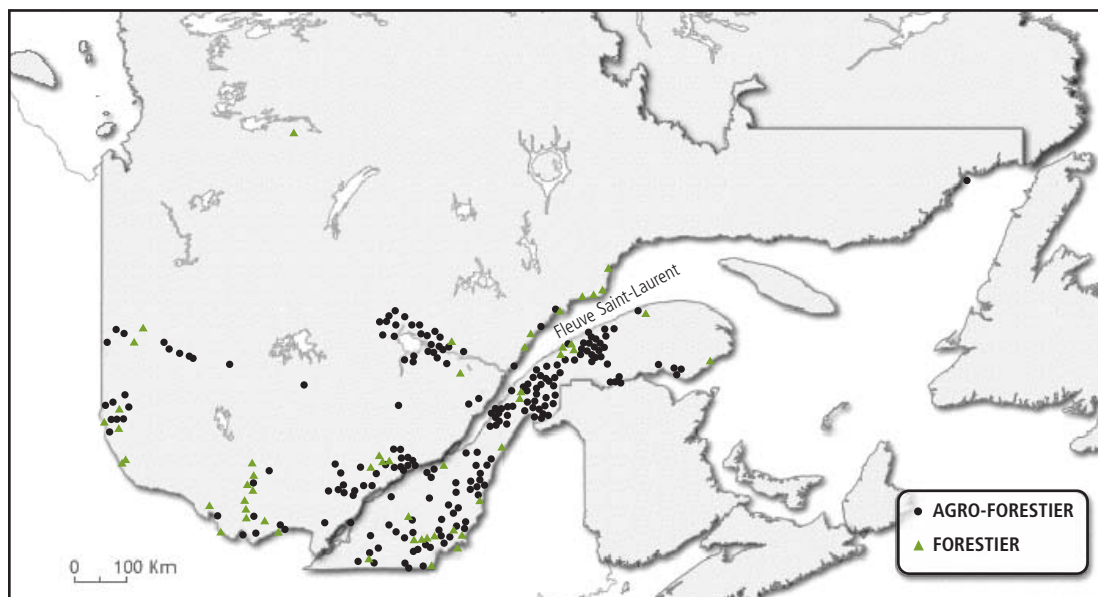
Voyons désormais l'influence de ces mouvements dans la création d'une nouvelle division spatiale de l'économie québécoise et leurs impacts sur les territoires eux-mêmes.

■ LES QUATRE LOGIQUES DE LA LOCALISATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Géo-économie de l'extraction

L'extraction de ressources naturelles demeure une logique géo-économique très importante au Québec, même si elle ne se présente plus de la même manière qu'autrefois. Dessinant des aires spécifiques d'exploitation minérale, agricole, hydroélectrique, forestière, maritime et maintenant éolienne, les divers bassins et gisements de ressources attirent encore aujourd'hui de substantiels investissements technologiques et techniques. Ainsi alimentées, les activités économiques en émergence ou déjà anciennes mais en consolidation, éliminent par contre souvent, en retour de croissance grâce à ces investissements, de nombreuses unités obsolètes.

CARTE 1 : LES CENTRES FORESTIERS ET AGRO-FORESTIERS AU QUÉBEC



Source: BOTA et compilations diverses par Mélanie Desmeules
Alain Roch, UQAC, 2002

Les nouvelles extractions de ressources se poursuivent donc dans un esprit de création de richesses, tout en respectant de plus en plus les normes environnementales ainsi que les droits autochtones. Comme activités économiques primaires, soulignons notamment le récent complexe hydroélectrique de La Grande Rivière, en particulier les travaux actuels aux centrales Eastmann I et Eastmann II. Il y a aussi l'émergence de zones de production éolienne en Gaspésie ainsi que l'exploitation anticipée des monts Otish (diamants, récréotourisme), de la Grande rivière de la Baleine (hydroélectricité), de Canapiscau (éolien) et de la Basse-Côte-Nord (hydroélectricité). Sans compter les centaines de centres forestiers (carte 1) et les dizaines de centres maritimes qui subissent divers effets liés aux aléas de la demande mondiale, à la rupture des réserves, aux investissements technologiques et aussi à des nouvelles activités économiques.

Ainsi, malgré une concentration de plus en plus forte de la population dans les centres urbains du sud, la tendance spatiale à la dispersion des activités économiques (primaire) en périphérie s'avère encore très présente au Québec. Si l'érosion migratoire de la population afflige la majorité des divers lieux et milieux éloignés des grands centres et souvent distants les uns des autres, la cause principale réside largement dans les technologies éliminatrices de postes de travail qui sont utilisées désormais pour l'extraction accrue (en chiffres absolus) de ressources naturelles et aussi de leur première transformation. Signalons que, globalement, les ressources naturelles participent à près du tiers du PIB (produit intérieur brut) du Québec.

En réalité, le Québec exploite des bassins de ressources naturelles de plus en plus éloignés en n'érigant cependant que très peu de nouveaux établissements humains et même, en ne contenant que trop difficilement l'érosion d'un grand nombre d'établissements actuels. Sur les 1 100 petits lieux et milieux (moins de 5 000 habitants) à vocation agricole, forestière, maritime, touristique, autochtone et mixte, la majorité s'avère en déclin ou en stagnation au Québec (Proulx, 2006a). Néanmoins, la croissance et même l'explosion caractérisent un certain nombre d'entre eux grâce notamment à de nouveaux gisements exploités, au tourisme en émancipation, à l'expansion

urbaine, au dynamisme autochtone, à la diversification économique et à d'autres facteurs de repositionnement ou de rebondissement. En certains points privilégiés, des lieux sont devenus de véritables pôles comme à Rivière-du-Loup, Sorel, Amos, Alma, Sept-Îles ou Gaspé. Moins importants mais néanmoins névralgiques, d'autres points bien localisés tels que Chibougamau, Havre-Saint-Pierre, Saint-Félicien, Maniwaki et autre Rivière-au-Renard polarisent les activités économiques en devenant des centres de services en périphérie.

La carte 1 nous permet de visualiser la localisation de plusieurs bassins de ressources naturelles sur l'espace Québec. Non illustrés sur cette carte, quelques corridors de pénétration périphérique permettent l'accessibilité aux bassins et gisements de ressources. Également non illustrées, trois oasis de verdure (agriculture) se distinguent assez bien dans l'espace Québec grâce à leur localisation relativement nordique, soit la vallée de la Métapédia, la vallée du Saguenay et du Lac-Saint-Jean ainsi que les terres autour du lac Témiscamingue.

Géo-économie de la consommation

Les activités économiques liées à la consommation de biens et de services ont subi, au cours des dernières décennies, des bouleversements importants dans leur inscription territoriale. Selon nos observations, nous pouvons déterminer quatre faits importants qui ont influencé les divers lieux de commerces et de services. Faits qu'il est possible, à l'analyse, de formaliser en trois grandes vagues distinctes.

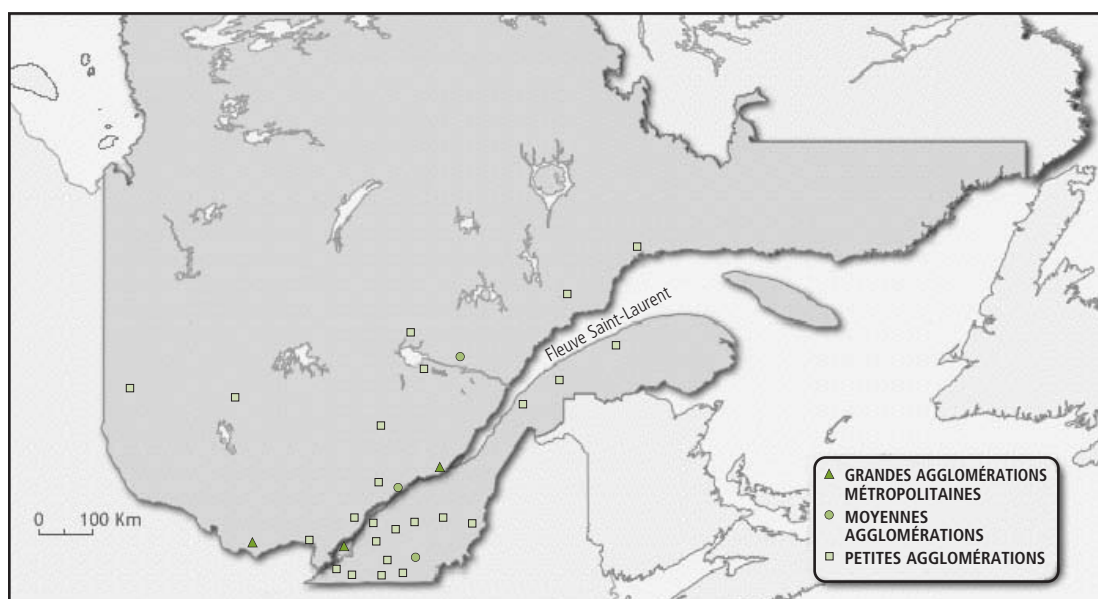
D'abord, les activités de consommation ont subi l'arrivée des centres commerciaux dans les années 1960 et 1970 qui ont généré un véritable choc initial dans la perte de la vitalité des traditionnelles rues commerçantes jadis prospères dans les centres urbains. Ensuite, dans une deuxième phase distincte au cours des années 1980, la montée en puissance de la restauration rapide qui se localise largement sur les boulevards, notamment périurbains, a participé à l'accélération du drainage des consommateurs hors des zones centrales des villes. Cette phase fut caractérisée en outre par l'émergence de bâtiments, places et complexes de services spécialisés localisés stratégiquement sur les boulevards qui, du coup, ont considérablement limité la capacité de différenciation

et de repositionnement des zones centrales désormais en dévitalisation accentuée. Finalement, la construction récente et actuelle des méga-carrefours périurbains, composés de géants (grandes surfaces) de la distribution entraîne encore davantage le mouvement de dévitalisation des zones centrales des agglomérations urbaines et aussi des autres petits lieux et milieux limitrophes et plus éloignés.

Ces quatre phénomènes et trois phases dans les comportements de localisation des activités écono-

miques liées à la consommation participent à la structuration d'une couronne périurbaine plus ou moins étendue autour des centres urbains importants bien positionnés sur l'espace (carte 2). Il se produit en réalité une « recentration périurbaine » des facteurs d'attraction des activités de consommation. Devenus plus mobiles qu'auparavant, les consommateurs peuvent désormais satisfaire leurs besoins dans ces nouvelles zones, en bénéficiant à la fois de plus de choix et de meilleurs prix.

CARTE 2 : LES CENTRES DE CONSOMMATION



Source : Observatoire Socio-Économique des Territoires MRC du Québec, UQAC.
Alain Roch, UQAC, 2002

Au passage des trois vagues précitées, les activités locales liées au commerce et aux services furent très largement intégrées par des grandes chaînes nationales ou internationales aux succursales multiples. La classe locale et régionale d'entrepreneurs, de propriétaires et de promoteurs des activités de consommation fut ainsi largement érodée au profit de la montée en importance d'une classe de gestionnaires, de gérants et de commandités. Puisque les profits générés par les succursales sont canalisés vers les sièges sociaux de

Montréal, Toronto ou New York, les fuites monétaires (profits) hors des circuits économiques territoriaux (locaux et régionaux) se sont alors accélérées, limitant ainsi les potentialités d'investissement. En conséquence, le potentiel entrepreneurial fut encore davantage affaibli, dans un contexte de barrières à l'entrée en affaires beaucoup moins perméables, notamment dans le secteur tertiaire traditionnellement fertile de nouvelles initiatives et de nouveaux entrepreneurs.

Les répercussions de cette nouvelle logique géo-économique des activités de la consommation qui s'est imposée au Québec dans le contexte de la tertiarisation contemporaine de l'économie s'avèrent considérables. Le Québec se retrouve ainsi avec de nouvelles agglomérations urbaines qui illustrent de véritables « couronnes de consommation » largement étalées sur de vastes zones périurbaines. À travers ces larges superficies concentriques distinguables notamment par la densité des établissements humains, on trouve aussi des zones d'habitat de différents styles banlieusards selon les besoins différenciés des clients, des aires de services spécialisés (loisirs, villégiature, éducation, santé, entreposage, etc.), des parcs industriels et/ou technologiques, des complexes récréotouristiques ainsi que d'autres zones spécialisées qui s'insèrent au travers des plus anciennes villes satellites dont plusieurs présentent un taux de croissance supérieur aux villes centrales de l'agglomération.

Dans de telles zones de consommation agglomérées sur de vastes régions urbaines, le citoyen habite dans un lieu, travaille dans un autre, souvent assez loin, voit ses enfants suivre des études supérieures dans un troisième lieu, achète ses biens et ses services quotidiens dans un quatrième et visite d'autres lieux occasionnellement pour le sport, les loisirs, etc., et souvent se repose les fins de semaine dans un autre lieu encore, spécialisé celui-ci dans la villégiature. Selon cette tendance géo-économique lourde, la gestion publique territoriale doit réguler l'équilibre en misant sur les effets positifs tout en gommant les conséquences négatives, notamment la forte consommation de sol souvent de très bonne qualité agricole. En ce sens de planification territoriale (environnement, aménagement, développement) et de financement des services (transport, eau, sécurité publique...), les outils traditionnels associés à l'urbanisme, au zonage et à l'impôt foncier sont totalement à revoir afin d'appréhender globalement les nouveaux phénomènes contemporains.

Géo-économie de la production

Notons dès le départ que les activités de production subissent, au Québec comme ailleurs, les effets de l'intégration sectorielle qui, nous l'avons vu, ont largement affecté les activités liées à la consommation. En réalité, les petites unités disparaissent au profit de plus grandes et de très grandes, généralement plus intenses en technologies et souvent de propriétés transnationales.

Si les petites entités manufacturières disparaissent par achats ou faillites, autant dans les petites villes que dans les plus grandes, les grandes unités de production en émergence se localisent rarement dans les petites villes très éloignées des marchés urbains. Ces unités géantes ne s'établissent pas non plus au cœur des grandes agglomérations urbaines relativement répulsives avec leurs conditions d'implantation moins favorables, notamment le prix du sol et la congestion routière. Libérées désormais d'une obligatoire localisation à proximité de la gare ou du port dans le centre des villes, les unités manufacturières contemporaines se déconcentrent maintenant en général hors des villes. Elles bénéficient au Québec de plusieurs choix de localisation accessibles sur de vastes zones en faible densité de la frange urbaine et de la périphérie plus ou moins éloignée. À travers ces nouvelles zones attrayantes, des poches de production plus denses se forment généralement en « grappes » d'activités à Bécancour, Sherbrooke, Trois-Rivières, Mirabel, Montmagny, mais aussi en des lieux et milieux plus éloignés comme à Sept-Îles, Matane, Val-d'Or, Rivière-du-Loup et évidemment Saguenay qui s'inscrit telle une importante zone industrielle au nord du 47^e parallèle. Si le bois, la pêche, l'agriculture et l'aluminium représentent les principales vocations économiques de cette industrialisation dispersée, la production spécialisée dans des niches commence à porter des fruits fort intéressants, notamment dans la vallée du Saint-Laurent jusqu'à Charlevoix, le Haut-Richelieu, la Basse-Mauricie ou Kamouraska.

CARTE 3 : LE CROISSANT MANUFACTURIER



Source : Atlas électronique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, UQAC.
Alain Roch, UQAC, 2004

Au Québec, cette nouvelle logique géo-économique se concrétise largement dans la vaste zone sud-est, formant ainsi un « croissant manufacturier » à cheval sur l'axe des Appalaches (carte 3). Cette zone de production non uniforme commence dans les Basses-Laurentides, traverse la zone industrielle de l'ouest de Montréal, s'étire en s'élargissant en Montérégie vers l'Estrie, les Bois-Francs et ensuite la Beauce, avant de remonter vers Lévis, Montmagny et désormais encore plus loin dans le Bas-Saint-Laurent grâce notamment à certains milieux dynamiques comme La Pocatière. Bien localisé à proximité de la frontière américaine et sis au cœur du réseau routier québécois, ce vaste croissant polycentrique, truffé de poches à densité industrielle variable, contient statistiquement la majeure partie de la production manufacturière du Québec. Les villes de Victoriaville, Drummondville, Saint-Georges, Valcourt, Lévis, Sherbrooke, Saint-Jean, Saint-Laurent et Mirabel voient leur économie locale largement profiter de cette nouvelle logique de production déconcentrée.

Géo-économie de l'innovation

À l'ère de l'économie du savoir, l'innovation représente le moteur principal de nombreuses activités économiques. Impulsée par les besoins du marché d'un côté ou par les équipements technologiques de l'autre, l'innovation se diffuse dans tous les secteurs économiques, de l'agriculture au pharmaceutique en passant par l'aérospatial, l'architecture, la restauration, etc. qui sont présents partout sur l'espace québécois.

À divers degrés selon les lieux et les milieux, les impulsions mercantiles et technologiques diffusées sont captées et valorisées, sous l'angle de l'innovation, dans les produits, les services et les procédés de production. Au-delà des technologies qui la diffusent rapidement, la fertilisation de l'innovation s'effectue inégalement sur les territoires par la combinaison de différents intrants, notamment la recherche et développement, la formation professionnelle, l'incubation d'entreprises, les services de transport et les organismes de financement et grâce à divers processus de créativité et de conception. À cet égard de combinaison créatrice, il apparaît que certains

territoires possèdent les conditions institutionnelles appropriées pour soutenir davantage que d'autres le processus vertueux conduisant à des retombées intéressantes sous l'angle de l'innovation.

Au Québec, cette logique géo-économique de l'innovation différencie clairement certains lieux et certaines zones spécifiques à travers l'espace. Plusieurs de ces milieux innovateurs sont situés dans les villes, comme la Cité du multimédia de Montréal, le Technoparc de Gatineau, la Technopole agroalimentaire de Saint-Hyacinthe, la Cité de l'optique-photonique de Québec ou Laval Technopole. D'autres territoires fertiles en innovations épousent plutôt une localisation plus périphérique comme la Technopole Vallée du Saint-Maurice, la Technopole maritime du Québec à Rimouski ou la Vallée de l'aluminium au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Moins connus parce que moins réputés en matière d'innovation, certains milieux sont néanmoins très dynamiques sous l'angle de l'innovation générée en leur sein. Soulignons les milieux comme La Pocatière, Baie-Saint-Paul, Maskinongé, Bromont, Granby, Sainte-Agathe ainsi que bien d'autres territoires où sont localisés des cégeps (collège d'enseignement général et professionnel) et leurs centres de transfert technologique et technique.

Tant et si bien que le Québec contemporain se retrouve avec de nombreux lieux et milieux qui se distinguent sur l'espace par leur capacité créatrice et leur volonté d'innovation. Nous les avons classifiés ailleurs (Proulx, 2006a) en quatre catégories de zones associées aux grands secteurs économiques : primaire, secondaire, tertiaire et quaternaire. Ces zones innovatrices épousent des formes diverses et représentent, par leur contenu, une composante importante de la dynamique géo-économique contemporaine.

■ CONCLUSION SUR LES DÉFIS TERRITORIAUX

En matière de complémentarités urbaines-rurales, l'observation du contexte géo-économique du Québec contemporain illustre des forces et des tendances qui agissent en déployant des logiques spécifiques. Nous percevons dans les faits une nouvelle division spatiale des activités économiques qui s'affirme progressivement en différenciant de plus en plus certains territoires à vocation d'extraction, de consommation, de production ainsi que d'innovation. Notre hypothèse formulée au départ s'en trouve d'autant validée.

En réalité, notre analyse offre une dimension supplémentaire vers une modélisation plus générale et plus complète de l'imbrication des divers territoires qui composent l'espace Québec. Elle jette alors un éclairage sur les cibles de la politique publique.

LOGIQUES GÉO-ÉCONOMIQUES DE PLUS EN PLUS AFFIRMÉES AU QUÉBEC

EXTRACTION	CONSOMMATION
Dualité extension – exode périphérique Centres ruraux de services	Étalement périurbain Dévitalisation urbaine et rurale
PRODUCTION	INNOVATION
Croissant manufacturier Poches spécialisées	Zones de concentration Recherche et développement Proximité favorable

En regard de l'extraction de ressources naturelles, les défis liés à une pénétration plus extensive de la périphérie ainsi qu'à une accessibilité accrue aux bassins et aux gisements seront certes relevés plus facilement grâce à la croissante mobilité des marchandises et des travailleurs. Cependant, le Québec devra faire face à la quasi-absence d'impacts positifs sur les établissements humains qui subissent déjà très largement l'exode et la dévitalisation étant donné notamment une première transformation des matières qui s'effectue de moins en moins sur les lieux de prélèvement. La question qui se pose désormais concerne le maintien d'une structure optimale de peuplement pour conserver les acquis patrimoniaux et pour permettre même des ajouts sous l'angle de l'occupation du vaste espace québécois. Notons à cet effet le rôle de rétention qui est joué en périphérie par bon nombre de petits pôles de services bien localisés, non seulement en des lieux centraux (centralité), mais aussi en des points de rupture spatiale et de carrefours de transport.

Du côté de la logique de consommation, la dévitalisation des centres ruraux et des zones centrales des villes va se poursuivre en général, malgré des exceptions, au profit de vastes couronnes périurbaines truffées de zones et de centres plus ou moins spécialisés. L'un des défis majeurs de la politique publique consiste à contenir l'étalement urbain dans les zones à vocation rurale tout en permettant néanmoins le développement économique et social autour des autres vocations territoriales. Les normes d'aménagement à fixer à cet égard pourraient sans doute générer des effets positifs dans la revitalisation des zones désertifiées, autant en milieu urbain que rural.

De moins en moins présente en périphérie et aussi dans les grands centres urbains, la production manufacturière se concentre de plus en plus, d'une manière dispersée, dans la vaste zone sud-est (croissant manufacturier), sans toutefois éliminer des poches

de production localisées ici et là à La Pocatière, au Saguenay, à Sept-Îles, à Grand-Mère, etc. Dans ces milieux manufacturiers dont la spécialisation de la production semble s'affirmer davantage, la question de l'efficacité spatiale globale à maximiser devient importante au Québec, notamment pour rendre les nouvelles concentrations émergentes pleinement accessibles aux marchés des États-Unis, de l'Ontario ou des provinces maritimes canadiennes.

Enfin, en matière d'innovation, des zones spécifiques de concentration de recherche et développement à fort potentiel s'affirment de plus en plus. Cette logique géo-économique distincte nécessite quant à elle que le Québec relève le défi de la maximisation des effets territoriaux liés à la proximité, grâce notamment à une mobilité davantage facilitée en ces zones spécifiques, mais aussi et surtout en soutenant la mise en interaction des divers acteurs liés à la conception et à l'incubation d'activités économiques. Plusieurs lieux et milieux au Québec doivent être ciblés et bonifiés à cet égard, moins dans un sens d'ajouts de structures certes encore nécessaires, mais plus dans un esprit de culture de l'innovation à partir des potentiels territoriaux de créativité et de fertilisation d'initiatives novatrices.

Terminons en soulignant combien la force géo-économique de l'appropriation territoriale nécessite d'être repensée partout au Québec en fonction des acquis passés, des enjeux actuels et des nouvelles cibles pertinentes. L'état réel de la démocratie représentative ainsi que les expériences récentes de démocratie participative peuvent devenir une source d'inspiration à cet égard. En regard des nouveaux champs d'interaction à créer, n'y a-t-il pas un nouveau type de démocratie à inventer sur les territoires du Québec, de manière à soutenir continuellement la dynamique d'appropriation collective ?

BIBLIOGRAPHIE

- Benko, G. et A. Lipietz (2000). *La richesse des régions*, Paris, Presses universitaires de France.
- Binet, C. (2004). «Aménagement du territoire au Québec», *Organisations et territoires*, vol. 13, n° 1, p. 91-100.
- Braudel, F. (1973). *Capitalism and Material Life, 1400-1800*, New York, Harpers Collins.
- Brunet, R. (2004). *Le développement des territoires*, La Tour d'Aigues, édition de l'Aube.
- Castel, M. (1996). *The Networked Society*, Oxford, Blackwell.
- Christaller, W. (1966). *Central Place in Southern Germany*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall [première édition, 1933].
- Claval, P. (2003). *La géographie du XXI^e siècle*, Paris, L'Harmattan.
- Cooke, P. (2001). «Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy», *Industrial & Corporate Change*, vol. 10, p. 945-974.
- Courlet, C. (2002). «Les systèmes productifs localisés», dans A. Torre, *Le local à l'épreuve de l'économie spatiale*, Études et recherches sur les systèmes agraires et le développement, n° 33, INRA, Versailles.
- DATAR (2000). «Aménager la France de 2020», Paris, La Documentation française.
- Friedmann, J. (1992). *Empowerment*, Cambridge, Blackwell Publisher.
- Gilbert, A., M.-U. Proulx et M. Carrier (2002). «Les circuits d'information en régions: convergence et effets de milieu», *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXV, n° 1, p. 1-24.
- Hall, P. (2001). «Global City-Regions in the Twenty-first Century», dans A. J. Scott, *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Jean, N. et M.-U. Proulx (2001). «La dynamique organisationnelle des territoires MRC», *Cahiers de géographie du Québec*, vol 45, n° 124, p. 87-100.
- Krugman, P. (1991). «Increasing Returns and Economic Geography», *Journal of Political Economy*, vol. 99, p. 483-499.
- Lacour, C. et S. Puissant (1999). *La métropolisation*, Paris, Anthropos.
- Markusen, A. (2000). «Des lieux aimants dans un espace mouvant: une typologie des districts industriels», dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *La richesse des régions*, Paris, PUF, p. 85-119.
- Morvan, Y. (2004). *Activités économiques et territoires*, La Tour d'Aigues, Aube.
- Myrdal, G. (1956). *Economic Theory and Underdevelopment Regions*, London, Duckworth.
- Ohmae, K. (2001). «How to Invite Prosperity from the Global Economy into a Region?», dans A.J. Scott, *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Pack, J. R. (2002). *Growth and Convergence in Metropolitan America*, Brooking Institution.
- Polèse, M. et R. Shermur (2002). *La périphérie face à l'économie du savoir*, Montréal, Éditions de l'INRS-UCS et Moncton, ICRDR.
- Porter, M. (2001). «Regions and the New Economics of Competition», dans A. J. Scott, *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Proulx, M.-U. (2007). «Vision 2025: le Saguenay-Lac-Saint-Jean face à son avenir», Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. (2006a) «La mouvance contemporaine des territoires du Québec», *Recherches sociographiques*, vol. XLVII, n° 3.
- Proulx, M.-U. (2006b) «L'appropriation, clef de la décentralisation», *Organisations et territoires*, vol. 15, n° 2, p. 27-36.
- Proulx, M.-U. (2004a) «Les ressorts de la régulation territoriale», *Lien Social et Politiques*, n° 52, automne, p. 177-194.
- Proulx, M.-U. (2004b) «Tendances géo-économiques», *Annuaire du Québec*, Montréal, Fides.
- Proulx, M.-U. (2003a). «Polarisation dans la géo-économie contemporaine du Québec», dans Charbonneau, F. et autres, *Villes moyennes et mondialisation*, Montréal, Éditions Trames.
- Proulx, M.-U. (2003b) «Stratégies de développement régional au Québec», *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 127-142.

- Proulx, M.-U. (2002). *L'économie des territoires du Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.
- Proulx, M.-U. et D. Tremblay (2006). « Marketing territorial et positionnement mondial », *Géographie, économie et société*, vol. 8, n° 2, p. 239-256.
- Rappaport, J. (2003). *U.S. Urban Decline and Growth 1950 to 2000*, Banque fédérale de réserve, Kansas City.
- Sassen, S. (2001). « Global Cities and Global City-Regions: a Comparaison », dans A. J. Scott, *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Scott, A. J. et M. Storper (2006). « Régions, mondialisation et développement », *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 2.
- Scott, A. J. (dir.) (2001). *Global City-Regions*, Oxford, Oxford University Press.
- Tellier, L. N. (2005). *Redécouvrir l'histoire mondiale*, Montréal, Liber.
- Veltz, P. (2002). *Des lieux et des liens*, La Tour d'Aigues, Aube.
- Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
- Wilson, A. G. (2000). *Complex Spatial Systems*, London, Prentice Hall.

Prochain numéro : automne 2007

FEMMES CADRES ET LEADERSHIP

Durant les années 1970, l'entrée en nombre des femmes dans des postes de cadres des entreprises privées et publiques défiait les stéréotypes circulants au sujet de leur inaptitude à la gestion. Les cultures institutionnelles ne se conjugaient pas alors au féminin. Les pionnières ne doutaient cependant pas que le temps reconnaîtrait leur compétence et leur professionnalisme et qu'elles accéderaient aux postes les plus élevés dans la hiérarchie des organisations.

Trente ans plus tard, le moment est venu de dresser un bilan de ce qui apparaissait comme une utopie pour les uns et qui était un objectif légitime pour d'autres. Aujourd'hui, les femmes ont, dans l'encadrement, atteint globalement – et sous réserve de grandes disparités – la masse critique d'un tiers à laquelle elles aspiraient. Cette force leur permet d'agir désormais collectivement. Elle est surtout garante de la situation qu'elles occupent.

Cette place, chèrement gagnée, reste pour certains un leurre tant il semble difficile, avec ou sans programme d'équité en emploi, de corriger les injustices persistantes. Les femmes sont-elles définitivement traitées à l'égal des hommes ? Jouissent-elles de la même reconnaissance ? À quoi ressemble la carrière d'une femme gestionnaire ? Le leadership des femmes est-il différent de celui de leurs collègues masculins ? Et aussi, comment concilient-elles vie familiale et vie professionnelle ?

En réponse à ces questions, les témoignages rassemblés dans *Télescope* font écho à des voix venues d'Amérique, d'Europe et d'Afrique. Les récits sont forcément contrastés. Mais ils relatent tous des parcours de la combattante, avec leur succession de chicanes, de chausse-trappes et de murs à escalader. Nos experts insistent unanimes sur la fragilité des acquis et la pérennité des défis.

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des
systèmes de gouvernance



Dans un contexte politique et socio-économique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993 **L'Observatoire de l'administration publique** recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

INFORMATION ET ABONNEMENTS AUX PUBLICATIONS

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danyelle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est, Québec (Québec)
G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : (418) 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : (418) 641-3057
Internet : <http://enap.quebec.ca/observatoire>

LA RECHERCHE COMMANDITÉE

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

LES PUBLICATIONS

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références

VIGIE, lettre bimestrielle thématique, publie de courts articles et des nouvelles brèves sur les tendances et innovations administratives et présente des ouvrages récemment parus dans le domaine du management public

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparative en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques

Les publications de L'Observatoire sont disponibles sur internet :
<http://enap.quebec.ca/observatoire>

UNE ÉQUIPE AU CŒUR DE LA CONNAISSANCE

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.



L'OBSERVATOIRE
DE L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée quatre fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies. *Télescope* bénéficie du soutien financier de l'ENAP du Québec et du gouvernement du Québec.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2006
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2006
ISSN 1203-3294



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
E N A P